

**Минина Н.В., Прудентов Р.В., Салихов Д.Р. Научный обзор динамики развития и состояния действующего российского законодательства по вопросам протестных отношений /
Под ред. к.ю.н. С.Н. Шевердяева
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2013.**

1. Теория протестных отношений: понятие, динамика развития и текущее состояние
2. Динамика развития российского законодательства по вопросам протестных отношений в 1988-2007 годы
3. Состояние действующего российского законодательства по вопросам протестных отношений: современные тенденции развития

Протестные отношения неизбежны в любом обществе. Они могут протекать в самых разных формах: от мирного обсуждения тарифов ЖКХ в семейном кругу до многомиллионных революционных выступлений. Качество и количество протестных отношений в конкретном обществе обуславливаются различными аспектами. Протестные отношения – это комплексное явление, возникающее в силу объективных и субъективных социальных, экономических, политических причин. Среди них – уровень жизни населения; возможность влияния на принимаемые политические решения; участие в управлении государством; мировоззрение, воспитание, образование граждан и т.д. Многообразие таких причин обуславливает важность комплексного и детального научного исследования протестных отношений.

В рамках анализа юридических аспектов протестных отношений важно в первую очередь определить теоретическую составляющую категорий «протест» и «протестные отношения», обозначить их сущность, выделить отдельные подходы к их классификации, типологии, моделированию. Предварительное научное исследование протестных отношений позволяет более эффективно и комплексно работать с ними на практике, анализировать и совершенствовать законодательство, успешно согласовывать противоположные и несовпадающие интересы. Рассмотрение динамики развития протестных отношений и их законодательного регулирования позволяет полностью реализовать аналитическую, прогностическую и законотворческую функции исследования на основе выявленного опыта, закономерностей, ошибок.

Настоящий научный обзор динамики развития и состояния действующего российского законодательства по вопросам протестных отношений построен на основании приведённых выше методических установок.

1. ТЕОРИЯ ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПОНЯТИЕ, ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ И ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ

Протестные отношения и протест как явление традиционно рассматривают в науке философии, социологии, политологии¹, но в рамках юридической науки данная проблема остаётся практически не изученной. Однако отрицать наличие юридического компонента в протестных отношениях, полагаем, нельзя, так как у данной проблемы есть ряд аспектов, связанных с конституционным регулированием данных отношений².

Таким образом, необходимо рассмотреть протестные отношения с точки зрения науки конституционного права, выявить и классифицировать субъектов данных отношений, а также рассмотреть содержание данных правоотношений с точки зрения их субъектного состава. Кроме того, важно понять общую динамику развития протестных отношений и их текущее состояние. Учитывая, что работа ограничена в объёме, мы не ставим целью рассмотреть всесторонне теорию протестных отношений с точки зрения юридической науки. Поэтому данная часть сфокусирована лишь на выработке теоретико-методологических подходов.

Необходимо обратить внимание на крайнюю неразработанность данной темы в науке конституционного права, о чём свидетельствует отсутствие каких-либо фундаментальных исследований по данной проблематике.

Данной проблематике посвящены отдельные статьи С.А. Авакьяна³, Троицкой⁴, С.Н. Шевердяева⁵, Р.В. Прудентова⁶. Однако ни монографических, ни диссертационных специальных исследований по данным вопросам пока нет.

По этой причине мы можем позволить себе оригинальные подходы, наличие альтернативных и спорных взглядов, учитывая специфику темы, это вполне оправданно.

При этом необходимо отметить, что, хотя данная проблема и не относится к числу хорошо изученных, но всё же она довольно подробно рассматривается в рамках политических наук⁷. Таким образом, для нас вынужденным является обращение к исследованиям политологов, однако эти исследования как не относящиеся прямо к конституционно-правовому аспекту проблемы носят лишь дополнительный, вспомогательный характер.

1.1 Протест, протестные отношения: сущностные признаки

¹ Например, Шарп Дж. От диктатуры до демократии. М., 2005; Думбия С. Молодёжное движение во Франции. М., 2005; Лефебр Ж. Протестные выступления XXI века. М.: Норма, 2008; Рожак Т. Создание контркультуры. СПб, 2004; Левинсон А. Пространства протеста. Московские митинги и сообщество горожан. М., 2012; Азбука протеста: народный плакат / под ред. М. Амелина. М.: ОГИ, 2012; Жижек С. Год невозможного. М.: Европа, 2012.

² Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3.

³ Там же.

⁴ Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение 2012. № 5 (90).

⁵ Шевердяев С.Н. Материальные и организационные основы цивилизованного политического протеста // Право и экономика. 2012. № 10. С. 65-71.

⁶ Прудентов Р.В. Протестные отношения (по материалам некоторых зарубежных стран) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.

⁷ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение. С. 3.

Необходимо отметить, что ни в конституционной практике, ни в доктрине конституционного права не сложилось однозначных подходов к определению понятий «протест» и «протестные отношения»⁸.

Прежде всего, необходимо определить содержание понятия протест, обратившись к различным его дефинициям.

Так, словарь под редакцией С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой определяет протест как решительное возражение против чего-нибудь и как заявление о несогласии с каким-нибудь решением⁹.

В.И. Даль определяет протест как гласное заявление несогласия, оглашаемое возражение, опровержение, заявление о незаконности какого дела, непризнание, отрицание¹⁰.

В политологии протест понимают обычно как вид политического участия, выражающийся в проявлении отрицательного отношения к политической системе в целом или к ее отдельным элементам, нормам, ценностям в открытой, демонстративной форме¹¹. Также политический протест в политических науках рассматривается более широко – как любая негативная реакция субъектов политики на принимаемые властью решения, действия противников и оппонентов¹².

Для целей настоящего исследования, учитывая различные подходы, постараемся дать определение протеста с точки зрения конституционного права. Протест, на наш взгляд, следует понимать как некую крайнюю форму выражения несогласия, категорическое возражение против чего-либо.

Возникновение такого рода ситуаций в конституционно-правовых отношениях не есть что-то экстраординарное или экзотическое. Примеров таких ситуаций можно привести множество: это и митинги оппозиции, и отказ большинства населения поддержать того или иного кандидата от правящей партии, и критические статьи в СМИ, но это и наложение на принятый парламентом законопроект вето главой государства, и всевозможные формы выражения протеста в рамках парламентских процедур и т.д.

Столь разноплановые по своему содержанию ситуации можно рассматривать как формы реализации политического протеста.

Таким образом, перед нами встаёт вопрос, что считать протестными отношениями, то есть отношениями, возникающими по поводу реализации права на протест.

Самый простой ответ, который лежит на поверхности, заключается в отнесении к данной категории всякого выражения оппозиции власти, существующему строю. Этот подход весьма распространён в научной литературе. Традиционно в политологии принято отождествлять протестные

⁸ Строго говоря, и в политической науке данное понятие в зависимости от позиции автора приобретает принципиально разное содержание. См., например: Вайнштейн Г. И. Массовое сознание и социальный протест в условиях современного капитализма. М., 1990; Stouffer S. Communism, conformity and civil liberties, Gloucester, 1963.

⁹ Ожегов, С.И.; Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Аз; Издание 3-е, стер., 1996.

¹⁰ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. 7-е изд. Т. 1-4. — М.: Русский язык, 1978.

¹¹ Погорельский Е.Д., Филиппов К.В., Фесенко В.Ю. Политологический словарь-справочник. Ростов н/Д, 2008.

¹² Политология: краткий словарь политологических терминов/ сост. Духина Т.Н., Болотова Т.П., Ставрополь, 2010.

отношения с оппозиционной, по своей сути, деятельностью и, как правило, с деструктивным и конфронтационным началом деятельности политических акторов¹³.

Более того, Дж. Гора, Д. Голдберг, Г. Стерн право на протест увязывают тесно со свободой слова и ограничивают его, по сути, лишь уличными акциями протеста¹⁴ или, немного шире, лишь свободой выражения мнений.

В теории конституционного права такая позиция тоже имеет место. Так, в частности, А.А. Троицкая полагает, что несогласие, выражаемое с целью донесения его до властных структур (способами, адекватными цели), приобретает характер протеста¹⁵.

Этот вариант самый очевидный и, на первый взгляд, единственный. Но как тогда быть с иными формами протеста? А может ли власть явиться тем самым субъектом протеста?

В русле устоявшихся представлений политологов и ряда юристов по этому вопросу наш ответ должен быть однозначно отрицательным. Но так ли всё однозначно с точки зрения конституционно-правовой действительности?

Полагаем всё же, что протест не исчерпывается лишь деятельностью политической оппозиции. Протест может выражать и большинство против меньшинства. При этом нужно понимать, что возникновение таких ситуаций – довольно редкое явление, но преуменьшать его значимость не следует.

Примеров возникновения подобных случаев протеста большинства против меньшинства можно привести множество: например, на референдум выносится вопрос, который впоследствии подавляющее большинство населения отвергает¹⁶, или когда правительство вносит какой-либо законопроект в парламент, который его отклоняет. Во всех приведённых ситуациях наличие политического протеста, а значит, и протестных отношений. При этом большинство и меньшинство здесь меняются местами, но от этого не меняется сама природа правоотношений.

Необходимо обозначить базовые критерии, по которым можно выявлять протестные отношения.

Во-первых, это особый вид общественных отношений, возникающих в политической сфере жизни общества. При том или ином правовом регулировании они приобретают характер правоотношений¹⁷. Протестные отношения, с одной стороны, возникают на основе норм конституционного права, с другой – уже существующие общественные отношения регулируются

¹³ См.: Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений. Перевод с англ. М. Петросян, А. Калинина. СПб.: Информационно-издательское агентство «ЛИК», 1998; Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А. И. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2006.

¹⁴ Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч.

¹⁵ Троицкая А.А. Указ. соч. С. 35.

¹⁶ Одним из недавних примеров можно назвать референдум в Швейцарии по вопросу введения прямых выборов в Федеральный Совет, на котором 76,3 % граждан, принявших участие в референдуме, проголосовали против. См.: URL: http://www.swissinfo.ch/eng/swiss_news/Asylum_and_cabinet_reforms_set_for_clear_verdict.html?cid=35973628

¹⁷ См. подробнее: Варламова В.Н. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. 1991. № 4; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.

правом. Так, право может явиться как катализатором развития протестных отношений, так и, наоборот, замедлять и даже блокировать их развитие.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о том, всегда ли протестные отношения являются правоотношениями. Если допустить, что это так, то возникает вопрос, как быть тогда с протестом в форме бездействия, например, - неучастие избирателя в выборах? В данной ситуации избиратель использует правовую возможность не голосовать¹⁸. При этом любое право реализуется посредством вступления в правоотношения. Следовательно, отказ от участия в голосовании следует также рассматривать как правоотношение особого рода. Если же избиратель также призывает других воздержаться от участия в выборах, то он вступает в ещё одни правоотношения. Таким образом, не вдаваясь в теоретические дискуссии, мы должны признать, что для юридической науки любые протестные отношения являются правоотношениями.

Во-вторых, протестные отношения определяются специфическим субъектным составом. Причём определяющим признаком для признания того или иного лица или объединения лиц субъектами протестных отношений является вовлеченность в политические отношения, вернее, выражаясь не совсем юридическим языком, в общественно-политическую дискуссию.

Составить исчерпывающий перечень таких субъектов представляется крайне затруднительным. Однако следует признать, что спектр субъектов весьма широк: начиная от индивида (гражданина, лица без гражданства, бипатрида, иностранного гражданина), заканчивая законодательными органами государственного уровня и главой государства¹⁹. При этом, несомненно, основными субъектами протестных отношений являются коллективные субъекты отношений. Граждане, как правило, вступают в протестные отношения в составе каких-либо объединений.

В-третьих, из предыдущего положения вытекает сущностный признак протестных отношений – наличие у субъектов протестных отношений двух и более полярных позиций по тому или иному политическому вопросу. Необходимым условием для признания отношений протестными является выступление одного или более субъектов против позиции его оппонентов (оппонента). Причем для наличия протестных отношений не важно, в большинстве или меньшинстве находится тот или иной субъект. Несомненно, это определяет особенности содержания протестных отношений и правовой инструментарий их регулирования, но в любой ситуации такие отношения остаются протестными.

Таким образом, по нашему мнению, протестными отношениями следует считать такие общественные отношения, в которых имеет место наличие двух и более противоположных позиций, участник которых выступает против позиции его оппонентов безотносительно к тому в большинстве или меньшинстве он находится.

¹⁸ За исключением тех государств, где существует обязанность голосовать (ряд стран Латинской Америки, Австралия и др.)

¹⁹ Строго говоря, субъектом протестных отношений может стать любой субъект конституционных правоотношений. См., например, Бурцев А.А. Система субъектов конституционно-правовых отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Следует отметить, что данное определение не является исчерпывающим и бесспорным. Оно имеет, прежде всего, теоретическую значимость. Для выявления же протестных отношений необходимо обращаться к их признакам.

Необходимо отметить, что во всех приведённых выше ситуациях, говоря о протесте, мы имеем в виду протест политический, что вызвано особенностями самих протестных отношений. Не важно, по какому вопросу возникает несогласие (социальному, экономическому, политическому, экологическому и пр.)²⁰, важно, что само выражение несогласия приобретает политический (публично-политический) характер, так как связано всегда с реализацией комплекса политических прав личности.

1.2 Модели протестных отношений

Протестные отношения не являются абсолютно новым явлением. По сути, возникновение политических конфликтов и столкновений противоположных взглядов на развитие государства и права, различных по степени значимости и масштабу (начиная от обращения к царю с челобитной, заканчивая революциями и государственными переворотами), есть явление, присущее любому государству, начиная с момента его образования.

А значит, протестные отношения существуют в любом обществе всегда. Другой вопрос – какое место занимают эти отношения в том или ином государственном строе в тот или иной период.

На становление и развитие протестных отношений существенное влияние оказывает множество факторов, прежде всего, политических.

Можно говорить о двух аспектах взаимодействия права и политики: с одной стороны, право есть отражение соответствующих политических процессов в содержании конституционно-правового регулирования общественных отношений, т.е. влияние политики на конституционное правотворчество; с другой стороны – это политические особенности применения конституционного законодательства, более того – политическое реагирование на саму практику конституционного правоприменения²¹.

Не случайно Н.А. Богданова отмечает: «реальность такова, что часто политика диктует праву, в результате чего наука политизируется»²². Можно говорить не только о политизации науки, но и о значительной политизации конституционного права как отрасли, имеющей своим предметом властеотношения²³, то есть отношения, возникающие по поводу реализации власти.

Пожалуй, одной из самых политизированных проблем в

²⁰ Для признания отношений протестными не важно, выступают ли протестующие против сокращения социальных выплат, строительства минаретов или против нелегитимного правительства. Во всех подобных ситуациях наличие политического протеста очевидно и бесспорно.

²¹ Авакьян С.А. Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А.. М., Издательство «Юрист», 2012. С. 15.

²² Богданова Н.А. Правовая догма и политика в науке конституционного права // Вестник Моск. ун-та сер.11, Право. 1997. № 4. С. 8.

²³ См. Строгович М.С. Избранные труды: В 3 т. / Т. 1: Проблемы общей теории права / отв. ред. С. Н. Братусь. — М.: Наука, 1990.

конституционном праве можно считать как раз проблему протестных отношений.

Именно поэтому правовое регулирование протестных отношений тесно связано с политической обстановкой в государстве, с политикой в целом, с уровнем развития гражданского общества и собственно протестных отношений, с доверием населения к власти, с эффективностью проводимых реформ, в особенности конституционно-правовых, с многими другими факторами.

Поэтому выбор того или иного подхода к регулированию протестных отношений во многом есть вопрос политической воли, выбора существующих на данный момент правящих сил. Но выделение протестных отношений в особую категорию конституционных правоотношений в законодательстве и доктрине конституционного права не является неким спонтанным, субъективно обусловленным явлением. Это результат планомерного развития гражданского общества и общественных отношений.

Можно ли сказать, что сама жизнь, независимо от воли людей, «расслаивает» их отношения на определённые группы, исходя из предмета отношений, их субъектов? Нет, такой подход неверен. Конечно, дифференциация общественных отношений, их объединение в группы объективно обусловлены, но происходит это не фатально. Активная роль государства в данном процессе очевидна²⁴.

При этом в различных регионах мира, в том числе и в России, в последние годы увеличились масштабы протестных отношений²⁵, что вызывает потребность в адекватном правовом регулировании данного явления. А значит, государства стоят перед необходимостью признания существования протестных отношений как особого рода общественных отношений и последующего их правового регулирования.

В России период 2011-2012 годов ознаменовался массовыми протестными акциями, связанными с порядком проведения и определения результатов президентских и парламентских выборов. Однако было бы неправильно сводить всю проблему протестов только к этому явлению – оно подчеркнуло актуальность многих вопросов, связанных с правом на выражение протеста по разным поводам и с его взаимосвязями с идеей народного представительства²⁶.

При этом современные исследователи всё чаще обращают внимание на рост политических (социальных) протестов и протестного движения в целом как на общемировую тенденцию²⁷. Поэтому проблема цивилизованного политического протеста не является проблемой отдельного государства или региона, а носит глобальный характер. Таким образом, сложно преувеличить значимость протестных отношений для современного конституционного права.

Нужно отметить, что подходы к конституционно-правовому

²⁴ Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование (Применительно к деятельности Советов) // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 81.

²⁵ Прудентов Р.В. Протестные отношения (по материалам некоторых зарубежных стран) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 31.

²⁶ Троицкая А.А. Указ. соч. С. 34.

²⁷ См. Бузгалин А.В. Глобализация и антиглобалистское движение. М., 2001; Галкин А.А. Европейская социал-демократия: проблемы и поиски. Ростов-на-Дону, 2003; Руинсиман У. Радикальные молодёжные движения // Обозреватель. 2007. № 51. С. 190 – 191.

регулированию протестных отношений существенно варьируются в различных государствах. Наиболее последовательной и предсказуемой моделью можно считать так называемую «конституционную» модель²⁸, характерную для стран развитой демократии. При этом ни одно государство мира на уровне конституционного законодательства не вводит термин «протестные отношения», ограничиваясь лишь регулированием отдельных демократических институтов с той или иной степенью жёсткости такого регулирования. При такой модели состояние протестных отношений есть результат последовательного эволюционного развития общества и государства.

Принципиально иная модель характерна для стран, в которых отсутствуют или находятся лишь на стадии становления демократические традиции, а гражданское общество в западном понимании отсутствует²⁹. Здесь при внешне схожем подходе в правовом регулировании на первое место выходят не закономерности развития тех или иных явлений (которые часто вовсе отсутствуют), а политически мотивированные решения, которые принимаются под воздействием существующего на данный конкретный момент большинства или могущественного меньшинства. Мы не ставим целью давать политические оценки таким ситуациям, однако для конституционного права значимо положение о значительно меньшей предсказуемости и «логичности» тех или иных реформ, направленных на развитие или пресечение развития протестных отношений в таких странах.

Так или иначе, для обоих случаев на первый план выходит необходимость поиска решений для правового регулирования потенциально возможных протестных явлений, политических конфликтов.

Конституция Российской Федерации³⁰ содержит механизмы разрешения конфликтов, однако текущее законодательство фактически не развивает данные положения Конституции, что означает автоматическое снижение эффективности таких инструментов, в то время, как они являются по своей сути важнейшей предпосылкой, правовой возможностью благоприятного выхода из ситуаций политического конфликта и протестных отношений.

В.Е. Чиркин отмечает необходимость регулирования политических отношений на основе состязательности, сотрудничества и социальных компромиссов³¹. Таким образом, стимулирование протестных отношений на основе данных принципов – важный механизм разрешения социальных противоречий.

При этом можно сформулировать два различных по своей идеологии подхода к правовому регулированию протестных отношений, которые подлежат применению в зависимости от субъектов правоотношений.

Один связан с жёстким и максимально полным и подробным

²⁸ Прудентов Р.В. Протестные отношения (по материалам некоторых зарубежных стран) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 31.

²⁹ Прудентов Р.В. Там же. С. 32.

³⁰ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

³¹ Чиркин В.Е. Вызовы времени и Конституция: элементы общественного договора // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А.. М., Издательство «Юрист», 2012. С. 56.

регулированием протестных отношений внутри государства, второй – с более гибким, «сдержанным» регулированием таких отношений вне государственного аппарата. При этом жёсткость первого подхода должна означать не подавление всякой «протестной» инициативы, а чёткие «правила игры», заключающиеся в содержании полномочий органов и должностных лиц.

Одним из пробелов действующей Конституции России, на наш взгляд, является как раз отсутствие действенных механизмов разрешения споров между органами власти³². Данная проблема не решается также и текущим законодательством.

Исследователи парламентаризма отмечают, что его можно считать полноценным только тогда, когда органы народного представительства способны объединять и адекватно воплощать в законах волю и интересы народа, коллективно и взвешенно решать вопросы государственного значения³³. А из этого прямо следует, что не может быть полноценной работы парламентских учреждений и представительных органов в целом без реализации права депутатов на оппозиционную деятельность и свободу выражения своего мнения по любым вопросам, относящимся к ведению парламента. Парламент без сопоставления различных точек зрения, без оппозиции бесплоден и не может реально выполнять самую главную миссию – представительства интересов народа и контроля от его имени за работой всего государственного механизма³⁴.

Следовательно, вступление в протестные отношения отдельных членов парламента, групп депутатов, целых фракций или палат парламента нельзя считать неким экстраординарным явлением, это нормальный процесс работы парламента и согласования позиций для принятия наиболее взвешенного и эффективного решения по тем или иным публично значимым вопросам.

Данная проблема приобретает ещё более острую окраску, когда мы поднимаемся над одной из ветвей власти и переходим к анализу взаимодействия властей. Проблема сугубо идеологического толка заключается в том, что для российской государственности свойственно отсутствие взаимного уважения властей³⁵. Но эта, казалось бы, исключительно теоретическая проблема выводит исследователя на ряд практических проблем, связанных с разрешением конфликтов между ветвями власти, возможностей выражения несогласия одной ветви власти с решениями другой³⁶.

События 1993 года показали необходимость подробной разработки действенных процедур разрешения конфликтов между органами власти, но, учитывая политические условия принятия действующей Конституции, закрепление таких процедур на конституционном уровне было невозможно. Этот пробел в значительной мере излишне политизирует протестные отношения

³² См., например, Власова К.Б. Споры о компетенции между органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 47 - 54.

³³ Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций / А.И. Лукьянов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 24.

³⁴ Лукьянов А.И. Там же. С. 227.

³⁵ Авакьян С.А. Практика российской государственности // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 196.

³⁶ См. Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21 – 32; Калинин А.Ю. Принцип разделения властей и особенности правообразования в России // Юридический мир. 2009. № 8. С. 69 – 73.

такого рода, выводя их фактически из правового регулирования. Решение данной проблемы видится в подробном закреплении в нормативных актах о статусе органов государственной власти механизмов взаимодействия между ними.

Данная проблема не образуется на пустом месте и не является вопросом личностного фактора того или иного руководителя государства, а связано это с неоправданным балансом властей, с тем, что система разделения властей представляет собой сегодня «треугольник с одним углом»³⁷. Данная модель разделения властей тормозит развитие конституционных правоотношений в целом и протестных отношений в частности.

А это выводит нас на проблему иного порядка – проблему действенности Конституции. Для того чтобы она действовала, она должна быть понята, усвоена, распознана конкретно, применительно к тем реальным обстоятельствам, в которых конституционные установления должны найти свою реализацию³⁸. Применительно к протестным отношениям эта проблема трансформируется в проблему выхолащивания конституционных норм действующим текущим законодательством. Пожалуй, самый яркий пример – внесение изменений в законодательство о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях³⁹.

Подходы к определению государства как средства согласования различных интересов, основанного на компромиссе народа и власти, не являются новыми и для истории политико-правовой мысли. Так, например, подобных взглядов придерживался итальянский мыслитель XV-XVI вв. Николло Макиавелли⁴⁰.

А поиск такого компромисса без поиска цивилизованных подходов к выражению протеста невозможен.

В этом смысле интересной видится концепция, разработанная в русле науки налогового права, но применимая в особенности в государственном праве – концепция квазипубличного интереса. Под таким интересом сторонники данной теории видят интересы частных лиц, замаскированный под публичный интерес⁴¹. Таким образом, в протестных отношениях всегда должен защищаться в конечном итоге именно публичный интерес, а не частный интерес отдельного субъекта протестных отношений. Поэтому, на наш взгляд, краеугольным камнем становится проблема согласования интересов власти и народа и интересов внутри власти в пользу публичного интереса.

Полагаем, разрешение вопроса о назначении государства в согласовании

³⁷ См. Краснов М.А., Шаблинской И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.

³⁸ Витрук В.Н. К вопросу о «живом конституционализме» в контексте соотношения Конституции и политики // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А.. М., Издательство «Юрист», 2012. С. 77.

³⁹ См. Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485. (в редакции Федеральных законов от 8 декабря 2010 года № 344-ФЗ, от 7 февраля 2011 года № 4-ФЗ, от 8 декабря 2011 года № 424-ФЗ, от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ).

⁴⁰ См.: Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990.

⁴¹ Подробнее см.: Щёкин Д.М. Налоговые риски и тенденции развития налогового права / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статут, 2007. С. 94 – 119.

позиций и разрешении тех или иных вопросов в публичных интересах является важной предпосылкой для признания и должной легитимации протестных отношений и их субъектов.

1.3 Проблема разграничения протестных отношений и конституционных споров

Так или иначе, при анализе протестных отношений нам приходится оперировать категориями «юридический и политический конфликт», «конституционно-правовой спор». Поэтому важно отграничить эти понятия от таких как протест и протестные отношения.

Первый вопрос, на который необходимо ответить: всегда ли протестные отношения являются проявлением политического или конституционно-правового конфликта (или спора)? Если Президент заявляет о том, что Правительство неэффективно проводит в жизнь его конкретные поручения, но при этом он не принимает никаких управленческих (политических или правовых) решений, то налицо протестные отношения, но значит ли это вступление Президента в конфликт с Правительством? Ответ на этот вопрос должен быть отрицательным. В приведённой ситуации имеет место лишь выражение мнения, которое сопровождается исключительно политическими последствиями, о правовых же последствиях мы говорить не можем. Однако от этого мы не можем говорить, что Президент таким образом не вступает в протестные отношения, так как сам факт выражения критики в такой ситуации уже свидетельствует о протестном характере отношений.

При этом, не вдаваясь в исследование лексических значений терминов «спор» и «конфликт», для целей нашего исследования будем считать их равнозначными. Под конституционным спором следует понимать особый вид противоречий, возникающих в публичных отношениях, специфической чертой которых является связь с исполнением, реализацией либо нарушением тех или иных норм, а также возникновение, изменение или прекращение правовых отношений между органами власти, физическими или юридическими лицами⁴².

Предметом конституционных споров следует считать нарушенный интерес или право субъектов конституционных отношений, которые являются социально значимыми. Результатом данного нарушения служит противоборство между субъектами⁴³.

Какова же связь протестных отношений с конституционно-правовыми спорами? Полагаем, что эти понятия находятся в несколько разных плоскостях. Протестные отношения связаны с выражением противоположной позиции, причём как в форме простого изложения, так и в форме действий, имеющих значимые правовые последствия (например, обращение с заявлением об оспаривании правового акта, отказ Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации).

⁴² См. Власова К.Б. Конституционные споры как предмет судебного разрешения (по страницам одной диссертации) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 49.

⁴³ Каримова Г.Г. Типология конституционно-правовых споров в процессе создания и деятельности политических партий // Судьбы конституционализма в России и современном мире: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 7. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 122 – 123.

При этом в протестных отношениях нас интересует процедура выработки общей позиции у конфликтующих сторон (например, согласительные процедуры, общественные обсуждения) или же информирование населения или публичной власти о своей несогласии с теми или иными позициями по вопросам государственной и общественной жизни.

При этом, например, вопрос о разрешении конституционных споров судами общей юрисдикции или Конституционным Судом не может рассматриваться как проявление протестных отношений, хотя сама процедура возникает как акт выражения несогласия, то есть как форма протеста. При этом протестные отношения перетекают в иные – судебные, прекращаясь в момент обращения в суд.

Есть мнение, что протестные отношения и конституционные споры – принципиально разные институты, так как в протестных отношениях нет нарушенного права или интереса. Но понятие интереса в юридической науке крайне неоднозначно.

Для целей данного исследования будем исходить из следующего понимания интереса (законного): это отражённое в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и в определённой степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам - в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным⁴⁴.

Под социальным благом мы можем понимать и свободу выражения мнения, и критику государственных органов и публичных лиц. Значит, абсолютное противопоставление данных понятий недопустимо.

При этом крайне затруднительно сформулировать чёткий критерий разграничения протестных отношений от иных видов конституционных споров, поэтому необходимо руководствоваться признаками и определением протестных отношений.

1.4 Право на протест как субъективное право личности

Ключевым для нас становится исследование понятия и содержания права на протест, определение которых является основополагающим для понимания сути протестных отношений.

Сравнительное исследование показывает, что «право на протест» в такой терминологической форме не предусмотрено ни в одной современной конституции⁴⁵. Однако в качестве своеобразного права иногда конституции выделяют право народа на сопротивление угнетению, которое имеет давнюю историю. Так, впервые оно появилось в Декларации независимости США 1776 года⁴⁶, затем во Французской Декларации прав человека и гражданина⁴⁷: среди

⁴⁴ Большой юридический словарь (под редакцией А.В. Малько). М.: Проспект, 2009.

⁴⁵ Однако категорией *right to protest* (право протестовать, право на протест) стали оперировать политологи. Однако отметим, что такая терминология пока не является общепринятой. См., например, Roberts A. Civil Resistance to Military Coups / *Journal of Peace Research*. Oslo. Vol. 12. No. 1. 1975. Pp. 19-36.

⁴⁶ См. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / под ред. О.А. Жидкова. Перевод О.А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993.

⁴⁷ См. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. - М.: Норма. 2009.

естественных и неотъемлемых прав человека, составляющих цель всякого политического союза, то есть, по нашему мнению, объединения людей в государство, наряду со свободой, собственностью, безопасностью названо сопротивлением угнетению (ст. 2). Если говорить о современных примерах, то есть несколько примеров использования аналогичной конституционной формулы – право оказывать сопротивление каждому, кто посягает на осуществление демократических прав и свобод человека и гражданина. В частности, данное право закреплено Основным Законом Федеративной Республики Германии⁴⁸ (ст. 20), Конституцией Словацкой Республики⁴⁹ (ст. 34), Конституцией Греции⁵⁰ (ст. 120), Конституцией Перу⁵¹ (ст. 46). Конечно, реализация этого права является лишь гипотетически возможной, и Конституции предусматривают, что возможность реализации такого права возникает лишь при наличии исключительных обстоятельств. Справедливости ради, следует отметить, что закрепление этого права несёт в себе лишь идеологическую нагрузку, а само право является декларативным.

Реализация права на сопротивление угнетению является крайней формой выражения протеста и применяется в конституционной практике крайне редко, так как является, как правило, исключительно деструктивной формой развития государства и общества. Но при рассмотрении протестных отношений мы не можем не упомянуть и такие формы.

Конструктивные (мирные) же формы протеста косвенно закрепляются подавляющим большинством современных конституций. Такие формы развиваются через признание на конституционном уровне права на проведение публичных мероприятий (манифестаций), свободы союзов, свободы слова, СМИ и т.п.

Само же субъективное право как «право на протест» или аналогичные формулировки в целом не используются в текстах конституций. Но означает ли отсутствие данного субъективного права в перечне конституционных прав и свобод, что данное право не признаётся и не защищается? Очевидно, что это не так. Более того, традиционна, как для конституционного права России, так и для конституционного права большинства зарубежных стран, формула, согласно которой перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина⁵².

Важно ответить на вопрос: зачем необходимо выделение права на протест при наличии комплекса политических прав, которые имеют свой специфический инструментарий, гарантии реализации и защиты? Право на протест в целом обеспечивается реализацией множества конституционных прав: правом на объединение, свободой собраний, свободой слова, свободой СМИ, правом на участие в управлении делами государства, правом на обращение в органы публичной власти, правом на свободу и личную неприкосновенность и т.д.

Является ли право на протест простым сложением этих прав и свобод или их комбинаций? Представляется, что право на протест является

⁴⁸ Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты, Москва 1991.

⁴⁹ Неофициальный перевод на русский язык: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/110>.

⁵⁰ Неофициальный перевод на русский язык: URL: <http://constitutions.ru/archives/249>.

⁵¹ Неофициальный перевод на русский язык: URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/534>.

⁵² См., например, ч. 1 ст. 55 Конституции Российской Федерации

самоценным, его следует рассматривать как самостоятельное субъективное право, которое является комплексным по своей природе. Хотя концепция комплексного права не является общепризнанной в науке конституционного права, однако полагаем, её отрицание является необоснованным. Примером комплексных прав можно считать право граждан на народное представительство⁵³. Поэтому вполне можно согласиться с мнением, в соответствии с которым по своей природе право на протест есть комплексное право⁵⁴.

Следствием признания права на протест в качестве комплексного является необходимость определения его содержания. Полагаем, содержание данного права определяется особенностями субъекта, а именно, тем, является ли субъект индивидуальным или коллективным. Таким образом, содержание права на протест можно рассматривать в трёх аспектах: общее содержание (применимое и к отдельным, и к нескольким субъектам), содержание индивидуального права на протест и содержание коллективного права.

На наш взгляд, в общее содержание права на протест должны включаться следующие общие правомочия:

- 1) правомочие выражать мнение по вопросам жизни общества и государства;
- 2) правомочие использовать СМИ для донесения своей позиции по тому или иному вопросу;
- 3) правомочие на обращение к компетентному лицу (лицам) с предложениями, заявлениями, жалобами, проектами решений и пр.;
- 4) правомочие выражать несогласие с позицией тех или иных субъектов конституционных правоотношений и отстаивать свою позицию в ходе политико-правовой дискуссии;
- 5) правомочие призывать противоположную сторону к диалогу;
- 6) правомочие быть услышанным государством в лице его органов и должностных лиц;
- 7) правомочие по защите своих прав, в том числе в судебном порядке и др.

Содержание коллективного права включает в себя:

- 1) правомочие участвовать в выборах, референдумах, вести соответствующую агитацию;
- 2) правомочие участия и организации публичных мероприятий (собраний, митингов, шествий, пикетирований, демонстраций);
- 3) правомочие выступать с общественными инициативами, законодательными предложениями и др.

Содержание индивидуального права:

- 1) правомочие на пикетирование, а также на участие в иных публичных мероприятиях;
- 2) правомочие на участие в избирательном процессе: в качестве кандидата или избирателя, а также правомочие на отказ от участия в выборах;
- 3) правомочие создавать институты гражданского общества и участвовать в их деятельности;

⁵³ См. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. С. 35.

⁵⁴ См. Троицкая А.А. Указ. соч. С. 34 – 37.

4) правомочие публичного лица выступать с противоположной позицией по отношению к другим органам и должностным лицам и др.

Данные перечни не являются исчерпывающими и могут быть существенно дополнены. Однако приведённые правомочия являются основными при реализации права на протест.

Необходимо отметить, что исследователи, которые не признают существования комплексного субъективного права на протест, всё же рассматривают в рамках изучения протестных отношений систему политических прав, реализация которых способствует или, наоборот, препятствует развитию протестных отношений. К таким правам, в частности, относят: право на обращение, свободу собраний, свободу печати, свободу союзов, право на участие в управлении делами государства⁵⁵.

Среди сторонников этой позиции есть и весьма спорные с правовой точки зрения мнения, согласно которым свобода выражения мнений и есть право на протест⁵⁶. Такие мнения имеются в рамках политической науки, но с точки зрения права они являются смешением понятий.

Полагаем, два приведённых подхода не исключают друг друга, однако с точки зрения особенностей протестных отношений и их конституционно-правового содержания более целесообразным с точки зрения как теоретической, так и практической рассмотреть единого, сложного (комплексного по своей природе) права на протест. Отдельные же политические права лишь способствуют реализации права на протест⁵⁷.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что хотя право на протест прямо не закреплено в Конституции РФ, оно нуждается в конституционно-правовой защите⁵⁸.

Проблема защиты нарушенных прав особо остро стоит в отношении права на протест. Связано это с тем, что, так или иначе, любое государство в лице правящих сил не часто заинтересовано в стимулировании протестных отношений и тем более в защите нарушенных прав протестующих.

Средствами защиты права на протест в литературе признают судебные и административные меры, а также денежное возмещение вреда, причинённого нарушением конституционных прав⁵⁹.

Полагаем, при защите данного комплексного права в силу наличия пробелов в правовом регулировании особая роль должна отводиться суду (прежде всего, Конституционному Суду). Это связано с тем, что данные правоотношения достаточно динамично развиваются⁶⁰, а значит – законодательство не может успевать за их развитием.

⁵⁵ См. подробнее: Шевердяев С.Н. Указ. соч. С. 65-71.

⁵⁶ См. Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч. С. 3 – 6.

⁵⁷ Отметим, что способствование протестным отношениям – лишь одна из возможных целей реализации того или иного политического права. Так, например, в рамках реализации права на объединение граждане могут создать общественное объединение, которое в принципе по своим целям не будет иметь какого-либо отношения к политике.

⁵⁸ Троицкая А.А. Указ. соч. С. 35.

⁵⁹ Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч. С. 13 – 14.

⁶⁰ Гаджиев Г.А. Способы преодоления пробелов в конституционном праве: возможности суда // 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., 2008. С. 37.

1.5 Типология протестных отношений

Не претендуя на исчерпывающий перечень типов и безапелляционность теоретических формул, попробуем систематизировать существующие типы данных правоотношений.

1. По степени участия субъекта, реализующего право на протест, протестные отношения можно подразделить на активные и пассивные.

Примерами пассивных отношений могут служить неучастие в выборах лица, обладающего активным избирательным правом, неучастие депутата в голосовании по законопроекту в знак протеста против позиции большинства депутатов по данному законопроекту или отказ гражданина подписать какую-либо петицию. Такого рода деяния принято называть мотивированным бездействием⁶¹. При этом данный вид также можно условно разделить на активное и пассивное бездействие⁶². Под пассивным мы понимаем «молчаливое» бездействие, в то время как под активным к бездействию субъекта добавляются его призывы к аналогичному поведению. При этом сам протест не приобретает активной формы, так как направлен не на призыв действовать определённым образом, а на бездействие.

Протестные отношения, заключающиеся в активных действиях, можно считать активными. Несомненно, число видов активных протестных отношений в разы больше пассивных. Приведём лишь несколько наиболее ярких примеров: митинг политической оппозиции против проводимых правящей партией реформ, шествие за честные выборы, отклонение «президентского» законопроекта депутатами парламента и т.д.

2. По характеру политических требований протестные отношения можно подразделить на конструктивные и деструктивные.

Крайним примером деструктивных протестных отношений являются революции, массовые беспорядки и т.д. Как правило, такие действия в любом государстве объявляются противоправными и жёстко пресекаются. Среди важнейших проблем протестных отношений всё большее внимание стал занимать вопрос мирного характера политического протеста⁶³.

На наш взгляд, важнейшим условием реализации права на протест должен быть цивилизованный характер протестных отношений, при ином подходе реализация права на протест будет нарушать права и свободы других лиц.

Но этим данный вид протестных отношений не исчерпывается. К ним также можно отнести: митинг за отставку президента или правительства, отклонение парламентом кандидатуры премьер-министра при невыдвижении альтернативного кандидата парламентом (там, где такая возможность существует)⁶⁴ и т.д.

В целом, деструктивные протестные отношения менее эффективны и продуктивны для развития государства и права, но если они не приобретают крайних форм, то их ценность всё же очень велика. Они позволяют представить

⁶¹ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение. С. 5.

⁶² Там же.

⁶³ Шевердяев С.Н. Указ. соч. С. 63.

⁶⁴ Следует обратить внимание на существование в ряде государств так называемого «конструктивного вето», когда при отклонении той или иной кандидатуры орган, принявший это решение, должен предложить другую кандидатуру на этот пост.

весь спектр мнений по тому или иному вопросу, стимулировать к совершенствованию тех или иных институтов, корректировке тех или иных решений, призвать заинтересованных лиц к политической дискуссии.

При этом часто деструктивные протестные отношения обречены на провал в силу как раз отсутствия каких-либо планов действий. Примером таких сложностей могут служить события так называемой «арабской весны», когда протестующие выдвинули лишь негативные лозунги («Правительство в отставку», «Долой...», «Хватит...»)⁶⁵, но в силу разобщённости сил протестующих не было возможности выработать единую, устраивающую все силы программу действий, план реформ. Это явилось причиной поражения протестующих в ряде стран.

Можно привести пример, более близкий российской конституционной практике. На протяжении 2011-2012 годов проводилось множество протестных акций в связи с принятием нового Закона «Об образовании»⁶⁶, но лишь единицы предлагали реальные коррективы в законопроект или же выступали с альтернативным проектом. Легко сказать: «Это решение мне не нравится», но куда сложнее выразить, что именно не нравится и как данный вопрос можно решить более эффективно.

При этом следует отметить, что даже такие, в полной мере деструктивные, акции полезны, так как они генерируют политическую дискуссию, а выражение несогласия является индикатором общественной поддержки того или иного решения.

Конструктивные протестные отношения можно считать более совершенной формой выражения протеста. Примером таких форм выражения протеста можно считать отклонение парламентом законопроекта правительства с одновременным (или почти одновременным) внесением нового законопроекта по тому же вопросу группой депутатов.

При этом грань между конструктивными и деструктивными отношениями иногда провести крайне затруднительно. Например, рассмотрение законопроекта о легализации однополых браков и усыновлении детей такими парами во Франции сопровождалось многотысячными акциями протеста по всей стране⁶⁷. Требования протестующих были вполне конкретными, их негативное наполнение означало поддержку существующего правового регулирования.

3. По степени вовлеченности в протестные отношения субъекта, на которого направлен протест, отношения можно делить на коммуникативные и некоммуникативные.

Под коммуникативными следует понимать отношения, в которых субъект, на которого направлен протест, активно взаимодействует с протестующим субъектом. Например, при отклонении верхней палатой

⁶⁵ Лозунги существенно варьировались (см. Uriel Abulof. What Is the Arab Third Estate? // The Huffington Post. 10 March 2011): «Народ хочет падения режима», «Перемен во всех сферах жизни» (в Омане), «Упразднить систему конфессионализма» (в Ливане) и т.д.

⁶⁶ Например, Всероссийская акция протеста Коммунистической партии Российской Федерации против принятия правительственного закона об образовании (см.: URL: <http://kprf.ru/actions/kprf/113616.html>); акция «Похороны российского образования», проведённая «Московским объединённым гражданским фронтом».

⁶⁷ См.: URL: <http://www.english.rfi.fr/france/20130622-french-gay-marriage-opponents-jail-sentence-sparks-protests>

парламента законопроекта могут создаваться согласительные комиссии с участием представителей обеих палат парламента для выработки единой, согласованной позиции по законопроекту и внесению корректив в текст будущего закона.

Под некоммуникативными протестными отношениями следует понимать такие отношения, в которых обратная связь между субъектами отсутствует или очень опосредована. Примером таких отношений можно считать любые уличные протестные акции. Как правило, власть не вступает в диалог с протестующими, хотя они могут оказывать косвенное влияние на принятие властных решений. Для таких отношений на первый план выходит необходимость освещения в СМИ и доведения до общества позиций протестующих, в то время как для первого вида это важно, но не столь необходимо.

Важным для нас является вопрос адекватной реакции государства на политический протест. Здесь могут быть две крайности: либо государство преувеличит масштаб протеста и будет следовать требованиям малой части населения, либо, наоборот, задействует по отношению к протестующим всю мощь репрессий. Протестующие против государства, его органов и должностных лиц имеют право ожидать адекватной реакции государства, государство же должно более терпимо относиться к критике в свой адрес, так как власть всегда потенциально является «мальчиком для битья»⁶⁸.

4. В политической науке имеется весьма неоднозначный подход к типологии протестных отношений. Авторы исходят из дихотомии: политические выступления и протест в общественных местах⁶⁹. К сожалению, в рамках данной типологии за пределами классификации остаётся значительная часть протестных отношений, но для целей политической науки такой подход следует признать обоснованным.

Ценность данной классификации с точки зрения права заключается в том, что в рамках отношений первой группы лишь свобода слова (выражения мнений) содействует протестным отношениям, иные права и свободы вовсе не затрагиваются. А в отношениях второй группы затрагивается широкий комплект политических и иных прав личности (право на проведение публичных мероприятий (манifestаций), свобода ассоциаций, свобода СМИ, личная неприкосновенность и др.).

Предложенная типология протестных отношений не претендует на полноту и всеохватность, но представляется важной опорной точкой для анализа конкретных протестных отношений с точки зрения их правового регулирования.

1.6 Основные подходы к классификации субъектов протестных отношений

Отталкиваясь от приведённого понимания протестных отношений, постараемся классифицировать их субъектов. В данной части работы нас интересуют, прежде всего, сами субъекты, вернее, то, кто может признаваться таковыми.

⁶⁸ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение. С. 9.

⁶⁹ См. Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч. С. 15, 50.

1. Базовой классификацией субъектов следует признать их деление на индивидуальных и коллективных. От этого прямо зависит содержание правомочий, входящих в субъективное право на протест.

2. Ещё одним критерием классификации может являться наличие государственно-властных⁷⁰ полномочий. По данному основанию мы подразделяем субъектов на две группы: имеющие такие полномочия и не имеющие.

Такая классификация не носит сугубо теоретического характера, она имеет существенное практическое значение. Это связано со специфическим набором полномочий, механизмами ответственности (особенно конституционно-правовой), возможностью принятия политических решений субъектов первой группы. Данные особенности оказывают ключевое влияние на конституционно-правовой инструментарий институционализации протестных отношений.

3. Ещё одна классификация основывается на критерии вовлечённости в механизм принятия государственно-властных решений. Используя данный механизм, можно выделить две группы субъектов, которым дадим условные названия: субъекты протестных отношений внутри государственного аппарата и вне его.

Ценность данной классификации определяется тем, что две данные группы отличаются по двум принципиальным позициям:

- 1) возможности влияния на принятие государственно-властных решений;
- 2) пределы содержания права на протест.

Две эти позиции находятся в обратно пропорциональной зависимости: чем меньше возможностей влияния на выработку и принятие государственных решений имеет субъект, тем больше возможностей и правомочий он должен иметь в рамках реализации своего субъективного права на протест.

Отметим, что две последние классификации во многом похожи, но не следует смешивать их. Например, фракция политической партии, набравшей минимум голосов для прохождения в Государственную Думу, формально обладает государственно-властными полномочиями исходя из своего статуса, но фактически её влияние на принятие решений Государственной Думой сводится к нулю.

Исходя из приведённых выше классификаций, постараемся дать обобщённое представление о субъектах протестных отношений.

Во-первых, физические лица как индивидуальные субъекты протестных отношений. Эту группу надлежит также разделить на две подгруппы: лица, обладающие государственно-властными полномочиями и не обладающие таковыми (для удобства первых назовём публичными лицами, а вторых - частными).

Несомненно, ключевым субъектом протестных отношений является гражданин (частное лицо). Он может выступать индивидуальным субъектом протестных отношений в самых различных формах: например, посредством

⁷⁰ Аналогичные подходы можно использовать и в муниципальном праве, поэтому правильнее было бы использовать термин не «государственный», а «публичный». Но в данной работе в силу ограниченности её объёма данный уровень протестных отношений остаётся за пределами рассмотрения. Поэтому далее также используется аналогичная терминология.

выступления на митинге, публикации статьи в газете, направления жалобы в компетентный орган.

Типичной и наиболее наглядной формой индивидуального протеста является одиночный пикет, традиционно не требующий каких-либо согласований с властями. Однако в последнее время законодательство в этом вопросе существенно ужесточается. Примеры такой трансформации правового регулирования будут рассмотрены отдельно.

Кроме того, возможно и протестное поведение в форме бездействия. Ярким примером отношений такого рода является отказ от участия в выборах. Показательной здесь является дискуссия о содержании активного избирательного права. Так, есть позиция, согласно которой содержание данного субъективного права ограничивается до «формально юридических гарантий, условий и порядка осуществления данного права⁷¹». Другая позиция, которая в целом представляется предпочтительной, заключается в том, что субъективное избирательное право есть перечень возможностей, имеющихся у гражданина в период выборов⁷². В перечень этих возможностей следует включать возможность отказа от участия в выборах, что составляет некоторое логическое противоречие с обязательностью включения гражданина в список избирателей при достижении им соответствующего возраста⁷³. Полагаем, однако, что так как право есть мера возможного поведения, то даже при включении в список избирателей отказ от участия в выборах нужно толковать как отказ от реализации активного избирательного права.

Всё перечисленное – деяния лица как индивидуального субъекта. При этом гражданин, реализуя своё право на объединение, может включаться в протестные отношения через различные институты гражданского общества (начиная с собрания двора или трудового коллектива, заканчивая деятельностью в политической партии). Коллективное протестное выступление граждан тесно связано с проблемой учёта мнения населения при принятии государственных решений⁷⁴.

В случае если гражданин вовлекается в принятие властных решений, его конституционно-правовой статус участника протестных отношений трансформируется, претерпевает существенные изменения. По сути, из числа потенциально протестующих он сам становится субъектом, на которого, прежде всего, направлен протест. Это связано ещё и с тем, что пределы допустимой критики в отношении политиков как таковых шире, чем в отношении частного лица⁷⁵. Но это не означает, что он утрачивает возможность реализации своего права на протест, или что это право приостанавливается. Наиболее правильным будет сказать, что это право трансформируется, преобразуется; существенно меняется его содержание, а значит, и сами протестные отношения с его

⁷¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Вешнякова. С. 280.

⁷² Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2006. С. 176.; Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография / Е.И. Колюшин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2012.

⁷³ Колюшин Е.И. Вопрос конституционных основ избирательной системы // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004. С. 436.

⁷⁴ См. подробнее: Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2 – 7.

⁷⁵ Application no. 23472/03, Case of Grinberg v. Russia, Judgment of 21 July 2005.

участием. К таким субъектам следует отнести лиц, замещающих государственные должности (президента, членов правительства и др.), отдельных политиков, должностных лиц. В качестве примера реализации таким типом субъектов права на протест можно привести следующую ситуацию: президент накладывает вето на законопроект, принятый парламентом.

Среди субъектов, относящихся к первой группе, необходимо отдельно выделить иностранцев и лиц без гражданства (апатридов). С точки зрения общей теории правового положения личности иностранцы и апатриды пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами⁷⁶, за исключением специально предусмотренных случаев⁷⁷.

Наиболее традиционный подход большинства государств заключается в ограничении, прежде всего, политических прав лиц, не являющихся гражданами соответствующего государства. Как правило, речь идёт об отсутствии у иностранцев и апатридов избирательных прав и об ограничении их права на объединение⁷⁸. При этом наметилась постепенная тенденция к расширению политических прав иностранцев. Например, всё чаще иностранцы и апатриды приобретают избирательные права на уровне местного самоуправления (в том числе и пассивное избирательное право)⁷⁹.

Учитывая столь существенные ограничения политических прав иностранцев и апатридов, исследователи традиционно обращают внимание на невозможность ограничения их права на проведение публичных мероприятий (манифестаций), так как иначе позиция данной категории лиц по тем или иным вопросам государственной и общественной жизни не будет услышана в принципе. Получается, что для некоего «уравновешивания» возможностей право на проведение манифестаций иностранцами должно особым образом гарантироваться и защищаться⁸⁰. Таким образом, применительно к данной

⁷⁶ В частности, такой формулировкой оперирует ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁷⁷ Подробнее см.: Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003; Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелева И.В. Иностранцы: правовое положение. М., 1992; Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. М., 2003.

⁷⁸ См. Алимов Д.А. Ограничение права на объединение иностранных граждан // Права человека и конституционная безопасность: Материалы докл. и сообщ. участников межвуз. науч.-практ. конф. / Отв. ред. Н.С. Бондарь. Ростов н/Д, 2002; Вешняков А.А. Избирательным правам иностранцев и лиц без гражданства – больше внимания // Журнал о выборах. 2005. № 4; Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8, 9; David C. Earnest Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm. Washington, DC. 2003.

⁷⁹ Например, п. 10 ст. 4 Федерального закона «Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253. Указанная норма закрепляет возможность наделения иностранцев и активным и пассивным избирательным правом при условии наличия международного договора. На уровне Европейского Союза существует ряд Директив о «недискриминации между гражданами и негражданами», расширяющих избирательные права иностранцев (в частности, Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993; Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994).

⁸⁰ Эта позиция является не только доктринальной, но и находит своё отражение в международных актах. См., например, п. 2 ст. 5 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (Принята резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 года).

категории субъектов право на протест приобретает принципиально иное наполнение.

Во-вторых, это институты гражданского общества. Роль данных субъектов в протестных отношениях переоценить трудно. Здесь нам также важно разделить такие субъекты на две подгруппы: институты гражданского общества, вовлечённые в принятие государственно-властных решений (например, парламентские партии), и институты гражданского общества, действующие вне государственного аппарата и взаимодействующие с ним лишь извне.

Среди институтов гражданского общества, вовлечённых в принятие государственно-властных решений, наиболее значимое место занимает парламентская (или так называемая «системная») оппозиция. Оппозиционные депутатские объединения в значительной мере влияют на содержание деятельности Государственной Думы. Однако максимально эффективно это может делать фракция, в состав которой входит большинство депутатов⁸¹. Значит, для оптимизации процесса согласования интересов и принятия наиболее эффективных решений необходима институционализация политической (прежде всего, парламентской) оппозиции⁸². Последствием такой институционализации должны стать дополнительные гарантии оппозиционной деятельности и особые, специфичные правомочия оппозиции в рамках содержания права на протест⁸³.

Нужно отметить, что право на протест – лишь малая часть деятельности политической оппозиции, понимаемой как организационно обособленное объединение граждан, деятельность которого направлена на противодействие власти⁸⁴, так как выражение своего несогласия есть лишь одна из составляющих противодействия власти. Однако недооценивать роль политической оппозиции нельзя. Именно она, как правило, является организатором подавляющего большинства протестных акций. Особое внимание необходимо уделять правовому регулированию политических акций, проводимых политической оппозицией⁸⁵.

Кроме того, перед нами стоит вопрос: является ли проведение политических акций протеста оппозиционной деятельностью?⁸⁶ Несомненно, это часть оппозиционной деятельности, но этим такая деятельность не исчерпывается. Сама институционализация политической оппозиции и гарантии оппозиционной деятельности необходимы для цивилизованного развития протестных отношений, так как «противник официальных идей и позиции должен иметь свое место на политической арене⁸⁷».

⁸¹ Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации / И.В. Гранкин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 162.

⁸² См. Салихов Д.Р. Оппозиционная деятельность в России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 52 - 56.

⁸³ См. Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010.

⁸⁴ Салихов Д.Р. Там же.

⁸⁵ Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 78.

⁸⁶ Таева Н.Е. Рецензия на монографию: Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 7. С. 77 - 78.

⁸⁷ Постановление Европейского суда по правам человека по делу *Piermont v. France* (Пьермон против Франции) (№ 15773/89; 15774/89) от 27 апреля 1995 г. § 76.; Кононов К.А. "Противник

Третья группа субъектов – органы государства. Эта группа также многочисленна: к ней можно отнести парламент в целом, его палаты, отдельные фракции парламента, министерства и ведомства, администрацию президента и т.д. Формы выражения протеста такими субъектами очень разнятся в зависимости от компетенции и их объективных возможностей влияния на принятие тех или иных решений.

Как отмечалось выше, основополагающей проблемой в вопросе объёма права на протест данной группы субъектов является проблема неоправданного баланса властей и, как следствие, минимизация возможностей парламента влиять на Президента и Правительство. Связана эта проблема во многом с тем, что Конституция создавалась «под конкретного человека»⁸⁸, что является следствием событий 1991-1993 гг.

В данной ситуации почти любая ситуация возникновения протестных отношений между Федеральным Собранием и Президентом или Правительством может быть губительна для Федерального Собрания. Такая ситуация снижает эффективность принимаемых решений и служит препятствием установления и развития цивилизованных протестных отношений в данной сфере.

Существенная идеологическая и политическая роль парламента есть важнейшая предпосылка для принятия эффективных правовых решений и критерий для признания наличия парламентаризма как такового⁸⁹.

В связи с этим важнейшим правомочием в рамках права на протест парламента является парламентский контроль, в самом общем смысле представляющий собой совокупность норм, регулирующих установленный порядок проведения, наблюдения и проверки деятельности органов исполнительной власти в целях её оценки и возможного применения санкций⁹⁰. Не останавливаясь подробно на методах парламентского контроля, отметим, что к таковым можно отнести: постановку вопроса о доверии, интерпелляцию, устные и письменные вопросы членов парламента, резолюцию порицания и парламентское расследование⁹¹.

Для российской конституционной практики реализация подобных мер часто крайне затруднительна. Отдельные аспекты данного вопроса будут рассмотрены ниже.

Несомненно, ключевым для парламентского контроля является институт парламентского расследования. Однако вне сферы парламентского контроля оказался Президент и его Администрация, что является фактором, нейтрализующим этот институт⁹².

официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене" // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 9 - 14.

⁸⁸ Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917 - 1993). М., 2000. С. 149.

⁸⁹ См. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 410.

⁹⁰ Парламентское право России / Под ред. О.Н. Булгакова. М., 2006. С. 137.

⁹¹ См., например: Толеубеков А.Т. Парламентский контроль в Республике Казахстан // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 68 – 76.

⁹² Авакьян С.А. Столетие российского парламентаризма: истоки и современность // Российская Федерация сегодня. 2006. № 9. С. 4.

Президент, будучи одновременно главой государства и лицом, контролирующим деятельность Правительства и формирующим его⁹³, обладает ещё и правом вето. Более того, Президент как субъект законотворческой инициативы активно пользуется возможностью внесения законопроектов, а Регламент Государственной Думы устанавливает и первоочередное рассмотрение таких законопроектов⁹⁴.

Исходя из анализа полномочий, можно сделать вывод об объединении в руках Президента традиционных полномочий главы государства в парламентских и президентских республиках⁹⁵.

Таким образом, мы вынуждены констатировать, что российская конституционная практика не предусматривает каких-либо значимых механизмов, стимулирующих переход к цивилизованным формам протестных отношений в органах государства, что является крайне негативным фактором развития конституционных правоотношений.

Особую роль в конституционном праве России занимает Общественная палата РФ, которая, будучи институтом консолидации гражданского общества, встроена в систему органов государства и занимает некое промежуточное место между органами государства и институтами гражданского общества.

Специфическим субъектом протестных отношений можно считать также народ⁹⁶. Как правило, сложно представить себе вступление народа в конкретные правоотношения по реализации права на протест, но когда мы говорим о крайних формах такого протеста (например, революция), полагаем, народ должен рассматриваться как субъект протестных отношений. Однако необходимо учитывать специфику такого субъекта⁹⁷, заключающуюся, например, в невозможности привлечения этого субъекта к какой-либо юридической ответственности⁹⁸.

⁹³ Об этом свидетельствует, например, право председательствовать на заседания Правительства (ст. 83), а также процедуры назначения и отставки Правительства.

⁹⁴ П. 1.2 ст. 50 Регламента Государственной Думы, утверждённого Постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД (в редакции от 25 января 2013 года) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

⁹⁵ См. подробнее: Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. М., 2010. С. 178 – 219.

⁹⁶ Конституции часто указывают на этот специфический субъект. Например, в Преамбуле Конституции Российской Федерации присутствует «многонациональный народ Российской Федерации»; в Конституции США присутствует «народ США», в ст. 20 Конституции ФРГ появляется субъект «все немцы».

⁹⁷ См. Кабышев В.Т., Миронов О.О. Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 4; Губенко Р.Г. Советский народ – субъект конституционных правоотношений // Сов. государство и право. 1980. № 10; Кудинов А.Н. О понятии «народ» в теории советского государственного права // Вестн. Белорус. гос. ун-та. Сер. 3. Философия, научный коммунизм, экономика, право. 1981. № 1.

⁹⁸ Можно говорить лишь о так называемой «позитивной» ответственности, то есть о своеобразном проявлении внутреннего отношения к своим обязанностям перед грядущими поколениями. Подробнее о «позитивной» ответственности см.: Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001; Виноградов В.А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство: право для бизнеса. 2003. № 2; Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). Издание 2-е. – М.: Институт государства и права РАН, 1995.

Выводы

Протестные отношения – проблематика, которую сегодня следует признать одной из самых актуальных в конституционном праве. Вместе с тем данные отношения остаются практически не изученными в науке конституционного права.

В данном разделе мы попытались раскрыть некоторые наиболее значимые теоретико-методологические проблемы протестных отношений, их содержания, типологии субъектов, конструирования права на протест.

По итогам рассмотрения данных вопросов представляется целесообразным обратить внимание на следующее:

1. Право на протест как комплексное субъективное право является предпосылкой возникновения протестных отношений.

2. Содержание права на протест в значительной мере зависит от субъекта протестных отношений и определяется рядом факторов (возможностью участия в процессе принятия государственных решений, включённостью в государственный аппарат, совокупностью конкретных полномочий, признанием субъекта на уровне государства, формами его деятельности и пр.)

3. Протестные отношения следует рассматривать как конституционные правоотношения особого рода. При этом под протестными отношениями следует понимать такие общественные отношения, в которых имеет место наличие двух и более полярных позиций, и участник которых выступает против позиции его оппонентов (причём неважно, в большинстве или меньшинстве тот находится).

4. Перечень правомочий в рамках права на протест также отличается в зависимости от характера правоотношений, места субъекта в механизме принятия публичных решений и ряда других факторов.

2. ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В 1988 – 2007 ГОДЫ

С началом преобразования советской политической системы и проведением с 1988 года крупных конституционных реформ, отмеченных новой правовой идеологией, разительно начало меняться, а иногда и рождаться заново, конституционное законодательство по большинству предметных направлений. Не исключением была и проблематика протестного самовыражения граждан. Анализ истории развития российского конституционного законодательства в указанный период показывает, что особенно динамичное развитие имело место в следующих областях: законодательство о публичных мероприятиях; об отзыве депутатов и иных выборных представителей власти; о народной законодательной инициативе; о всенародном обсуждении и голосовании; избирательное законодательство; законодательство о политических партиях.

Законодательство о публичных мероприятиях

Период смены политического и экономического направлений развития страны характеризовался активными протестными движениями. Особое

значение имели такие формы выражения протеста как митинги и демонстрации. 1988 – 1993 гг. стали периодом активного проведения многочисленных публичных мероприятий, собиравших по несколько сотен тысяч человек⁹⁹.

Право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование (далее также – "публичные мероприятия") при условии предварительного уведомления властей было закреплено на конституционном уровне¹⁰⁰.

Президиумом Верховного Совета СССР 28 июля 1988 года был урегулирован порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР¹⁰¹.

Для проведения собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации требовалось не позднее чем за десять дней до намечаемой даты проведения мероприятия подать заявление в исполнительный комитет соответствующего местного Совета народных депутатов. При этом необходимо было указывать такие данные как цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время его начала и окончания, предполагаемое количество участников, фамилии, имена, отчества уполномоченных (организаторов), место их жительства и работы (учебы), дата подачи заявления. Заявителями могли быть достигшие восемнадцатилетнего возраста уполномоченные трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, органов кооперативных и иных общественных организаций, органов общественной самодеятельности и отдельных групп граждан.

Исполнительный комитет мог предложить иное время и место проведения мероприятия, а его решение могло быть обжаловано в вышестоящий исполнительный и распорядительный орган.

Запрещались публичные мероприятия, цель проведения которых противоречила Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик либо угрожала общественному порядку и безопасности граждан.

Установление иных правил, касающихся регламентации порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций отдавалось на откуп Президиумам Верховных Советов союзных и автономных республик, краевым, областным, окружным, районным и городским Советам народных депутатов для учета местных условий.

25 марта 1991 года Кабинет министров СССР запретил проводить в г. Москве с 26 марта по 15 апреля 1991 года митинги, пикеты, уличные шествия и

⁹⁹ Например, акция 4 февраля 1990 года собрала по официальным данным милиции более 200 тысяч человек, по неофициальным данным организаторов - около миллиона манифестантов. 20 января 1991 года во многих крупных городах СССР прошли митинги, поводом к которым стало силовое подавление выступлений сторонников независимости Литвы. В Москве в акции приняли участие около 800 тысяч человек. Среди требований митингующих звучали вывод воинских частей с территорий союзных республик, заявивших о своем выходе из состава СССР, деполитизация армии, отставка Михаила Горбачева.

¹⁰⁰ Ст. 49 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России // Ведомости ВС РСФСР. 1978. №15. Ст. 407.

¹⁰¹ Указ Президиума ВС СССР от 28.07.1988 N 9306-XI "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР"// Ведомости ВС СССР. 1988. №31. Ст. 504.

демонстрации¹⁰² в целях предотвращения проведения акций, намеченных на 28 марта 1991 года¹⁰³. Данные меры были приняты для обеспечения надлежащего общественного порядка и спокойствия в столице, а также недопущения давления на народных депутатов.

Предусматривалось усиление мер безопасности на транспорте в пределах Московского транспортного узла, а на руководителей предприятий, организаций, учебных заведений и научных учреждений в г. Москве возлагалась обязанность обеспечить строгое соблюдение государственной дисциплины, нормальную деятельность трудовых и учебных коллективов, недопущение проведения общественно-политических мероприятий в рабочее время, надлежащую охрану подчиненных объектов.

В условиях нестабильной политической ситуации данное Постановление не могло остаться незамеченным. Президиумом Верховного Совета РСФСР 27 марта 1991 года было принято заявление¹⁰⁴, в котором указывалось на грубое нарушение Кабинетом министров СССР ст. 48 Конституции СССР, ст. 48 и 72 Конституции РСФСР, Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Президиум Верховного Совета РСФСР призывал Верховный Совет СССР дать незамедлительную оценку действиям исполнительных органов Союза ССР и принять все необходимые меры по обеспечению конституционных прав и свобод граждан, оказать содействие в обеспечении возможности проведения Съезда народных депутатов РСФСР в нормальной, рабочей обстановке.

Граждане, трудовые коллективы и общественные силы призывались к сохранению спокойствия, воздержанию от нарушения установленного порядка и приложению максимальных усилий к единению и консолидации.

28 марта 1991 года Съезд народных депутатов РСФСР принял решение о приостановлении действия рассматриваемого Постановления Кабинета министров СССР¹⁰⁵. Оценки количества участников состоявшихся акций разнятся, предположительно в мероприятиях приняли участие более 500 тысяч человек.

Вопрос о правилах проведения публичных протестных мероприятий не терял актуальности в течение длительного периода времени. 25 мая 1992 года вышел Указ Президента, регулирующий порядок организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования¹⁰⁶.

¹⁰² Постановление Кабинета Министров СССР от 25.03.1991 №120 "О временном приостановлении в г. Москве проведения митингов, уличных шествий и демонстраций" // Опубликован не был. СПС "Консультант Плюс".

¹⁰³ 28 марта 1991 года открывался 3-й съезд народных депутатов РСФСР, на котором у Б.Н. Ельцина не было необходимой поддержки, однако планировалось проведение многочисленных акций на улицах города.

¹⁰⁴ Заявление Президиума ВС РСФСР от 27.03.1991 "О Постановлении Кабинета Министров СССР "О временном приостановлении в г. Москве проведения митингов, уличных шествий и демонстраций"" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №13. Ст. 475.

¹⁰⁵ Постановление СНД РСФСР от 28.03.1991 "О приостановлении действий Постановления Кабинета Министров СССР "О временном приостановлении в г. Москве проведения митингов, уличных шествий и демонстраций" и Указа Президента СССР "О создании Главного управления Министерства внутренних дел СССР по городу Москве и Московской области" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №14. Ст. 477.

¹⁰⁶ Указ Президента РФ от 25.05.1992 №524 "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования" // Ведомости СНД и ВС РФ. 04.06.1992. №22. Ст. 1216.

До принятия закона, регулирующего порядок проведения публичных мероприятий, предлагалось руководствоваться положениями Декларации прав и свобод человека и гражданина¹⁰⁷ о праве граждан собираться свободно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей. Указывалось, что осуществление данного права не должно нарушать права и свободы других лиц, запрещалось использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны.

Положения рассмотренного ранее Указа Президиума Верховного Совета СССР "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" на территории Российской Федерации должны были применяться только в части, не противоречащей Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом Российской Федерации 22 ноября 1991 года.

24 мая 1993 года Указом Президента было утверждено "Временное положение о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города"¹⁰⁸. Срок подачи уведомлений о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования должен был составлять не менее пятнадцати дней и не позднее десяти до намечаемой даты проведения массовой акции с предоставлением выписки из протокола о проведении данного мероприятия. Подать уведомление в органы исполнительной власти могли уполномоченные трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, общественных организаций (объединений), общественной самодеятельности и отдельных групп граждан. О проведении массовых акций с количеством участников свыше 5 тысяч человек в письменной форме уведомление направлялось непосредственно мэру города Москвы, если предполагаемое количество участников составляло менее 5 тысяч человек, необходимо было уведомить префекта административного округа, а до 1 тысячи - главу районной управы¹⁰⁹.

Предусматривались основания для отказа в принятии уведомления: 1) противоречие акции принципам Декларации прав и свобод человека и гражданина, общепринятым нормам общественной морали и нравственности; 2) отсутствие в уведомлении обязательства уполномоченных (организаторов) обеспечивать соблюдение общественного порядка, а также неоднократное невыполнение организаторами или уполномочившими их организациями

¹⁰⁷ Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 №1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №52. Ст. 1865.

¹⁰⁸ Указ Президента РФ от 24.05.1993 №765 "Об утверждении Временного положения о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №22. Ст. 2023.

¹⁰⁹ До 1998 г. – мэрию, префектуру, суперпрефектуру муниципального округа г. Москвы соответственно. Данные изменения внесены Указом Президента РФ от 20.10.1998 №1272 "О внесении изменения и дополнений во Временное положение о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города" // СЗ РФ. 26.10.1998. № 43. Ст. 5335.

взятых на себя обязательств по ранее проводившимся массовым акциям; 3) совпадение акции по форме, месту, времени, но не по направленности и целям с другой массовой акцией, уведомление о которой в установленные сроки подано ранее либо одновременно; 4) создание акцией реальной угрозы нормальному функционированию предприятий, учреждений и организаций; 5) создание необходимости прекращения работы пассажирского и железнодорожного транспорта из-за невозможности изменения маршрута его движения.

В связи с тем, что для органа исполнительной власти предусматривалась возможность, хоть и по согласованию с организаторами массовой акции, изменить время, место (маршрут) и порядок проведения массовой акции в целях обеспечения общественного порядка, нормальной работы транспорта, государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, можно расценивать данный порядок как разрешительный.

Временное положение содержало рекомендации о месте проведения массовых акций. Так, рекомендовалось воздерживаться от планирования и проведения массовых акций вблизи от линий электропередачи высокого напряжения, газопроводов высокого давления, теплотрасс большого диаметра, особо взрыво- и пожароопасных объектов, строящихся объектов и коммуникаций. Место или маршрут проведения массовых акций указывались в уведомлении и должны были соблюдаться.

В 1998 году были установлены временные ограничения проведения массовых акций: акция, проводимая одними и теми же организаторами, не должна одновременно превышать пяти дней, а непосредственно мероприятия не могут начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов.

Давая характеристику действующей конституционно-правовой основе права на свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, следует упомянуть, что закреплено в Конституции Российской Федерации 1993 г. в ст. 31. Важнейшее значение для регулирования рассматриваемых отношений на федеральном уровне имеет Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" (далее – Закон о митингах), принятый 19 июня 2004 года и детализировавший содержание ст. 31 Конституции Российской Федерации.

Закон о митингах, "декларируя уведомительный порядок проведения публичных акций, фактически заменил его разрешительным"¹¹⁰, при этом полномочия по установлению порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления передавались субъектам и должны были определяться законами субъектов Российской Федерации¹¹¹. Как отмечают многие авторы, "у административных органов значительно расширился набор "технологий", применяемых для недопущения публичных мероприятий, в том числе со ссылкой на "насильственное изменение

¹¹⁰ Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. №5. С. 36.

¹¹¹ Однако за два года лишь "около 35 субъектов РФ приняли региональные законы о порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия" (Никитина Е.Е. Право на свободу собраний: соотношение федерального и регионального законодательства // Журнал российского права. 2006. №3. СПС "Консультант Плюс").

конституционного строя"¹¹². Также за ними сохранилось право на изменение времени и места проведения публичного мероприятия, в связи с чем "не редки случаи, когда интерпретация законодательно закрепленных положений осуществляется чиновниками по собственному усмотрению, исходя из специфики ситуации либо личного отношения к поднимаемой организаторами мероприятий проблеме"¹¹³.

Рассмотрим Закон в принятой в 2004 г. редакции подробнее.

Срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия не изменился по сравнению с ранее существовавшим порядком: не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Особый сокращённый срок уведомления предусматривался для проведения пикетирования группой лиц: уведомление может быть подано в срок не позднее трёх дней до дня проведения такого пикетирования.

Закон о митингах предусмотрел возрастной ценз для организаторов публичных мероприятий. При этом организаторами демонстраций, пикетирований и шествий могут быть лица, достигшие 18 лет, а для того, чтобы выступить организатором собрания или митинга, достаточно достижения возраста 16 лет, что, по мнению ряда авторов, является "не совсем оправданным"¹¹⁴, поскольку "организаторы всех публичных мероприятий обладают значительным объемом прав и обязанностей, <...> за исполнение которых они должны нести установленную законодательством ответственность... а организация и проведение митинга вряд ли являются менее ответственным мероприятием, чем, например, организация и проведение демонстрации"¹¹⁵.

В отличие от Указа Президиума Верховного Совета СССР "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" Закон о митингах допустил возможность пикетирования одним гражданином. Подача уведомления о таком пикетировании не требуется.

Предусматривалось, что публичные мероприятия могут проводиться в любых пригодных для их целей местах, но исключительно при условии, что их проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников публичных мероприятий. При этом Закон о митингах обозначил места, в которых проведение публичных мероприятий запрещено. К таким территориям были отнесены: 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности¹¹⁶; 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы

¹¹² Добрынин Н.М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи // Конституционное и муниципальное право. 2012. №3. С. 6.

¹¹³ Коневская О.Ю. Право граждан на мирные собрания: проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №6. С. 5.

¹¹⁴ Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. №6. СПС "Консультант Плюс".

¹¹⁵ Там же.

¹¹⁶ Данное положение рассматривалось в Конституционном Суде РФ на предмет конституционности. При этом Конституционный Суд РФ пришёл к выводу, что "отсутствие решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления об установлении границы соответствующего земельного участка и тем самым

отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; 4) пограничная зона при отсутствии специального разрешения уполномоченных пограничных органов.

Неразрешенным оставался не только вопрос о размерах территорий, непосредственно прилегающих к тем или иным видам объектов¹¹⁷, но и вопрос о соответствии в целом данных ограничений Конституции РФ¹¹⁸.

Органам исполнительной власти субъектов было передано полномочие по определению порядка проведения публичных мероприятий на территориях памятников истории и культуры, однако порядок проведения публичных мероприятий на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника "Московский Кремль" (в т. ч. на Красной площади и в Александровском саду) должен определяться Президентом Российской Федерации.

Введены временные ограничения: публичные мероприятия могли проходить в промежуток с 7 до 23 часов по местному времени, тем самым было исключено "проведение долговременных акций оппозиции, привлекающих внимание общественности страны и за рубежом"¹¹⁹, например, невозможно проведение круглосуточных и/или бессрочных акций (в том числе через разбивание палаточных городков).

Законом о митингах были закреплены основания для приостановления, а также прекращения публичных мероприятий. Так, публичное мероприятие могло быть приостановлено, если во время его проведения по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления было вынесено требование об устранении нарушения, но оно не было исполнено. Для прекращения публичного мероприятия требовались более серьезные основания: 1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц; 2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований Закона о митингах, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

отсутствие самих границ означает, что не имеется правовых оснований считать в таких случаях пикетирование или иное публичное мероприятие нарушением запрета проведения публичных мероприятий на территории, непосредственно прилегающей к зданиям со специальным правовым режимом" (См. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 №573-О-О // Не было опубликовано. СПС "Консультант Плюс").

¹¹⁷ Границы земельных участков, непосредственно прилегающих к указанным объектам, должны быть определены решениями органов исполнительной власти субъектов Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства, что, однако, сделано далеко не повсеместно.

¹¹⁸ См., например, Стародубцева И.А. Особенности коллизий в конституционном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. №4. С. 11.

¹¹⁹ Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. №18. СПС "Консультант Плюс".

В развитие положений Закона о митингах был принят ряд нормативных актов субъектов РФ, положения части которых затем оспаривались в судебном порядке.

Например, постановлением администрации Курской области № 31 от 15 июня 2005 года был утвержден порядок проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры в Курской области. Данный порядок предусматривал запрет проведения публичных мероприятий на проезжей части Красной площади, на проезжей части ул. Марата, на проезжей части территории и тротуаре между зданием Дома Советов и территорией, занятой памятником В.И. Ленину и скверами, расположенными с южной и северной сторон памятника В.И. Ленину, что обосновывалось целями исключения причинения вреда здоровью граждан, приглашенных для участия в публичном мероприятии его организаторами, а также недопущения создания препятствий для нормального функционирования транспорта и работы учреждений. Кроме того, запрещалось применение звукоусиливающей аппаратуры при проведении публичных мероприятий на территории, прилегающей к учреждениям (в целях недопущения создания помех для нормальной работы работников учреждений) и по сравнению с федеральным законодательством ограничивалось время проведения публичных мероприятий: с 12.00 до 19.00 часов. По заявлению Прокурора суд признал недействующими данные положения¹²⁰.

Постановлением Администрации Алтайского края № 34 от 3 февраля 2006 года был утвержден Порядок проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры Алтайского края¹²¹. Устанавливалось, что с учетом особого значения площади Советов для сохранения культурного облика города Барнаула и исторических традиций Алтайского края она используется только при проведении торжественных митингов, посвященных государственным праздникам (День защитника Отечества, Международный женский день, Праздник Весны и Труда, День Победы, День России, День народного единства, День Конституции Российской Федерации), военно-патриотических мероприятий, торжественных мероприятий, посвященных памятным событиям истории Алтайского края, а также при праздновании Дня города. Однако площадь Советов в г. Барнауле не отнесена в установленном законом порядке к объектам культурного наследия (т.е. к памятникам истории и культуры), кроме того существовала неопределенность касательно границ самой площади. Таким образом, Администрация Алтайского края не имела законных полномочий по определению порядка проведения публичных мероприятий на территории площади Советов г. Барнаула, которая не является территорией памятника истории и культуры, на что было указано судом¹²². Рассматриваемые нормативные положения также были признаны недействующими.

Однако на судебное рассмотрение попадали не только акты, дополнительно регламентировавшие данную сферу, но и акты непосредственного применения федерального законодательства на местах. Так,

¹²⁰ Определение Верховного Суда РФ от 30.08.2006 №39-Г06-34.

¹²¹ Опубликовано в газете "Алтайская правда" №46-47 от 18.02.2006.

¹²² Решение Алтайского краевого суда от 22.11.2006 по делу №3-43/2006, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.02.2007 №51-Г07-2

Калининградское отделение политической партии (КОПП) "КПРФ" обжаловало в суд действия мэрии г. Калининграда по согласованию проведения митинга 7 ноября 2005 года не на площади Победы, а в сквере у монумента "Мать Россия". 21 октября 2005 года организаторы митинга письменно уведомили мэра города о намерении провести митинг 7 ноября 2005 года с 18 до 19 часов на площади Победы с предполагаемым количеством участников до 200 человек, однако им было предложено иное место проведения публичного мероприятия. КОПП "КПРФ" полагало, что в проведении митинга на площади Победы им было отказано по политическим мотивам, так как площадь находилась в исправном состоянии, по ней ежедневно проходили тысячи людей, регулярно проводились массовые мероприятия - митинги, дискотеки. При этом позиция мэрии заключалась в следующем: проведение митинга на площади Победы невозможно в связи с продолжением работ по ее реконструкции. Суд первой инстанции отказал в удовлетворении требований КОПП "КПРФ", однако в кассационной инстанции было вынесено новое решение, признавшее необоснованным изменение места проведения митинга¹²³.

В целом практика изменения места проведения публичного мероприятия была распространена довольно широко и нашла значительное отражение в судебной практике¹²⁴.

Сложная ситуация с проведением практически любого рода публичных, в том числе протестных мероприятий складывалась на территории города Нижнего Новгорода. Сначала мэром Нижнего Новгорода было издано распоряжение "О запрещении проведения массовых мероприятий на территории Нижегородского Кремля"¹²⁵, которое вскоре было признано судом недействующим. Затем Постановлением правительства Нижегородской области "О порядке проведения публичных мероприятий на территории памятников истории и культуры"¹²⁶ был предусмотрен внушительный перечень оснований для заключения Росохранкультуры, которое должно было давать оценку уведомлениям о проведении публичных мероприятий, о невозможности проведения общественных акций на той или иной территории, в том числе в перечень оснований включались аварийное состояние, ремонт и реставрация зданий. Однако Нижегородский областной суд признал недействующим с момента принятия ключевой пункт рассматриваемого постановления правительства¹²⁷.

В итоге в целом развитие законодательства о проведении публичных мероприятий в рассматриваемый период шло по пути усиления ограничений для их проведения.

¹²³ Кассационное определение СК по гражданским делам Калининградского областного суда от 23.11.2005 №33-6388/2005г. По делу о согласовании места проведения митинга.

¹²⁴ См., например, также Определение Липецкого областного суда от 30.03.2005 по делу №33-440/2005.

¹²⁵ Распоряжение администрации г. Н.Новгорода от 15.12.2003 №3847-р "О запрещении проведения массовых мероприятий на территории Нижегородского Кремля".

¹²⁶ Постановление Правительства Нижегородской области от 21.08.2006 №270 "О Порядке проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры" // Правовая среда. №75-76(748-749). 06.09.2006 (приложение к газете "Нижегородские новости", №162(3574), 06.09.2006).

¹²⁷ Решение Нижегородского областного суда по делу №3-3/08 от 17.01.2008.

Развитие законодательного регулирования института отзыва депутатов и иных выборных представителей власти

Отзыв депутатов (независимо от уровня) является ещё одной формой протеста, "политико-правовым механизмом удаления из власти неугодных избранных"¹²⁸. Данный протест, по сути, отражает несогласие населения с деятельностью, осуществляемой народными избранниками¹²⁹. Такая форма протеста имела существенное значение в советский период, но в определенной мере сохранилась и после смены социально-политического курса страны.

В 1991 году был принят Закон "О порядке отзыва народного депутата СССР"¹³⁰. Народный депутат СССР, не оправдавший доверия избирателей или общественной организации, мог быть отозван по решению избирателей или избравшей его общественной организации. Не оправдать доверие можно было не выполнив свои депутатские обязанности или нарушив Конституцию или законы СССР. Предусматривалось две процедуры отзыва: для депутатов, избранных от территориального или национально - территориального избирательного округа, и для депутатов, избранных от общественных организаций. Так, предложение об отзыве народного депутата СССР, избранного от территориального или национально - территориального избирательного округа, должно было вноситься избирателями соответствующего избирательного округа на собраниях трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраниях избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, расположенным на территории избирательного округа. Предложение об отзыве должно было подаваться соответственно в Верховный Совет союзной, автономной республики, Совет народных депутатов автономной области, автономного округа или его президиум, в краевой, областной, городской (города республиканского подчинения) Совет народных депутатов или его президиум. С момента внесения предложения об отзыве до решения вопроса о возбуждении отзыва народного депутата СССР должно было пройти не более 60 дней.

Предложение об отзыве народного депутата СССР, избранного от общесоюзной общественной организации, могло вноситься районным в городе, городским, районным, окружным, областным, краевым, республиканским выборным органом соответствующей общественной организации, если же организация была общесоюзной, требовалось подать предложение об отзыве в вышестоящий выборный орган соответствующей общественной организации. При наличии желания депутата можно было получить заключение об обоснованности предложения об отзыве в суде и в Верховном Совете СССР. Народному депутату предоставлялось право представить письменное заявление, выступать на собраниях (конференциях) избирателей, в печати, по телевидению и радио по поводу обстоятельств, послуживших основанием для предложения об отзыве.

¹²⁸ Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. №8. С. 15.

¹²⁹ Хотя в настоящее время утрата доверия населения не является основанием для отзыва.

¹³⁰ Закон СССР от 03.06.1991 №2220-1 "О порядке отзыва народного депутата СССР" // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. №25. Ст. 705.

Вопрос о возбуждении процедуры отзыва народного депутата, избранного от территориального или национально - территориального избирательного округа, решался конференцией избирателей округа, а народного депутата, избранного от общественной организации, - съездом или конференцией соответствующей общественной организации либо пленум ее общесоюзного органа. День голосования по вопросу об отзыве народного депутата должен был наступить в пределах 80 - 90 дней с момента возбуждения вопроса об отзыве.

Для отзыва было необходимо больше половины голосов избирателей или делегатов съездов, конференций общественных организаций либо участников пленумов их общесоюзных органов, внесенных в списки для голосования. В случае равенства поданных за и против голосов народный депутат сохранял свои полномочия.

За месяц до принятия союзного "Закона о порядке отзыва народного депутата СССР" был принят Закон РСФСР "О порядке отзыва народного депутата РСФСР"¹³¹. Рассматриваемый закон вводил ценз оседлости для участия в голосовании об отзыве народного депутата РСФСР: таким правом обладали только граждане РСФСР, временно, но более трех месяцев, или постоянно проживающие на территории округа, от которого избран народный депутат. Инициировать проведение голосования об отзыве народного депутата могли только граждане, обладавшие правом участвовать непосредственно в голосовании. Для назначения голосования об отзыве требовалось собрать подписи не менее 10% от числа избирателей соответствующего округа. Гражданам предоставлялось право беспрепятственной агитации за или против отзыва народного депутата РСФСР через средства массовой информации, на собраниях и митингах. Таким образом, лица, поддерживавшие действующего депутата, могли в свою очередь выразить свой протест инициаторам отзыва. Отозванным считался народный депутат РСФСР, за отзыв которого проголосовало более половины избирателей.

С изменением социально-политического направления развития страны Россия сначала попыталась отказаться от отзыва депутатов и выборных должностных лиц избирателями, отзыв депутатов на федеральном уровне ушел в небытие, однако сохранился на муниципальном уровне и уровне субъектов РФ. Так, в соответствии с Федеральным законом от 28.08.1995 №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹³² возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могла быть предусмотрена уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹³³ в число институтов непосредственной демократии включает голосование по отзыву депутата, члена

¹³¹Закон РСФСР от 15.05.1991 "О порядке отзыва народного депутата РСФСР" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №21. Ст. 697.

¹³²Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506.

¹³³Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

Существование института отзыва было закреплено и в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"¹³⁴, однако подверглось переоценке Конституционным Судом¹³⁵.

Отдельные положения об отзыве народных представителей или специальные законы принимались и на уровне субъектов РФ, в результате чего отзыв депутатов не раз становился предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Так, в 1996 году в Конституционном Суде на предмет конституционности рассматривался Закон Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы"¹³⁶. Положения закона были применены на практике: избирателями была отозвана Н. А. Елисеева. В Постановлении от 24 декабря 1996 года¹³⁷ Конституционный Суд определил общую возможность существования института отзыва как института непосредственной демократии. Между тем, по мнению Конституционного Суда основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании: основанием для отзыва может служить лишь неправомерная деятельность депутата.

Предпринимались попытки закрепить институт отзыва и на федеральном уровне: 18 октября 2001 года в Государственную Думу был внесён законопроект "Об отзыве депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранного по одномандатному избирательному округу"¹³⁸. Законопроект включал следующие основания для отзыва: 1) невыполнение депутатских полномочий; 2) утрата доверия избирателей; 3) совершение действий, порочащих звание депутата и наносящих ущерб престижу Государственной Думы; 4) выбытие из состава фракции Государственной Думы. Законопроект был отклонён уже в первом чтении¹³⁹.

¹³⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

¹³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. №25. Ст. 2728.

¹³⁶ Закон Московской области от 28.04.1995 №10/95-ОЗ "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" (принят решением Мособлдумы от 19.04.1995 №5/50) // Подмосковные известия. №89. 18.05.1995.

¹³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 21-П "По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. №2. Ст. 348.

¹³⁸ Проект Федерального закона №140421-3 "Об отзыве депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранного по одномандатному избирательному округу" (ред., внесенная в ГД ФС РФ) // СПС "Консультант Плюс".

¹³⁹ Постановление ГД ФС РФ от 25.12.2002 №3526-III ГД "О проекте Федерального закона N 140421-3 "Об отзыве депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

Развитие института народной законодательной инициативы

Народная законодательная инициатива является формой непосредственного осуществления населением государственной власти посредством внесения проекта нового закона, отмены или изменения ранее принятых законов с целью последующего принятия такого нормативного акта законодательным органом соответствующего уровня. Безусловно, для принятия нормативного акта необходима его поддержка депутатами, однако само право обращения граждан с предложением о принятии того или иного акта и представление проекта такого акта позволяет гражданам определенным образом выражать свой протест либо в отношении действующих актов, либо в отношении неурегулированности какой-либо сферы общественных отношений.

Впервые правотворческая инициатива граждан получила закрепление в ст. 25 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": граждане обладали рассматриваемой возможностью, только в том случае, если она была закреплена в уставе муниципального образования. Аналогичный Федеральный закон от 6 октября 2003 г. такую оговорку не содержит¹⁴⁰, поэтому граждане могут реализовать правотворческую инициативу "независимо от наличия указания на нее в уставе муниципального образования и отсутствия муниципального правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан"¹⁴¹.

В Российской Федерации право народной правотворческой (законодательной) инициативы не было предусмотрено на общероссийском уровне. Федеральный закон от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусмотрел возможность предоставления конституцией (уставом) субъекта РФ права законодательной инициативы наряду с другими субъектами этого права гражданам, проживающим на территории субъекта РФ. Более чем в двадцати субъектах РФ такая возможность предусмотрена, в ряде субъектов подробно регламентирована - в Алтайском крае¹⁴², Брянской¹⁴³, Калужской¹⁴⁴ областях,

Федерации, избранного по одномандатному избирательному округу" // СЗ РФ. 2003. №1. Ст. 121.

¹⁴⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

¹⁴¹ Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №2. С. 29.

¹⁴² Ст.58 Устава (Основного Закона) Алтайского края от 5 июня 1995 г. №3-ЗС // Газета "Алтайская правда". №100. 14.06.1995.

¹⁴³ Ст.38 Устава Брянской области от 20.12.2012 №91-З (принят Брянской областной Думой 20.12.2012) // Официальная Брянщина. №20. 21.12.2012; Закон Брянской области от 10.12.1997 №32-З "О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу" (принят Брянской областной Думой 27.11.1997) // Брянские известия. №243. 25.12.1997.

¹⁴⁴ Закон Калужской области №24 от 03.06.1996 "О народной правотворческой инициативе" (принят постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 06.05.1996 N 493) // Весть. №123. 06.06.1996.

г. Москве¹⁴⁵. Например, в г. Москве правила реализации права законодательной инициативы в рассматриваемый период были ужесточены: количество подписей жителей Москвы, необходимых для подачи петиции с предложением о принятии, изменении или отмене закона города Москвы, было увеличено в 2002 году с десяти до пятидесяти тысяч человек¹⁴⁶.

Всенародное обсуждение и голосование

Важное значение для выявления и возможного последующего учета мнений всех кругов общества имеет институт всенародного обсуждения законопроектов – "своеобразное комплексное средство, соединяющее в себе "конструктив", а по необходимости и протест"¹⁴⁷, сопоставляющее различные мнения и предложения, а также способствующее выработке оптимального решения той или иной проблемы. Конституцией РСФСР 1978 года предусматривалось, что наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение (ст.5), а в 1988 году был принят специальный закон¹⁴⁸, а сама процедура действительно находила отражение в политико-правовой практике государственного строительства. В постсоветский период институт всенародного обсуждения нашёл отражение лишь в Регламенте Государственной Думы. Согласно ч. 6 ст. 119 Регламента "Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении"¹⁴⁹. Однако в рассматриваемый период данная форма выявления мнения народа ни разу не была реализована, хотя институт всенародного обсуждения мог бы способствовать активному включению граждан в процесс выработки и принятия решений по государственным и общественно значимым вопросам.

Что касается всенародного голосования, то следует сказать, что институт референдума оказывает самое прямое влияние на характер протестных отношений. Протест может быть реализован как на этапе выдвижения инициативы референдума, так и в форме активного участия в агитационной кампании и голосовании по вопросам референдума. Ограничение указанных возможностей на законодательном уровне оказывает негативное влияние на состояние гражданского общества, порождает иные формы протеста.

В 1990 году были приняты два акта, имевшие важное значение для развития института референдума: Закон СССР от 27 декабря 1990 года "О

¹⁴⁵Закон г. Москвы от 11.12.2002 №64 "О гражданской законодательной инициативе в городе Москве" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. №5. 22.01.2003.

¹⁴⁶ Там же.

¹⁴⁷ Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. №1. С. 3 - 17. СПС "Консультант Плюс".

¹⁴⁸ Закон РСФСР от 20 апреля 1988 г. "О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни" // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1988. №17. Ст. 540.

¹⁴⁹Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 №2134-П ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. №7. Ст. 801.

всенародном голосовании (референдуме СССР)"¹⁵⁰ и Закон РСФСР от 16 октября 1990 года "О референдуме РСФСР"¹⁵¹.

Традиционно круг вопросов, которые могут и, наоборот, не могут быть предметом рассмотрения на референдуме, определяется в законе. На референдум СССР могли выноситься вопросы, отнесённые к ведению Союза ССР, а именно 1) принятие нового закона СССР; 2) изменение либо отмена закона СССР или его отдельных положений; 3) принятие решения, предопределяющего основное содержание законов СССР и других актов; 4) выявление общественного мнения по иным наиболее важным вопросам, находящимся в ведении Союза ССР. Не могли быть предметом всесоюзного референдума следующие вопросы: 1) о границах Союза ССР, границах республик; 2) об изменении статуса и территориальной целостности республик, автономных областей и автономных округов; 3) об обеспечении обороны и безопасности государства; 4) о принятии чрезвычайных и неотложных мер по охране общественного порядка, защите здоровья и безопасности граждан; 5) вопросы, связанные с назначением и освобождением должностных лиц, относящиеся к компетенции Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР; 6) вопросы, касающиеся выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Союза ССР.

Предметом референдума РСФСР могли стать наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни Республики. Закон РСФСР не давал более подробной расшифровки о том, какие это могут быть вопросы. В то же время определялся перечень вопросов, которые не могли быть вынесены на референдум: 1) вопросы об изменении статуса и территориальной целостности субъектов Федерации; 2) о налогах, бюджете; 3) об амнистии, помиловании; 4) о чрезвычайных и срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения.

Правом принятия решения о референдуме РСФСР обладал Съезд народных депутатов РСФСР, а в периоды между съездами - Верховный Совет РСФСР. При этом требование о назначении референдума РСФСР могло быть заявлено либо не менее чем одним миллионом граждан РСФСР, имеющих право на участие в референдуме, либо не менее чем одной третью от общего числа народных депутатов РСФСР. Инициатива проведения референдума могла исходить от государственных и общественных органов, коллективов предприятий, учреждений и организаций, отдельных граждан РСФСР, однако её реализация была возможна исключительно через органы, обладающие правом назначения референдума, и лиц, обладающих правом требования о назначении референдума.

Для реализации права требования референдума гражданами необходимо было собрать соответствующее количество подписей. Инициатива сбора подписей могла исходить как от отдельного гражданина, так и от группы граждан, имеющих право на участие в референдуме. Для сбора подписей необходимо создание инициативных групп референдума, для чего предусматривалась следующая процедура: для решения вопроса о

¹⁵⁰ Закон СССР от 27.12.1990 №1869-1 "О всенародном голосовании (референдуме СССР)" // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. №1. Ст. 10.

¹⁵¹ Закон РСФСР от 16.10.1990 №241-1 "О референдуме РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. №21. Ст. 230.

необходимости проведения референдума проводятся собрания граждан РСФСР (не менее 300 граждан РСФСР, имеющих право участвовать в референдуме), на которых подтверждается необходимость проведения референдума и утверждается текст, выносимый на референдум, а также избирается инициативная группа референдума в составе не менее 10 человек. Инициативная группа регистрировалась в президиуме или исполнительном комитете районного или городского Совета народных депутатов по месту проведения собрания. На сбор подписей отводилось три месяца со дня выдачи свидетельства о регистрации первой из созданных инициативных групп.

Для того чтобы референдум был признан состоявшимся, в нём должны были принять участие не менее половины граждан РСФСР, имеющих право на участие в референдуме. Если референдум признавался несостоявшимся, повторно тот же вопрос мог рассматриваться не ранее чем через два года.

Для принятия решения по вынесенным на референдум вопросам необходимо было, чтобы за них проголосовало более половины граждан, *принявших* участие в референдуме. Однако по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР для принятия решения было необходимо, чтобы за них проголосовало более половины граждан РСФСР, *внесенных в списки* для участия в референдуме.

Закон СССР содержал в целом схожие правила инициирования и проведения референдума, поэтому остановимся лишь на особых его требованиях. Круг инициаторов всесоюзного референдума был более широким: инициатива проведения референдума СССР могла принадлежать 1) гражданам СССР; 2) Съезду народных депутатов СССР; 3) Верховному Совету СССР; 4) Совету Союза и Совету Национальностей; 5) Президенту СССР; 6) республикам в лице их высших органов государственной власти. При этом для реализации инициативы проведения референдума гражданами СССР под требованием о референдуме необходимо было собрать не менее двух миллионов подписей граждан, обладающих правом участвовать в референдуме, а инициативная группа, которая регистрировалась Центральной комиссией референдума СССР, должна была состоять не менее чем из ста человек. Решение (закон или иное решение), поставленное на референдум, считалось принятым, если в голосовании участвовали более половины граждан, внесенных в списки для голосования, и в результате референдума его одобрили более половины граждан, принявших участие в голосовании. Исключений из этого правила Законом СССР не предусматривалось.

Фактически в соответствии с рассмотренными законами было проведено три референдума: референдум СССР 17 марта 1991 года и два референдума РСФСР (17 марта 1991 года и 25 апреля 1993 года).

Однако в истории России имел место ещё один референдум – референдум 12 декабря 1993 года, на котором была принята действующая Конституция. Однако, несмотря на существование действовавшего в тот момент Закона РСФСР, референдум проводился не по его нормам, а в соответствии с Положением о всенародном голосовании по проекту Конституции 12 декабря 1993 года¹⁵². Ключевое отличие данного Положения от Закона РСФСР заключалось в подведении итогов всенародного голосования: Конституция

¹⁵² Утв. Указом Президента РФ от 15.10.1993 №1633 "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1993. №42. Ст. 3995.

Российской Федерации считалась принятой, если за ее принятие проголосовало более 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании, а для признания всенародного голосования состоявшимся в нем должно было принять участие не менее 50 процентов зарегистрированных избирателей, т.е. существенно снижалось количество необходимых для принятия Конституции голосов. Ввиду того, что в голосовании приняло участие 54,8 процента избирателей, а за принятие Конституции высказалось только 58,4 процента избирателей, принявших в голосовании, необходимо отметить, что при проведении референдума в соответствии с Законом РСФСР результаты были бы иными: решение не было бы принято. Но даже при рассмотрении результатов состоявшегося всенародного голосования необходимо говорить о том, что 23 миллиона граждан выразили свой протест путём голосования против проекта Конституции.

Дальнейшее развитие законодательства о референдуме шло по следующему пути. Конституция РФ провозгласила референдум (наряду с выборами) высшим непосредственным проявлением власти народа (ч.3 ст.3). В развитие положений Конституции был принят Федеральный конституционный закон от 10.10.1995 №2-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации"¹⁵³.

Предметом референдума могли быть законопроекты, действующие законы и другие вопросы государственного значения. На федеральный референдум не могли выноситься следующие вопросы: 1) изменение статуса субъектов Российской Федерации; 2) досрочное прекращение или продление срока полномочий Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, проведение досрочных выборов Президента, Государственной Думы или досрочное формирование Совета Федерации либо отсрочка таких выборов (формирования); 3) принятие и изменение федерального бюджета, исполнение и изменение внутренних финансовых обязательств государства; 4) введение, изменение и отмена федеральных налогов и сборов, а также освобождение от их уплаты; 5) принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; 6) амнистия и помилование. При этом особо отмечалось, что вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Исключалось проведение референдума в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Инициаторами проведения референдума Российской Федерации могли стать не менее чем два миллиона граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в федеральном референдуме, либо Конституционное Собрание в случае вынесения на референдум проекта новой Конституции.

Для реализации инициативы проведения референдума гражданами предполагалось создание инициативной группы в количестве не менее 100 человек, которая регистрировалась избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, на территории которого проживает большинство членов инициативной группы.

¹⁵³ СЗ РФ. 1995. №42. Ст. 3921.

Референдум признавался состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации, а для принятия решения требовалось, чтобы за него в целом по Российской Федерации проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании.

Во время действия рассмотренного закона право граждан на проведение референдума на федеральном уровне не было реализовано ни разу, хотя попытки инициировать процедуру референдума предпринимались¹⁵⁴.

28 июня 2004 года был принят Федеральный конституционный закон №5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации"¹⁵⁵ (далее "Закон о референдуме"), который продолжил линию на ограничение возможности проведения федерального референдума.

Референдум проводится по вопросам государственного значения. Предметом федерального референдума может быть проект новой Конституции Российской Федерации, проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации, а также иные вопросы, отнесенные Конституцией к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законом о референдуме 2004 года в первоначальной редакции был предусмотрен следующий широкий круг вопросов, по которым не может проводиться референдум: 1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией; 2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента, Государственной Думы, о проведении досрочных выборов Президента, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов; 3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; 4) о персональном составе

¹⁵⁴ Например, по вопросу "Считаете ли Вы необходимым объединение Российской Федерации и Республики Беларусь в демократическое федеративное правовое государство?" было отказано в проведении референдума в связи с недостаточным количеством действительных подписей в поддержку референдума. См. Постановление ЦИК РФ от 14 января 2000 г. N 69/789-3 "О документах, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в связи с инициативой проведения референдума Российской Федерации" // "Вестник Центризбиркома РФ", N 3, 2000; по аналогичной причине было отказано в проведении референдума по четырём вопросам, касающимся расширения правовых и политических гарантий защиты частной собственности, уголовной ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, участия военнослужащих в боевых действиях в локальных конфликтах, права Президента отправлять в отставку Правительство. См. Постановление ЦИК России от 17.02.2000 N 84/996-3 "О документах, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в связи с инициативой проведения референдума Российской Федерации" // Вестник Центризбиркома РФ, N 10, 2000; в связи с недостаточным количеством достоверных подписей было отказано в проведении референдума по вопросам «1. Вы за запрет ввоза из других государств на территорию России радиоактивных материалов на хранение, захоронение и переработку? 2. Вы за то, чтобы в России был федеральный государственный орган по охране окружающей среды, отдельный как от органов по использованию, так и от органов по управлению природными ресурсами? 3. Вы за то, чтобы в России была юридически самостоятельная государственная лесная служба?» См. Постановление ЦИК России от 29.11.2000 N 116/1188-3 "О документах, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в связи с инициативой проведения референдума Российской Федерации" // Вестник Центризбиркома РФ, N 23, 2000; 01 октября 2002 г. Избирательная комиссия Краснодарского края приняла четыре решения об отказе в регистрации инициативных групп на том основании, что предложенные вопросы не соответствуют Конституции РФ и ФКЗ о референдуме, т.к. предусматривают возможность ограничения общепризнанных прав человека и гражданина.

¹⁵⁵ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; 5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; 6) о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации; 7) о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты; 8) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; 9) об амнистии и о помиловании.

При этом в литературе справедливо отмечается, что "Конституция не устанавливает ограничений в отношении предмета референдума <...> и не делегирует законодателю право их устанавливать"¹⁵⁶, кроме того, "отсутствие предметного ограничения референдума в Конституции говорит о том, что конституционный законодатель стремился к максимально демократичному и широкому регулированию института референдума"¹⁵⁷, однако законодательное регулирование пошло по другому пути.

Кроме того, в Законе 2004 года, по сравнению с Законом 1995 года, расширен перечень обстоятельств, исключающих проведение референдума: референдум также не может быть проведен в последний год полномочий Президента, Государственной Думы и в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации.

В отношении данного ограничения в литературе сложились две противоположные точки зрения. Ряд авторов считает, что данный запрет рационален, поскольку во время избирательной кампании "гипотетически возможно использование референдума в популистских целях"¹⁵⁸. Однако большинство конституционалистов, несмотря на отдельные решения Конституционного Суда РФ¹⁵⁹, придерживается мнения, что "введенные ограничения вряд ли соразмерны и разумны"¹⁶⁰.

Инициаторами проведения референдума могут стать 1) не менее чем два миллиона граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, однако лишь при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ находится место жительства

¹⁵⁶ Андреева Г., Верещагин А., Старостина И. Двери для референдума приоткрываются? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №2. СПС "Консультант Плюс".

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Петухова Н.В., Барнашов А.М. Правовые ограничения времени инициирования, назначения и проведения референдумов: конституционно-правовой опыт России и зарубежных стран // Современное право. 2010. №4. С. 55 - 58. СПС "Консультант Плюс".

¹⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 №10-П с особым мнением судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина, особым мнением судьи Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева // СЗ РФ. 2003. №25. Ст. 2564.

¹⁶⁰ Курячая М.М. Проблемы реализации права граждан на референдум // Право и политика. 2005. №9. СПС "Консультант Плюс".

не более 50 тысяч из них; 2) Конституционное Собрание; 3) федеральные органы государственной власти.

Существенно усложнен порядок инициирования референдума гражданами РФ. Инициативная группа по проведению референдума должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов Российской Федерации. При этом в каждую региональную подгруппу должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта Российской Федерации, где такая подгруппа образована. При проведении собрания региональной подгруппы, необходимого для её регистрации, подписи участников должны нотариально удостоверяться. Данное требование не без оснований в литературе обозначено как "беспрецедентное в истории правовой регламентации институтов непосредственной демократии в России"¹⁶¹. Региональные подгруппы регистрируются избирательными комиссиями субъектов, при этом соответствие вопросов референдума требованиям законодательства устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, которая также регистрирует инициативную группу по проведению референдума и вопрос (вопросы) референдума. При этом срок с момента регистрации первой региональной подгруппы до момента обращения с ходатайством о регистрации инициативной группы не должен превышать двух месяцев.

Положения о сборе подписей в литературе отмечаются как "главное препятствие на пути к референдуму"¹⁶². В поддержку инициативы проведения референдума необходимо собрать не менее двух миллионов (но не более 2,1 миллионов) подписей участников референдума, но не более 50 тысяч подписей в одном субъекте. На сбор подписей отводится всего 45 дней.

В период действия Закона о референдуме не было проведено ни одного федерального референдума.

Референдумы предусмотрены также на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне местного самоуправления¹⁶³, однако ситуация с региональными и местными референдумами в рассматриваемый период также являлась довольно сложной. На региональном уровне с 2004 по 2007 годы проведено двенадцать референдумов, из которых одиннадцать связаны с объединением субъектов, один – с внесением изменений в республиканскую Конституцию (Чеченская Республика). За этот же период было проведено 111 местных референдумов¹⁶⁴.

¹⁶¹ Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005. №№1, 2. СПС "Консультант Плюс".

¹⁶² Лучин В.О., Мазуров А.В. Новый Закон о референдуме // Право и политика. 2004. №8. СПС "Консультант Плюс".

¹⁶³ Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506; Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822; Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

¹⁶⁴ По данным ЦИК РФ.

Развитие отдельных институтов избирательного законодательства, имеющих существенное значение для выражения протеста

Существенное значение для протестных отношений имеют процедуры, связанные с выборами в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Выборы предоставляют гражданам возможность выразить свою волю, в том числе свой протест в отношении действующей власти. Основными институтами, опосредующими протестные отношения в избирательном процессе, на наш взгляд, являются так называемая графа "против всех" и порог явки избирателей. В первом случае граждане могут напрямую выразить свой протест в отношении всех кандидатов (списков кандидатов, если речь идёт о пропорциональной избирательной системе). При существовании порога явки граждане могут выразить свои протестные настроения через неучастие в выборах, при этом имея шанс быть услышанными. Указанные институты долгое время существовали в российской политико-правовой практике, однако были ликвидированы в 2006 году.

Отмена графы "против всех кандидатов" ("против всех списков кандидатов")¹⁶⁵ в избирательном бюллетене, по мнению многих авторов, привела к сужению избирательных прав граждан и "имела целью отнюдь не упрочение демократических принципов народовластия и правового государства"¹⁶⁶. Основными аргументами сторонников рассматриваемого властного решения стали, во-первых, отсутствие графы "против всех" в избирательном законодательстве ряда зарубежных государств, во-вторых, ими отмечалось, что цели реализации избирательных прав граждан имеют подчиненную роль перед целями формирования органов власти. Таким образом, "в нашем случае избирательные права ограничиваются в целях защиты власти. Получается, власть ради власти"¹⁶⁷. Конституционный Суд РФ также поддержал отмену графы "против всех", указав, 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 их участию в избрании выборных органов публичной власти и в реализации права быть избранными в эти органы и выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами"¹⁶⁸. Однако Конституционный Суд оставил без ответа вопрос о том, как быть тем, кого не устраивают существующие кандидаты, каким образом граждане могут выразить эту позицию, т.е. каким образом на выборах может быть реализовано право граждан на протест.

Отменой графы "против всех" граждан не просто лишили права выбора, ограничив их избирательные права, но и обострили проблему абсентеизма, а

¹⁶⁵ Федеральный закон от 12.07.2006 №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.

¹⁶⁶ Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 26.

¹⁶⁷ Кабышев В.Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права, 2008, № 12. С.50.

¹⁶⁸ Определение от 18 декабря 2007 года №920-О-О // СПС Консультант Плюс

также породили новое явление в российской политической практике - "протестное голосование". Неучастие в выборах стало одним из способов выражения своей позиции. Граждане, не пожелавшие прийти на избирательный участок, отдать свой голос за включенный в бюллетень список кандидатов или партии, выражают недоверие к данным участникам избирательной кампании, к действующему режиму власти, выборным процедурам и т.п. Люди, не желающие голосовать ни за одного из кандидатов, включённых в список, просто игнорируют выборы либо голосуют за кандидата, который вызывает наименьшее недовольство.

Существовавший ранее порог явки избирателей позволял признать выборы несостоявшимися вследствие низкой активности избирателей, т.е. граждане могли выразить свой протест в отношении зарегистрированных кандидатов/списков кандидатов не только с помощью существовавшей графы "против всех", но и "ногами": не участвуя в выборах, они имели потенциальную возможность запустить избирательный процесс с начала. Отмена минимального порога явки избирателей на всех уровнях выборов¹⁶⁹ весьма своеобразным образом решила проблему и привела к ситуации, когда кандидат может быть избран практически одним голосом¹⁷⁰.

Самодвижение в качестве кандидата также может быть реализацией права на протест, причём в данном случае мы имеем дело с протестом в его конструктивной форме, т.к. гражданин, реализуя своё пассивное избирательное право, может заявить о своём несогласии с действующими депутатами, должностными лицами, с другими кандидатами. Данная возможность в рассматриваемый период предоставлялась гражданам как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Однако, например, фактически возможность реализовать право самовыдвижения в кандидаты в депутаты Государственной Думы была предоставлена гражданам лишь на выборах 1999 и 2003 гг.¹⁷¹, так как законодательство, действовавшее на предшествующих и последующих выборах, не предусматривало возможности самовыдвижения¹⁷². Избрание же депутатов по партийным спискам, с одной стороны, не позволяет гражданину выразить своё недоверие одному или нескольким кандидатам из

¹⁶⁹ Федеральный закон от 05.12.2006 №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.

¹⁷⁰ Как сообщают СМИ, в Матвеевском сельсовете Целинного района Курганской области кандидат в депутаты набрал 100% голосов на выборах депутатов сельской думы при том, что из 30-ти избирателей к урне пришли два человека – он сам и его знакомый. // URL: <http://www.polit.ru/news/2007/03/12/kurgan/> (дата обращения: 05.05.2013); а действующий в настоящее время мэр города-миллионника Омска был избран при явке 16,5 %, из которых за него было отдано 49,35% голосов, т.е. всего 77 815 // по данным ЦИК РФ URL: <http://www.omsk.vybory.izbirkom.ru/region/region/omsk> (дата обращения: 05.05.2013).

¹⁷¹ Ст.6 Федерального закона от 24.06.1999 №121-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. №26. Ст. 3178; ст.6 Федерального закона от 20.12.2002 №175-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. №51. Ст. 4982.

¹⁷² Ст. 6 Федерального закона от 21.06.1995 №90-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. №26. Ст.2398; ст.7 Федерального закона от 18.05.2005 №51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. №21. Ст. 1919.

списка при одобрении списка кандидатов в целом, с другой стороны, практически исключает возможность гражданина выразить свой протест конструктивно, то есть самому стать кандидатом.

Существенным образом были ограничены возможности населения влиять на определение фигуры высшего должностного лица субъекта, и, соответственно, выражать возможный протест против действующей в регионе власти или лиц, стремящихся к ней, в связи с введением процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта по представлению Президента¹⁷³. Так, в ходе репрезентативного опроса населения старше 18 лет на вопрос "Как вы думаете, если бы главу нашего региона напрямую выбирали жители, они выбрали бы нынешнего руководителя или другого человека?" лишь 24% опрошенных ответили положительно¹⁷⁴, что говорит о низком уровне поддержки назначаемых глав регионов.

Развитие законодательства о политических партиях

Особое значение для реализации права на протест имеет беспрепятственная возможность граждан объединяться по тем или иным признакам для коллективного выражения своих взглядов, идей, предложений, в том числе путем объединения в политические партии. В рассматриваемый период важным этапом в становлении политического плюрализма, а вместе с ним и возможности выражать свое несогласие совместно с другими лицами стала отмена руководящей роли КПСС (ст. 6 Конституции СССР) в 1990 году, а также принятие Закона СССР "Об общественных объединениях"¹⁷⁵, который вступил в силу 1 января 1991 года и предусмотрел порядок создания и регистрации партий.

Основы законодательного регулирования деятельности политических партий в Российской Федерации были определены в Конституции 1993 года, окончательно закрепившей принципы идеологического многообразия и многопартийности, право на объединение, предоставившей гражданам возможность принимать участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

В литературе подчёркивается, что развитие законодательства о политических партиях "теснейшим образом увязывается с подготовкой и проведением очередных парламентских выборов, от которых в конечном счете зависит судьба партийных организаций и их влияние на жизнь государства"¹⁷⁶.

¹⁷³ Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. №50. Ст. 4950.

¹⁷⁴ По данным Фонда общественного мнения // URL: <http://fom.ru/Politika/10043> (дата обращения: 05.09.2013).

¹⁷⁵ Закон СССР от 09.10.1990 №1708-1 "Об общественных объединениях" // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. №42. Ст. 839.

¹⁷⁶ Волкова Е.А. Куда идет законодательство о политических партиях // Конституционное и муниципальное право. 2009. №1. СПС "Консультант Плюс".

Принятый в мае 1995 года Федеральный закон "Об общественных объединениях"¹⁷⁷ лишь косвенно затрагивал вопросы создания и деятельности политических партий, ссылаясь на принятие специальных законов. Далее были попытки принятия специального закона, который, однако, был отклонён Советом Федерации в 1996 году. Следующим важным этапом стало вступление в силу в 2001 году Федерального закона "О политических партиях"¹⁷⁸, в который в дальнейшем не раз вносились изменения, объяснить которые иначе как стремлением максимально сократить возможные проявления протеста в стенах представительных органов всех уровней невозможно¹⁷⁹. В результате по состоянию на 20 августа 2006 года из 32 зарегистрированных политических партий 16 не соответствовали требованиям о минимальной численности членов, к 26 октября 2006 года количество политических партий сократилось до 19.

3. СОСТОЯНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Последние несколько лет в России запомнятся крупными протестными движениями. Они были связаны как с выборами 2011 – 2012 годов в Государственную Думу и на должность Президента РФ, так и с общей неудовлетворительной социально-политической ситуацией в стране. Этим обусловлены существенные законодательные реформы последних лет по вопросам протестных отношений.

3.1 Законодательство о публичных мероприятиях

В 2012 году в литературе отмечалось, что демократия уличных выступлений представляла собой серьёзную угрозу для власти¹⁸⁰. Этим было вызвано ужесточение в последние годы Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁸¹ (далее – «Закон о митингах»), связанных положений Кодекса РФ об административных правонарушениях¹⁸² (далее – «КоАП»).

Прежде всего, нормы КоАП в отношении нарушений установленного порядка организации и проведения публичных мероприятий были существенно ужесточены Федеральным законом № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс

¹⁷⁷ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" // СЗ РФ. 1995. №21. Ст. 1930

¹⁷⁸ Федеральный закон от 11.07.2001 №95-ФЗ "О политических партиях" // СЗ РФ. 2001. №29. Ст. 2950.

¹⁷⁹ В первую очередь речь идёт об изменении численности политических партий: от 10 000 членов в первой редакции закона до 50 000 в редакции Федерального закона от 20.12.2004 №168-ФЗ.

¹⁸⁰ Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 33 – 37.

¹⁸¹ Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 года (в ред. от 8 июня 2012 года) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

¹⁸² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 года (в ред. от 23 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 8 июня 2012 года¹⁸³ (далее – «Закон от 8 июня 2012 года»).

В частности, по таким нарушениям был увеличен срок давности привлечения к административной ответственности с двух месяцев (трёх месяцев при рассмотрении судьёй) до одного года (ч. 1 ст. 4.5 КоАП). Конституционный Суд РФ в п. 3.3 мотивировочной части Постановления № 4-П от 14 февраля 2013 года¹⁸⁴ (далее – «Постановление от 14 февраля 2013 года») не признал увеличение сроков давности несоответствующим Конституции РФ. Суд объяснил свою позицию спецификой нарушений, сложностью выявления и сбора доказательств в условиях массового скопления людей. Следует отметить, что перечень исключений из общего срока давности (два/три месяца) в статье 4.5 КоАП достаточно широк, и позиция Конституционного Суда РФ, в целом, обоснована. Однако, представляется, что выявление и исполнение соответствующих административных дел должно происходить в более сжатые сроки, а новые изменения законодательства демотивируют органы власти быстро и эффективно рассматривать такие дела.

Кроме этого, максимальный размер административных штрафов за нарушения в сфере публичных мероприятий увеличен примерно в 60 раз и составил 300 тысяч рублей для граждан. В литературе справедливо отмечается, что размеры штрафов за иные, смежные, составы административных правонарушений (мелкое хулиганство, неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции и т.п.) не увеличились и по-прежнему исчисляются несколькими тысячами рублей. Новые административные штрафы за нарушения в сфере публичных мероприятий на порядок выше даже многих штрафных санкций, предусмотренных Уголовным кодексом РФ¹⁸⁵.

Авторы законопроекта в пояснительной записке указали, что его принятие необходимо для соблюдения «законных интересов граждан, которые в связи с проведением массовых мероприятий испытывают ограничение конституционных прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и т.д.». Кроме этого, в пояснительной записке отмечалось, что «во многих случаях проведение публичных мероприятий препятствует доступу граждан к месту проживания, работы или учебы, общественным местам досуга и отдыха, а

¹⁸³ Федеральный закон № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 8 июня 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

¹⁸⁴ Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» от 14 февраля 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

¹⁸⁵ См. подробнее: Шугрина Е.С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 2 – 11; Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10 – 17; Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45 – 48.

хозяйствующим субъектам - к офисным и производственным помещениям; наносит ущерб местам озеленения (цветникам), иным объектам благоустройства территорий, ухудшает санитарно-эпидемиологическую ситуацию, мешает проезду общественного и специального транспорта, проходу пешеходов»¹⁸⁶.

Цель законодателя должна заключаться в установлении комплексного правового регулирования и в создании адекватного механизма обеспечения общественного порядка. Из вышесказанного следует, что цели авторов законопроекта были другими: чрезмерное ужесточение отдельных норм при отсутствии экономического и социального обоснования для решения политических задач власти. Подобные методы решения проблем представляются не оправданными с точки зрения необходимости обеспечения баланса интересов общества и государства.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года признал неконституционными только минимальные размеры штрафов для граждан и должностных лиц и разрешил судам снижать санкции в отношении указанных лиц ниже минимального уровня. Европейская комиссия за демократию через право специально рекомендовала России в целом существенно снизить размер штрафов. Комиссия указала, что чрезмерное повышение размера штрафов за нарушения в сфере публичных мероприятий по сравнению с иными правонарушениями не обосновано¹⁸⁷.

Специально для правонарушений, связанных с публичными мероприятиями, Закон от 8 июня 2012 года ввёл новый вид административного наказания – обязательные работы. В литературе высказывалось обоснованное мнение о том, что обязательные работы как вид административного наказания являются принудительным трудом, который запрещён статьёй 4 Трудового кодекса РФ¹⁸⁸. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года уточнил, что применение обязательных работ должно быть ограничено случаями, когда причинён вред и иные подобные последствия; при одном формальном нарушении норм обязательные работы на должны назначаться.

Законом от 8 июня 2012 года также впервые введена административная ответственность (штраф до 300 тысяч рублей) за «организацию не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах...», если это повлекло «причинение вреда зеленым насаждениям» и т.п. (новая статья 20.2.2 КоАП РФ). В литературе справедливо отмечается, что такая обтекаемая формулировка позволяет привлечь к ответственности за любые проявления гражданской активности, включая «народные гуляния», «флешмобы» и т.п.¹⁸⁹ Ранее подобные проявления гражданской активности использовались для обхода норм закона о предварительном уведомлении властей, однако иногда наказывались

¹⁸⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=70631-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=70631-6)

¹⁸⁷ См.: European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013 on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing and the code of administrative offences // URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx

¹⁸⁸ Чаннов С. Обязательные работы или принудительный труд // ЭЖ-Юрист. 2012. № 29. С. 2; Шугрина Е.С. Указ. ст.

¹⁸⁹ См.: Евлов И.М. Указ. ст.; Кондрашев А.А. Указ. ст.

как мелкое хулиганство¹⁹⁰. Европейская комиссия за демократию через право специально рекомендовала России пересмотреть подход к данной статье, поскольку она поставила вне закона все непоименованные формы гражданской активности и необоснованно ограничивает свободу собраний¹⁹¹.

Закон от 8 июня 2012 года также ограничил возможность пикетирования несколькими лицами без уведомления властей под предлогом проведения отдельных одиночных пикетирований. В частности, установлено, что между пикетчиками должно быть минимальное расстояние, устанавливаемое субъектами РФ, но не более 50 метров. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года признал такое положение закона конституционным и направленным на недопущение проведения коллективных акций под видом пикетирования.

Законодательство субъектов РФ по данному вопросу отличается. Так, часть 2 ст. 2.3 соответствующего Закона города Москвы¹⁹² и пункт 1-2 ст. 5 Закона города Санкт-Петербурга¹⁹³ установили максимально возможное расстояние между отдельными лицами, осуществляющими пикетирование, – 50 метров. Закон города Москвы установил также и дополнительное неоднозначное требование о том, что отдельные пикеты не должны быть объединены «единым замыслом и организацией». Закон Московской области установил в части 8 ст. 4 минимальное расстояние лишь в 10 метров¹⁹⁴, Закон Хабаровского Края (ч. 1.1) – 30 метров¹⁹⁵.

Предварительная агитация о публичном мероприятии теперь может проводиться только после согласования такого мероприятия с органом исполнительной власти субъекта РФ (часть 1 статьи 10 новой редакции Закона о митингах). Конституционный Суд РФ не увидел в этом требовании нарушений Конституции РФ и уточнил, что до момента согласования допускается информирование о мероприятии без призывов принять в ней участие. Европейская комиссия за демократию через право не смогла найти чёткую грань между информированием и агитацией и вынуждена признать, что введённое ограничение агитации будет препятствовать реализации свободы слова и собраний¹⁹⁶. Следует согласиться с тем, что введённое ограничение и

¹⁹⁰ См. подробнее: Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 35 – 37.

¹⁹¹ См.: European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013.

¹⁹² Закон г. Москвы № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» от 4 апреля 2007 года (в ред. от 26 декабря 2012 года) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 24.

¹⁹³ Закон Санкт-Петербурга № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» от 21 июня 2011 года (в ред. от 19 марта 2013 года) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 24.

¹⁹⁴ Закон Московской области № 197/2005-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Московской области» от 22 июля 2005 года (в ред. от 26 декабря 2012 года) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2005. № 143.

¹⁹⁵ Закон Хабаровского края № 258 «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий в Хабаровском крае» от 26 января 2005 года (в ред. от 26 декабря 2012 года) // Приамурские ведомости. 2005. № 23-24.

¹⁹⁶ См.: European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013.

его толкование Конституционным Судом РФ не являются обоснованными и не отвечают принципу определённости правового регулирования.

При этом внесение самых масштабных изменений в законодательство об организации и проведении публичных мероприятий в 2012 году было сопряжено с процедурными нарушениями: несоблюдением тридцатидневного срока согласования проекта федерального закона по предмету совместного ведения с субъектами РФ, изменением концепции закона на этапе внесения поправок к нему¹⁹⁷. При этом, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года не установил наличия таких процедурных нарушений, которые повлекли бы неконституционность поправок. Такое решение Суд обосновал тем, что рассматриваемый закон был предназначен для регулирования в основном предмета ведения Российской Федерации, что он не был оспорен органами власти субъектов РФ, и что он был одобрен представителями субъектов РФ в Совете Федерации (п. 4.1 мотивировочной части Постановления от 14 февраля 2013 года). Такова позиция Суда.

Конституционный Суд РФ в последние годы несколько раз рассматривал вопрос о конституционности части 5 статьи 5 Закона о митингах, согласно которому организатор публичного мероприятия не вправе его проводить, если с органом власти не было согласовано изменение (по мотивированному предложению органа власти) места и (или) времени публичного мероприятия. Оба раза Суд ограничивался лишь вынесением Определений, в которых он указывал на отсутствие неопределённости содержания понятий «мотивированное предложение» и «согласование». Суд оправдал использование данных понятий «необходимостью их эффективного применения к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций». Суд также указал, что мотивированное предложение может быть обусловлено достаточно широким кругом соображений: сохранение нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры, поддержание общественного порядка, обеспечение безопасности граждан. Отрицательное решение органа публичной власти не может быть обосновано только причинами организационного и подобного характера, поскольку единственная цель рациональной организации деятельности органов власти не может служить основанием для ограничения прав и свобод¹⁹⁸. Затем Конституционный Суд РФ уже на уровне Постановления от 14 февраля 2013 года повторил требование к законодателю (впервые высказанное в Определении № 484-О-П от 2 апреля 2009 года) о необходимости обеспечения быстрого рассмотрения споров в связи с согласованием места и (или) времени мероприятия до даты, заявленной

¹⁹⁷ См. подробнее, напр.: Шугрина Е.С. Указ. ст.

¹⁹⁸ Определение Конституционного Суда РФ № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 2 апреля 2009 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6; Определение Конституционного Суда РФ № 705-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 1 июня 2010 года // СПС Консультант Плюс.

организатором, по примеру избирательных споров. Следует поддержать данное требование Конституционного Суда РФ и ожидать его исполнения.

В продолжение дискуссии, Закон от 8 июня 2012 года предусмотрел создание субъектами РФ специально отведённых мест для проведения публичных мероприятий. Закон субъекта РФ должен установить предельную численность лиц (но не менее ста человек), при соблюдении которой уведомление о проведении публичного мероприятия не требуется. Предельную численность увеличил, к примеру, закон Санкт-Петербурга, правда, лишь до двухсот человек. Вне этих мест проведение мероприятий допускается только после согласования с органом власти.

В литературе высказывалось мнение, что данные положения закона создают возможность запрета любых манифестаций в центре городов и их переноса на окраины¹⁹⁹, что «на территории населенных пунктов не остается территорий, где можно было бы провести публичные мероприятия»²⁰⁰.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года отчасти разрешил данную проблему и указал на необходимость нормативного определения критерия создания подобных мест, а также необходимость создания таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.

Закон о митингах в новой редакции также предусмотрел определение мест, где запрещается проведение публичных мероприятий, в том числе если это «может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры» (ч. 2.2 ст. 8). Вполне очевидно, что любое публичное мероприятие в общественном месте неизбежно влечёт хотя бы часть из указанных последствий. Следовательно, новые нормы Закона нуждаются в пересмотре.

Закон от 8 июня 2012 года запретил быть организаторами публичных мероприятий лицам, имеющим неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или против безопасности и общественного порядка, а также лицам, два и более раза привлекавшимся к административной ответственности за правонарушения в сфере публичных мероприятий (в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию). Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года признал такой запрет конституционным. Е.С. Шугрина рассматривает введённый запрет как избыточное и несоразмерное ограничение избирательного и других конституционных прав²⁰¹. По данному вопросу представляется необходимым в целом согласиться с Конституционным Судом РФ: введённый запрет оправдан и запрещает лишь организацию публичных мероприятий, но не участие в них.

Вместе с тем, Конституционный Суд РФ несколько раз обоснованно выступал также и в защиту прав и интересов организаторов публичных мероприятий.

¹⁹⁹ Кондрашев А.А. Указ. ст.

²⁰⁰ Евлоев И.М. Указ. ст.

²⁰¹ См.: Шугрина Е.С. Указ. ст.

Так, суды общей юрисдикции привлекали организаторов к административной ответственности за несоответствие фактического количества участников мероприятия количеству, указанному в уведомлении. Конституционный Суд РФ в 2012 году постановил, что ответственность организатора должна наступать, только если такое несоответствие (1) возникло по вине самого организатора и (2) создало реальную угрозу для общественного порядка и безопасности²⁰².

Спустя несколько дней Закон от 8 июня 2012 года наложил на организатора публичного мероприятия обязанность принимать меры по недопущению превышения количества участников, указанного в уведомлении. Названный закон также предусмотрел гражданско-правовую ответственность организатора публичного мероприятия за вред, причинённый участниками такого мероприятия. В ответ на это Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года уточнил, что такая ответственность может применяться только при наличии вины организатора и причинно-следственной связи. Европейская комиссия за демократию через право предложила ограничить ответственность организатора случаями, когда он не проявил должной заботливости и осмотрительности (*due care*)²⁰³.

В заключение можно отметить справедливое замечание о том, что вместо серьёзного ужесточения наказаний, запугивания организаторов и создания специальных гайд-парков целесообразно уточнить процедуру согласования и проведения публичных мероприятий для реального обеспечения права на публичное выражение своих мнений и на безопасность²⁰⁴.

3.2 Непосредственная демократия

В литературе обоснованно отмечается, что институты референдума и народной законодательной инициативы являются одними из основных предпосылок воплощения в жизнь конституционного принципа о том, что носителем суверенитета и источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ²⁰⁵. Данные институты должны стать важнейшим средством реализации протестных отношений, замещая их агрессивные формы.

Федеральный законодатель в 2008 году в статье 6 Федерального конституционного закона о референдуме²⁰⁶ указал, что вопросы, которые отнесены Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти, не подлежат вынесению на референдум. В литературе справедливо отмечается, что

²⁰² См. подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» от 18 мая 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2921.

²⁰³ См.: European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013.

²⁰⁴ См.: Швердяев С. Материальные и организационные основы цивилизованного политического протеста // Право и экономика. 2012. № 10. С. 66.

²⁰⁵ См.: Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности // Российский юридический журнал. 2013. № 2. С. 18 – 20.

²⁰⁶ Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года (в ред. от 24 апреля 2008 года) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

указанное положение требует толкования и расширяет возможность усмотрения правоприменительных органов, ведёт к нарушению принципов равенства и верховенства закона²⁰⁷. На практике гарантией права на референдум может выступать закрытый перечень определённых обстоятельств и вопросов, препятствующих его проведению. Теперь перечень вопросов, не подлежащих вынесению на референдум, стал фактически открытым, что создаёт возможность пресечения референдума по любому относительно важному вопросу государственного значения.

Отсутствие фактической возможности и реальной практики проведения федеральных референдумов, возможно, отчасти призван восполнить (по крайней мере, в глазах общественности) институт «общественных инициатив». Если ранее данный институт применялся только в отдельных субъектах РФ²⁰⁸, то с 15 апреля 2013 года единый порядок рассмотрения общественных инициатив на федеральном уровне утверждён Указом Президента РФ²⁰⁹. Следует отметить, что данный Указ не предусматривает достаточных гарантий реализации общественных инициатив.

Во-первых, реализацию общественных инициатив осуществляет некоммерческая организация «Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии»» (далее – «Фонд»). Фонд проводит предварительную экспертизу общественной инициативы, обеспечивает голосование и достоверность результатов голосования. При этом из устава, размещённого на сайте Фонда²¹⁰, следует, что его единственным учредителем является физическое лицо. Доступные на сайте документы также подтверждают, что решение о регистрации Фонда принято 3 октября 2012 года Министерством юстиции, а также что Фонд внесен в Единый государственный реестр юридических лиц и поставлен на учёт в налоговом органе 8 октября 2012 года. Уровень доверия по отношению к некоммерческой организации, которая учреждена одним физическим лицом менее года назад, и ответственность которой ограничена только суммой принадлежащих ей денежных средств, объём и источники которых не раскрыты, каждый может определить самостоятельно.

Во-вторых, общественная инициатива федерального уровня, получившая не менее 100 000 голосов граждан, направляется Фондом в экспертную рабочую группу, состав которой определяется Правительством РФ. Данная группа в течение двух месяцев «готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы». Таким образом, рассмотрение общественной инициативы по существу даже после её поддержки гражданами не обеспечено достаточными гарантиями.

²⁰⁷ См.: Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 7 – 12.

²⁰⁸ См. подробнее: Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 59 – 64.

²⁰⁹ Указ Президента РФ № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» от 4 марта 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

²¹⁰ URL: <http://www.id-f.ru/about/docs/>

Более того, общественная инициатива не размещается для голосования, если она, по мнению Фонда, противоречит упомянутой выше статье 6 Закона о референдуме. Указанное положение предоставляет Фонду широкие полномочия по «фильтрации» общественных инициатив без обеспечения надлежащего общественного и судебного контроля за данной процедурой.

В целом, введённая процедура рассмотрения общественных инициатив не может заменить собой институт народной законодательной инициативы, как предполагается в литературе²¹¹. В глазах населения «общественные инициативы» могут стать декларируемой возможностью участия в управлении делами государства, а для государства – технологией краудсорсинга²¹².

Следует развивать институт народной законодательной инициативы, которая на настоящий момент допускается лишь в около двадцати субъектах РФ²¹³. Необходимо также законодательно закрепить гарантии рассмотрения и реализации общественных инициатив.

3.3 Свобода слова и доступ к информации

Указ Президента РФ 2011 года и Постановление Правительства РФ 2012 года об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов²¹⁴ самим Президентом РФ также характеризуются всё той же категорией краудсорсинга²¹⁵. Представляется, что приведённые акты Президента и Правительства также создают в основном хорошую иллюзию участия граждан в управлении государством. На деле, после общественного обсуждения законопроекта специально отобранная организация представляет в Правительство РФ отчёт. Затем данный отчёт рассматривается «департаментом-исполнителем». По результатам такого рассмотрения указанный департамент может подготовить «предложения о представлении законопроекта в установленном порядке на рассмотрение Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности». В целом, представляется, что процедура общественного обсуждения проектов законов направлена на смягчение силовых форм протестных отношений и их перенос в виртуальное пространство при отсутствии реальных рычагов воздействия на правотворческий процесс.

Создание «Общественного телевидения России»²¹⁶ не оказало существенного влияния на протестные отношения в стране. В литературе до

²¹¹ См.: Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Указ. ст.

²¹² См.: Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31 – 37.

²¹³ См.: Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 56 – 60.

²¹⁴ Указ Президента РФ № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» от 9 февраля 2011 года // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939; Постановление Правительства № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» от 22 февраля 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.

²¹⁵ См.: Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П(4805) // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>

²¹⁶ Указ Президента РФ № 455 «Об общественном телевидении в Российской Федерации» от 17 апреля 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1914; Распоряжение Правительства РФ № 1679-р «Об

принятия соответствующего Указа Президента высказывалась точка зрения о том, что общественное телевидение «очевидно, будет чем-то похоже на Общественную палату РФ. Скорее всего, представленные в этой Общественной палате лица перекочат в наблюдательный совет Общественного телевидения»²¹⁷. Общественное телевидение уже практически исчерпало свой бюджет и, по мнению Владимира Познера, «умрет тихо, без шума и "без драмы", и никто этого особенно не заметит»²¹⁸. Представляется, что влияние Общественного телевидения на протестные отношения и в целом общество будет полностью зависеть от уровня его государственного финансирования и пиара. Само название «Общественное телевидение» предполагает, что идея его создания и процесс функционирования должны генерироваться обществом, а не государством. На практике, к сожалению, получилось наоборот.

Закон № 95-ФЗ от 12 мая 2009 года²¹⁹ закрепил определённые гарантии равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами. Однако важно отметить, что данный закон относится только к партиям, представленным в Государственной Думе. В связи с этим он оценивается специалистами как создающий «особые привилегии для парламентских партий, отобранных на управляемых выборах»²²⁰. Через два месяца был принят Закон № 203-ФЗ²²¹, который фактически запретил предоставлять небольшим партиям и их кандидатам бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь, что нарушило принцип равенства, закреплённый в Конституции РФ.

Вместе с тем, в последние годы Россия сделала большой прогресс в обеспечении открытости органов публичной власти. В частности, были приняты Федеральные законы от 22 декабря 2008 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»²²², от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²²³. Также было провозглашено создание системы взаимодействия федеральных органов

учреждении автономной некоммерческой организации «Общественное телевидение России»> от 12 сентября 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5185.

²¹⁷ Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М., 2012. С. 129.

²¹⁸ Смерть Общественного телевидения никто не заметит, считает Познер // РИА Новости // URL: <http://ria.ru/society/20130724/951759935.html>

²¹⁹ Федеральный закон № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» от 12 мая 2009 года (в ред. от 20 октября 2011 года) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.

²²⁰ Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? С. 129.

²²¹ Федеральный закон № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации» от 19 июля 2009 года // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3640.

²²² Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 года (в ред. от 2 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

²²³ Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года (в ред. от 7 июня 2013 года) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

исполнительной власти с представителями гражданского общества, общественными объединениями и предпринимательским сообществом – так называемое «Открытое правительство»²²⁴ – для обеспечения прозрачности органов власти, повышения качества и доступности государственных услуг, налаживания «обратной связи» между населением и исполнительной властью²²⁵. В настоящее время, к сожалению, данный проект находится только в начальной стадии реализации. Однако интернет-технологии уже активно внедряются в повседневную деятельность органов власти²²⁶, что должно в будущем на практике облегчить взаимодействие с властью.

В последнее время власти взяли курс на ужесточение законодательства о статусе государственных служащих, депутатов и т.п. Запрет иметь счета в иностранных банках²²⁷, контроль за соответствием расходов доходам²²⁸ в глазах общественности должны поднять авторитет власти, а в перспективе обеспечить эффективную борьбу с коррупцией не на митингах, а в кабинетах налоговой службы и в полиции.

3.4 Взаимодействие властей

В последние годы постепенно усиливаются позиции законодательной власти в России, что является положительным фактором развития протестных отношений.

Так, в конце 2008 года в ч. 1 ст. 103 Конституции РФ была прямо закреплена отчётность Правительства РФ перед парламентом²²⁹. Вместе с тем, с юридической точки зрения, это даёт Государственной Думе лишь возможность принять к сведению отчёт Правительства и, в крайнем случае, выразить недоверие Правительству.

²²⁴ Постановление Правительства РФ № 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства») от 26 июля 2012 года (в ред. от 17 апреля 2013 года) // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4559.

²²⁵ Дидикин А.Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 16 – 19.

²²⁶ См.: Официальный сайт «Открытого правительства» // URL: bольшоеправительство.рф

²²⁷ Указ Президента РФ № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») от 2 апреля 2013 года (в ред. от 8 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670; Федеральный закон № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» от 7 мая 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

²²⁸ Указ Президента РФ «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» № 310 от 2 апреля 2013 года (в ред. от 8 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1671

²²⁹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2008 года // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

Однако политические последствия введения такой отчётности в долгосрочной перспективе положительны. В литературе справедливо отмечается, что «идиллия во взаимоотношениях Правительства и Государственной Думы»²³⁰ при определённых условиях может быть испорчена упомянутыми поправками в Конституцию и одновременными изменениями Закона о Правительстве²³¹, в соответствии с которыми Правительство теперь направляет Государственной Думе отчёты о результатах своей деятельности в том числе по вопросам, поставленным самой Думой. Такие отчёты подлежат обязательному официальному опубликованию и могут происходить в условиях напряжённости. В перспективе они могут стать элементом обеспечения сбалансированности ветвей власти, базой для общественной дискуссии, оценки подотчётного субъекта²³². Однако можно согласиться с тем, что «при нынешнем состоянии Государственной Думы расширение ее контрольных функций не имеет существенного значения»; «расширение полномочий Государственной Думы ... надо рассматривать как прикрытие главной поправки, касающейся сроков пребывания на должности Президента»²³³.

В середине 2013 года был принят Закон о парламентском контроле²³⁴. Он закрепил основные принципы и формы парламентского контроля. Однако Закон не содержит принципиально новых положений. Следует в целом согласиться с мнением Сергея Миронова: «Закон пустой абсолютно, закон полностью переписывает, не добавляя ни одной буквы, все полномочия, которые сегодня есть у Федерального собрания»²³⁵. Вместе с тем, представляется, что кодификация соответствующих норм может положительно отразиться на качестве взаимодействия властей в РФ в будущем и, возможно, повлиять на реальные увеличения контрольных полномочий парламента в дальнейшем. Сам факт принятия закона может положительно повлиять на динамику протестных отношений на волне заявлений о введении в России реального парламентского контроля.

3.5 Гражданское общество

²³⁰ Осавелюк А.М. Эволюция форм государственного режима и форм правления: сравнительный анализ // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М., 2012. С. 189.

²³¹ Федеральный конституционный закон № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 30 декабря 2008 года // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 3.

²³² Демидов М.В. Институт парламентского контроля и его политико-правовое значение в развитии российской государственности // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М., 2012. С. 490 – 492.

²³³ Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? С. 128.

²³⁴ Федеральный закон № 77-ФЗ «О парламентском контроле» от 7 мая 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

²³⁵ Родин И. Контроль в отсутствие контроля. Госдума испугалась расширения собственных полномочий // Независимая газета // URL: http://www.ng.ru/politics/2013-04-24/1_control.html

Федеральный закон № 235-ФЗ от 23 июля 2013 года²³⁶ установил новый, более демократичный порядок формирования Общественной палаты. Коротко говоря, теперь Президент назначает лишь чуть менее четверти членов Общественной палаты (40 из 166), каждый из 83 членов избирается соответствующей общественной палатой субъекта РФ из своего состава, а 43 члена избираются гражданами РФ рейтинговым интернет-голосованием с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Новый порядок представляется более демократичным и должен обеспечить больший интерес гражданского общества к данному органу, который, возможно, когда-то станет центром активности гражданского общества, ареной протестных отношений в РФ, в том числе благодаря внесённым поправкам.

Закон от 5 апреля 2009 года²³⁷ разрешил создание на муниципальных выборах союзов политических партий и иных общественных объединений с целью совместного формирования списков кандидатов на муниципальных выборах, однако ограничил максимальное количество представителей общественных объединений в таких списках пятнадцатью процентами (п. 1 ст. 1 названного Закона). С.А. Денисов в связи с этим отмечает: «Создание блоков партий, которые, например, позволили успешно свергнуть режим С. Милошевича в Югославии и В. Мечиара в Словакии, в России был запрещен ещё ранее»²³⁸.

В 2012 году введено понятие «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента»: это такая организация, которая получает средства из-за рубежа и «участвует ... в политической деятельности» на территории России. На такие организации возлагается обязанность подать заявление о включении её в реестр, сопровождать издаваемые ею материалы информацией о том, что организация выполняет функции иностранного агента, ежегодно представлять в уполномоченный орган финансовую отчетность с аудиторским заключением, один раз в полгода размещать сведения о своей деятельности в сети Интернет²³⁹.

Следует согласиться с мнением о том, что введение понятия иностранного агента является попыткой выставить в глазах общества общественные объединения и некоммерческие организации «как агентов иностранных государств (читай - их разведывательных органов), посеять недоверие со стороны граждан к субъектам гражданского общества,

²³⁶ Федеральный закон № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 23 июля 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4068.

²³⁷ Федеральный закон № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 5 апреля 2009 года // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1577; см. подробнее, например: Старостина И.А. Российское избирательное право: доктрина и законодательство // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 18 – 23.

²³⁸ Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? С. 131.

²³⁹ Федеральный закон № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

сотрудничающим с иностранными грантодателями»²⁴⁰. «В равной степени неверными представляются как высказывания о том, что все участники проводимых в стране митингов выступают в качестве агентов иностранного влияния, так и отрицание попыток оказать влияние со стороны зарубежных государств на формирование и перевод в реальные политические действия протестных настроений»²⁴¹.

Примечательно, что представитель Общественной палаты Д. Дворников высказал мнение о том, что данный закон возлагает на суды задачу «определить, что такое политическая деятельность. Задача весьма трудная и философская, и для этого нужны институциональные основы»; закон об иностранных агентах является стимулом к созданию специализированных административных судов²⁴².

Ещё одним знаменательным законодательным изменением последних лет стала отмена в начале 2009 года избирательного залога как основания регистрации (списков) кандидатов²⁴³. Данный шаг серьёзно повлиял на состояние протестных отношений в стране в связи с тем, что существенно ограничил возможность регистрации (списков) кандидатов. На практике подписи избирателей в поддержку (списка) кандидатов на подписных листах признаются недействительными по абсолютно формальным признакам (к примеру, отсутствие наименования субъекта Федерации в адресе места жительства гражданина)²⁴⁴. Отмена избирательного залога рассматривается в литературе как часть политики «ограничения политических прав предпринимателей, которых оно [государство] боится больше, чем массу неимущего населения»²⁴⁵. Вместе с тем, в глазах простых граждан избирательный залог зачастую представляется «покупкой» мандата, поэтому отношение к отмене залога может быть неоднозначным.

3.6 Федерализм и местное самоуправление

Отсутствие в Конституции РФ чёткого порядка замещения должностей глав субъектов РФ привело к постоянным изменениям такого порядка на законодательном уровне, даже за последние несколько лет. Действующая на

²⁴⁰ Кондрашев А.А. Указ. ст.

²⁴¹ Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное – конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2 – 8; обзор мнений см. также: Сааков Р. НКО: быть или не быть "иностранцами агентами"? // Би-би-си, Москва // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/07/120705_russia_ngo_law_discussions.shtml

²⁴² Цит. по: Комолова Р. Административная Фемида: быть или не быть? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 43. С. 8.

²⁴³ См.: Федеральный закон № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» от 9 февраля 2009 года (в ред. от 2 мая 2012 года) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

²⁴⁴ См.: Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 208; Определение Верховного Суда РФ № КАС08-96 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 05.02.2008 № ГКПИ08-268, которым оставлено без удовлетворения заявление об отмене Постановления Центризбиркома РФ от 27.01.2008 № 92/710-5 «Об отказе Михаилу Михайловичу Касьянову в регистрации кандидатом на должность Президента Российской Федерации» и обязанности Центризбиркома РФ зарегистрировать кандидатом на должность Президента РФ М.М. Касьянова» от 15 февраля 2008 года // СПС КонсультантПлюс.

²⁴⁵ Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? С. 130.

данный момент версия статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции от 2 июля 2013 года²⁴⁶ (далее – «Закон № 184-ФЗ») представляется более прогрессивной по сравнению с отдельными предыдущими версиями. Она предусматривает, что глава субъекта РФ может избираться либо напрямую гражданами, либо (если предусмотрено в Конституции (Уставе) субъекта РФ) депутатами законодательного органа субъекта РФ.

В первом случае (прямое избрание) кандидаты выдвигаются политическими партиями и (если предусмотрено в Конституции (Уставе) субъекта РФ) в порядке самовыдвижения, после чего они должны получить поддержку от пяти до десяти процентов депутатов муниципальных образований, и лишь затем попасть в избирательные бюллетени граждан. Во втором случае (избрание депутатами) кандидаты предлагаются Президенту РФ политическими партиями, представленными в Государственной Думе и законодательном органе субъекта РФ, из которых Президент РФ выбирает трёх лиц и представляет их для избрания законодательным органом субъекта РФ.

Указанной проблеме посвящено множество публикаций²⁴⁷. В целом порядок замещения должностей глав субъектов РФ должен определяться и определяется, исходя из критериев политической воли и целесообразности. Однако объём политического усмотрения, вероятно, следует ограничить на уровне Конституции. Отказ от прямых выборов снижает уровень легитимности государственной власти в РФ²⁴⁸, провоцирует протестные отношения, причём в их наиболее жёсткой форме.

В муниципальном праве за последние годы произошло дальнейшее ущемление самостоятельности местного самоуправления, провозглашаемое Конституцией РФ. Так, с мая 2009 года губернаторы могут легко «удалять в отставку» избранного населением главу муниципального образования²⁴⁹. В литературе справедливо отмечается, что данное положение грубо нарушает принцип самостоятельности местного самоуправления²⁵⁰, ограничивает автономию местного сообщества в реализации конституционного права на самоуправление²⁵¹. Аналогичное мнение высказано и в Заключении Европейского клуба экспертов местного самоуправления: политическую

²⁴⁶ Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года (в ред. от 2 июля 2013 года) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁴⁷ См., например: Маршалова В.А. Эволюция конституционно-правового статуса Президента Республики в составе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007; Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? Постановление Конституционного Суда Российской Федерации о «назначении» губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 153 – 159.

²⁴⁸ См. подробнее, например: Сизых Ю.А. Легитимация политической власти посредством проведения выборов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 27 – 31.

²⁴⁹ Федеральный закон № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 7 мая 2009 года // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.

²⁵⁰ Городецкая Н. Депутаты принимают отставку мэров // Коммерсантъ. 2009. №38 (4093) // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1129238>

²⁵¹ Захаров А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные тенденции политического развития и структурные дефекты законодательства // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 1. С. 1 – 24.

ответственность, ответственность за целесообразность и эффективность своих действий выборное лицо местного самоуправления несёт только перед населением муниципального образования, но не перед государственными органами и организациями²⁵².

Приведённый обзор основных изменений законодательства РФ в сфере протестных отношений за последние годы позволяет сделать вывод о противоречивости, половинчатости, отчасти чрезмерной жёсткости мер, принятых законодателем. Однако данные меры были обусловлены объективной социально-политической ситуацией в стране, которую вынуждены принимать во внимание и законодатель, и Конституционный Суд РФ.

Правовое поле для протестных отношений создаётся государством постепенно с учётом, в первую очередь, уровня развития самого государства и общества, а также с учётом накопленного опыта, политической ситуации, общественной активности граждан и многих других факторов. Современную систему права сложно себе представить без формализованных правил, по которым должны развиваться протестные отношения.

Научный анализ, проведённый выше, наглядно доказывает, что исследования протестных отношений в настоящее время как никогда актуальны. Многочисленные изменения законодательства свидетельствуют о том, что решение вопросов протестных отношений требует комплексного подхода и детального анализа возможных последствий. Чаще всего, такие решения представляют собой определённый выбор между интересами общества и государства. Политики, учёные, законодатели должны обеспечивать соблюдение баланса интересов всех участников протестных отношений. Такой баланс в России пока не найден. Его достижение должно стать основной целью деятельности политиков, юристов и всех граждан нашей страны, чтобы поиск такого баланса интересов не происходил на митингах и демонстрациях.

4. БИБЛИОГРАФИЯ

4.1 Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (в ред. от 30 декабря 2008 года) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России // Ведомости ВС РСФСР. 1978. №15. Ст. 407.
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» от 30 декабря 2008 года // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
4. Федеральный конституционный закон № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 30 декабря 2008 года // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 3.

²⁵² Шугрина Е.С. Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 2 – 14.

5. Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года (в ред. от 24 апреля 2008 года) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 года (в ред. от 23 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
7. Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 года (в ред. от 8 июня 2012 года) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
8. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 "О средствах массовой информации" // Российская газета. № 32. 1992. 8 февр.
9. Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года (в ред. от 2 июля 2013 года) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
10. Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. №35. ст. 3506.
11. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
12. Федеральный закон от 11.12.2004 №159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. №50. Ст. 4950.
13. Федеральный закон от 12.07.2006 №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.
14. Федеральный закон от 05.12.2006 №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.
15. Федеральный закон от 11.07.2001 №95-ФЗ "О политических партиях" // СЗ РФ. 2001. №29. Ст. 2950.
16. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
17. Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях" // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
18. Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
19. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

20. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.
21. Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.
22. Федеральный закон № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 7 мая 2009 года // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.
23. Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 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.
24. Федеральный закон № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 8 июня 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.
25. Федеральный закон № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» от 12 мая 2009 года (в ред. от 20 октября 2011 года) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.
26. Федеральный закон № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации» от 19 июля 2009 года // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3640.
27. Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22 декабря 2008 года (в ред. от 2 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.
28. Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года (в ред. от 7 июня 2013 года) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
29. Федеральный закон № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» от 7 мая 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.
30. Федеральный закон № 77-ФЗ «О парламентском контроле» от 7 мая 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
31. Федеральный закон № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 23 июля 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4068.
32. Федеральный закон № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 5 апреля 2009 года // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1577.

33. Федеральный закон № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20 июля 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.
34. Федеральный закон № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» от 9 февраля 2009 года (в ред. от 2 мая 2012 года) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.
35. Регламент Государственной Думы, утверждённый Постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД (в редакции от 25 января 2013 года) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
36. Указ Президента РФ от 25.05.1992 №524 "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №22. Ст. 1216.
37. Указ Президента РФ от 24.05.1993 №765 "Об утверждении Временного положения о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №22. Ст. 2023.
38. Указ Президента РФ от 20.10.1998 №1272 "О внесении изменения и дополнений во Временное положение о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города" // СЗ РФ. 1998. №43. Ст. 5335.
39. Указ Президента РФ № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» от 4 марта 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.
40. Указ Президента РФ № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») от 2 апреля 2013 года (в ред. от 8 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1670.
41. Указ Президента РФ № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» от 9 февраля 2011 года // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.
42. Указ Президента РФ «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» № 310 от 2 апреля 2013 года (в ред. от 8 июля 2013 года) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1671
43. Указ Президента РФ № 455 «Об общественном телевидении в Российской Федерации» от 17 апреля 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1914.
44. Постановление Правительства № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» от 22 февраля 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.

45. Постановление Правительства РФ № 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства») от 26 июля 2012 года (в ред. от 17 апреля 2013 года) // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4559.
46. Постановление Правительства № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» от 22 февраля 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.
47. Постановление Правительства РФ № 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства») от 26 июля 2012 года (в ред. от 17 апреля 2013 года) // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4559.
48. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 №1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №52. Ст. 1865.
49. Распоряжение Правительства РФ № 1679-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Общественное телевидение России»» от 12 сентября 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5185.
50. Указ Президиума ВС СССР от 28.07.1988 №9306-ХІ "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" // Ведомости ВС СССР. 1988. №31. Ст. 504.
51. Постановление Кабинета Министров СССР от 25.03.1991 №120 "О временном приостановлении в г. Москве проведения митингов, уличных шествий и демонстраций" // Опубликован не был. СПС "Консультант Плюс".
52. Заявление Президиума ВС РСФСР от 27.03.1991 "О Постановлении Кабинета Министров СССР "О временном приостановлении в г. Москве проведения митингов, уличных шествий и демонстраций" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №13. Ст. 475.
53. Постановление СНД РСФСР от 28.03.1991 "О приостановлении действий Постановления Кабинета Министров СССР "О временном приостановлении в г. Москве проведения митингов, уличных шествий и демонстраций" и Указа Президента СССР "О создании Главного управления Министерства внутренних дел СССР по городу Москве и Московской области" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №14. Ст. 477.
54. Закон СССР от 03.06.1991 №2220-1 "О порядке отзыва народного депутата СССР" // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. №25. Ст. 705.
55. Закон РСФСР от 15.05.1991 "О порядке отзыва народного депутата РСФСР" // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №21. Ст. 697.
56. Закон СССР от 09.10.1990 №1708-1 "Об общественных объединениях" // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. №42. Ст. 839.
57. Закон РСФСР от 20 апреля 1988 г. "О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни" // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1988. №17. Ст. 540.
58. Проект Федерального закона №140421-3 "Об отзыве депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранного по одномандатному избирательному округу" (ред., внесенная в ГД ФС РФ) // СПС "Консультант Плюс".

59. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=70631-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=70631-6)
60. Постановление ГД ФС РФ от 25.12.2002 N 3526-III ГД "О проекте Федерального закона N 140421-3 "Об отзыве депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранного по одномандатному избирательному округу" // СЗ РФ. 2003. №1. Ст. 121.
61. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. №3-ЗС // Алтайская правда. №100. 14.06.1995.
62. Устав Брянской области от 20.12.2012 №91-3 (принят Брянской областной Думой 20.12.2012) // Официальная Брянщина. №20. 21.12.2012.
63. Закон г. Москвы № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» от 4 апреля 2007 года (в ред. от 26 декабря 2012 года) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 24.
64. Закон Санкт-Петербурга № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» от 21 июня 2011 года (в ред. от 19 марта 2013 года) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 24.
65. Закон Московской области № 197/2005-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Московской области» от 22 июля 2005 года (в ред. от 26 декабря 2012 года) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2005. № 143.
66. Закон Хабаровского края № 258 «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий в Хабаровском крае» от 26 января 2005 года (в ред. от 26 декабря 2012 года) // Приамурские ведомости. 2005. № 23-24.
67. Закон Брянской области от 10.12.1997 №32-З "О порядке осуществления права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу" (принят Брянской областной Думой 27.11.1997) // Брянские известия. №243. 25.12.1997.
68. Закон Калужской области №24 от 03.06.1996 "О народной правотворческой инициативе" (принят постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 06.05.1996 №493) // Весть. №123. 06.06.1996.
69. Закон г. Москвы от 11.12.2002 №64 "О гражданской законодательной инициативе в городе Москве" // Вестник Мэра и Правительства Москвы. №5. 22.01.2003.
70. Распоряжение администрации г. Н. Новгорода от 15.12.2003 №3847-р "О запрещении проведения массовых мероприятий на территории Нижегородского Кремля" // Не было опубликовано. СПС "Консультант Плюс".
71. Постановление Правительства Нижегородской области от 21.08.2006 №270 "О Порядке проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры" // Правовая среда. №75-76(748-749). 06.09.2006 (приложение к газете "Нижегородские новости", №162(3574), 06.09.2006).
72. European Commission for democracy through law. Opinion No. 686/2012 dated 11 March 2013 on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the

Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing and the code of administrative offences // URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx

73. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (Принята резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 года).

74. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals.

75. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals

76. Application no. 23472/03, Case of Grinberg v. Russia, Judgment of 21 July 2005.

77. Постановление Европейского суда по правам человека по делу *Piermont v. France* (Пьермон против Франции) (N 15773/89; 15774/89) от 27 апреля 1995 г. § 76.

78. Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» от 18 мая 2012 года // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2921.

79. Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» от 14 февраля 2013 года // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

80. Определение Конституционного Суда РФ № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 2 апреля 2009 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

81. Определение Верховного Суда РФ № КАС08-96 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 05.02.2008 № ГКПИ08-268, которым оставлено без удовлетворения заявление об отмене Постановления Центризбиркома РФ от 27.01.2008 № 92/710-5 «Об отказе Михаилу Михайловичу Касьянову в регистрации кандидатом на должность Президента Российской Федерации» и обязанности Центризбиркома РФ зарегистрировать кандидатом на должность Президента РФ М.М. Касьянова» от 15 февраля 2008 года // СПС КонсультантПлюс.

82. Определение Конституционного Суда РФ № 705-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и

пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 1 июня 2010 года // СПС Консультант Плюс.

83. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 №21-П "По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. №2. Ст. 348.

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

85. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 N 573-О-О // СПС "Консультант Плюс".

86. Определение Верховного Суда РФ от 30.08.2006 №39-Г06-34 // СПС "Консультант Плюс".

87. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.02.2007 №51-Г07-2 // СПС "Консультант Плюс".

88. Кассационное определение СК по гражданским делам Калининградского областного суда от 23.11.2005 №33-6388/2005г. По делу о согласовании места проведения митинга. // СПС "Консультант Плюс".

89. Определение Липецкого областного суда от 30.03.2005 по делу №33-440/2005 // СПС "Консультант Плюс".

90. Решение Алтайского краевого суда от 22.11.2006 по делу №3-43/2006 // СПС "Консультант Плюс".

91. Определение от 18 декабря 2007 года №920-О-О // СПС Консультант Плюс

92. Решение Нижегородского областного суда по делу №3-3/08 от 17.01.2008 // СПС "Консультант Плюс".

4.2 Научная литература

1. David C. Earnest Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm. Washington, DC. 2003.

2. Roberts A. Civil Resistance to Military Coups / Journal of Peace Research. Oslo. Vol. 12. No. 1. 1975. Pp. 19-36.

3. Stouffer S. Communism, conformity and civil liberties, Gloucester, 1963.

4. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001.

5. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. №1. С. 3 - 17.

6. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. М., 2010.

7. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11.
8. Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.
9. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.
10. Авакьян С.А. Столетие российского парламентаризма: истоки и современность // Российская Федерация сегодня. 2006. № 9.
11. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999.
12. Азбука протеста: народный плакат / под ред. М. Амелина. М.: ОГИ, 2012.
13. Алимов Д.А. Ограничение права на объединение иностранных граждан // Права человека и конституционная безопасность: Материалы докл. и сообщ. участников межвуз. науч.-практ. конф. / Отв. ред. Н.С. Бондарь. Ростов н/Д, 2002.
14. Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? Постановление Конституционного Суда Российской Федерации о «назначении» губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 153 – 159.
15. Богданова Н.А. Правовая догма и политика в науке конституционного права // Вестник Моск. ун-та сер.11, Право. 1997. № 4.
16. Большой юридический словарь (под редакцией А.В. Малько). М.: Проспект, 2009.
17. Бузгалин А.В. Глобализация и антиглобалистское движение. М., 2001.
18. Бурцев А.А. Система субъектов конституционно-правовых отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
19. Вайнштейн Г. И. Массовое сознание и социальный протест в условиях современного капитализма. М., 1990.
20. Варламова В.Н. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. 1991. № 4.
21. Васильева С. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70).
22. Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. – М.: Институт права и публичной политики, 2010.
23. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14.
24. Вешняков А.А. Избирательным правам иностранцев и лиц без гражданства – больше внимания // Журнал о выборах. 2005. № 4.
25. Виноградов В.А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство: право для бизнеса. 2003. № 2.
26. Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8, 9.

27. Власова К.Б. Конституционные споры как предмет судебного разрешения (по страницам одной диссертации) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10.
28. Волкова Е.А. Куда идет законодательство о политических партиях // Конституционное и муниципальное право. 2009. №1. СПС "Консультант Плюс".
29. Галкин А.А. Европейская социал-демократия: проблемы и поиски. Ростов н/Д, 2003
30. Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений. Перевод с англ. М. Петросян, А. Калинина. СПб.: Информационно-издательское агентство «ЛИК», 1998.
31. Городецкая Н. Депутаты принимают отставку мэров // Коммерсантъ. 2009. №38 (4093) // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1129238>
32. Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.
33. Губенко Р.Г. Советский народ – субъект конституционных правоотношений // Сов. государство и право. 1980. № 10.
34. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. 7-е изд. Т. 1-4. — М.: Русский язык, 1978.
35. Демидов М.В. Институт парламентского контроля и его политико-правовое значение в развитии российской государственности // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М., 2012. С. 490 – 492.
36. Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. №18. СПС "Консультант Плюс".
37. Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 33 – 37.
38. Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М., 2012.
39. Дидикин А.Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 16 – 19.
40. Добрынин Н.М. Конституционализм и правовое государство: теория и практика взаимосвязи // Конституционное и муниципальное право. 2012. №3. С. 2 - 7.
41. Думбия С. Молодёжное движение во Франции. М., 2005.
42. Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45 – 48.

43. Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. №8. С. 4 - 15.
44. Жижек С. Год невозможного. М.: Европа, 2012.
45. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. д.ю.н., проф. Р.Ф. Васильев. М., 2000.
46. Захаров А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: современные тенденции политического развития и структурные дефекты законодательства // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 1. С. 1 – 24.
47. Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. — М.: Юрид. лит., 2002.
48. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Вешнякова.
49. Кабышев В.Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. №12.
50. Кабышев В.Т., Миронов О.О. Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 4.
51. Калинин А.Ю. Принцип разделения властей и особенности правообразования в России // Юридический мир. 2009. № 8. С. 69 – 73.
52. Каримова Г.Г. Типология конституционно-правовых споров в процессе создания и деятельности политических партий // Судьбы конституционализма в России и современном мире: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 7. М.: НИУ ВШЭ, 2012.
53. Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 35 – 37.
54. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2006.
55. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010.
56. Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2006.
57. Комолова Р. Административная Фемида: быть или не быть? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 43.
58. Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21 – 32.
59. Кондрашев А.А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10 – 17.
60. Коневская О.Ю. Право граждан на мирные собрания: проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №6. С. 3 - 6.
61. Кононов К.А. "Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене" // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11.

62. Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А.. М., Издательство «Юрист», 2012.
63. Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М., 2004.
64. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). Издание 2-е. – М.: Институт государства и права РАН, 1995.
65. Краснов М.А., Шаблинской И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.
66. Кудинов А.Н. О понятии «народ» в теории советского государственного права // Вестн. Белорус. гос. ун-та. Сер 3. Философия, научный коммунизм, экономика, право. 1981. № 1.
67. Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31 – 37.
68. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М., 1998.
69. Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В. Иностранцы граждане: правовое положение. М., 1992.
70. Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное – конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2 – 8.
71. Левинсон А. Пространства протеста. Московские митинги и сообщество горожан. М., 2012.
72. Лефевр Ж. Протестные выступления XXI века. М.: Норма, 2008.
73. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций / А.И. Лукьянов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.
74. Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917 - 1993). М., 2000.
75. Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990.
76. Маршалова В.А. Эволюция конституционно-правового статуса Президента Республики в составе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.
77. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001.
78. Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. №6. СПС "Консультант Плюс".
79. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №2. С. 29 - 32.
80. Ожегов, С.И.; Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Аз; Издание 3-е, стер., 1996.
81. Осавелюк А.М. Эволюция форм государственного режима и форм правления: сравнительный анализ // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический

факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28 – 30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М., 2012.

82. Погорелый Е.Д., Филиппов К.В., Фесенко В.Ю. Политологический словарь-справочник. Ростов н/Д, 2008.

83. Политология: краткий словарь политологических терминов/ сост. Духина Т.Н., Болотова Т.П., Ставрополь, 2010.

84. 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., 2008.

85. Прудентов Р.В. Протестные отношения (по материалам некоторых зарубежных стран) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.

86. Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П(4805) // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>

87. Родин И. Контроль в отсутствие контроля. Госдума испугалась расширения собственных полномочий // Независимая газета // URL: http://www.ng.ru/politics/2013-04-24/1_control.html

88. Рожак Т. Создание контркультуры. СПб, 2004.

89. Руинсиман У. Радикальные молодёжные движения // Обозреватель. 2007. № 51.

90. Сааков Р. НКО: быть или не быть "иностранными агентами"? // Би-би-си, Москва // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/07/120705_russia_ngo_law_discussions.shtml

91. Салихов Д.Р. Оппозиционная деятельность в России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7.

92. Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 7 – 12.

93. Сизых Ю.А. Легитимация политической власти посредством проведения выборов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 27 – 31.

94. Смерть Общественного телевидения никто не заметит, считает Познер // РИА Новости // URL: <http://ria.ru/society/20130724/951759935.html>

95. Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. М., 2003.

96. 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. С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010.

97. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / под ред. О.А. Жидкова. Перевод О.А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993.

98. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А. И. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2006.

99. Стародубцева И.А. Особенности коллизий в конституционном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. №4. С. 9 - 13.

100. Старостина И.А. Российское избирательное право: доктрина и законодательство // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 18 – 23.
101. Строгович М.С. Избранные труды: В 3 т. / Т. 1: Проблемы общей теории права / отв. ред. С. Н. Братусь. — М.: Наука, 1990.
102. Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности // Российский юридический журнал. 2013. № 2. С. 18 – 20.
103. Таева Н.Е. Рецензия на монографию: Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 7. С. 77 - 78.
104. Толеубеков А.Т. Парламентский контроль в Республике Казахстан // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9.
105. Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение 2012. № 5 (90).
106. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты, Москва 1991.
107. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. - М.: Норма. 2009.
108. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.
109. Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 56 –60.
110. Чаннов С. Обязательные работы или принудительный труд // ЭЖ-Юрист. 2012. № 29.
111. Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 59 – 64.
112. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. М., 2010.
113. Шарп Дж. От диктатуры до демократии. М., 2005
114. Швердяев С. Материальные и организационные основы цивилизованного политического протеста // Право и экономика. 2012. № 10.
115. Шугрина Е.С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 2 – 11.
116. Шугрина Е.С. Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 2 – 14.
117. Щёкин Д.М. Налоговые риски и тенденции развития налогового права / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статут, 2007.