МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Салихов Дамир Равильевич

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12.00.02. – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Авакьян С.А.

Москва – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение **3**

Глава 1. Теоретические основы конституционно-правового регулирования протестных отношений **16**

§ 1. Формирование и развитие протестных отношений в конституционной практике и юридической науке 16
§ 2. Место анализа протестных отношений в системе конституционного права 36
§ 3. Государственная политика в области регулирования протестных отношений: традиционные подходы и новые вызовы 66
§ 4. Общая характеристика различных форм протестного поведения в рамках отдельных институтов конституционного права..... 81

Глава 2. Протестные отношения в рамках отдельных институтов конституционного права..... **87**

§ 1. Политический протест как объект прямого регулирования..... 87
§ 2. Институты непосредственной и представительной демократии, частью которых могут выступать протестные отношения..... 107
§ 3. Формы протестных отношений, требующие конституционно-правового регулирования в рамках их институционализации 138
§ 4. Формы протестного поведения, запрещенные законом под угрозой применения мер юридической ответственности 151

Заключение **163**
Список использованных источников и литературы **166**

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

Феномен общественного протеста на протяжении длительного времени вызывает большой интерес ученых различных отраслей науки. Это явление традиционно рассматривают в философии, социологии, политологии[1], но в рамках отечественной юридической науки данная проблема изучается редко, что, однако, не исключает необходимости анализа протеста в конституционно-правовой науке.

Данная тема становится особенно значимой в связи с теми или иными социальными потрясениями, с возникновением реальных примеров протестных действий и суждений. В настоящее время актуальность рассматриваемой проблемы обусловлена общемировой тенденцией роста протестных акций (протесты в России после выборов в 2011—12 гг., события «Арабской весны», движение «Occupy Wall Street» в США, протестные акции сторонников и противников признания однополых браков во Франции, события конца 2014 года в Украине, акции 2015—16 гг. в ряде европейских стран против миграционной политики властей в результате наплыва сирийских беженцев, акции по итогам президентских выборов в США 2016 года и т.д.). Политический протест реализуется в новых формах, в том числе, в рамках функционирования государственного механизма. Например, стало известно, что около 900 сотрудников Государственного департамента США выступили с протестом против миграционной политики нового президента США[2]. Однако протестные отношения, т.е. отношения по поводу реализации

---

[1] См., например, Sharp Gene, From Dictatorship to Democracy: A conceptual framework for liberation. London: Serpent's Tail, 2012 (последнее вышедшее на сегодня издание); Sharp Gene, Self-Liberation: A Guide to Strategic Planning for Action to End a Dictatorship or Other Oppression with the assistance of Jamila Raqib, First Edition, Boston, MA: The Albert Einstein Institution, 2009; Думбия С. Молодежное 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] См. подробнее: URL: http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-dissent-idUSKBN15F2KP (дата обращения: 2 мая 2017 года).

права на протест, постоянно возникают в любой стране в связи с рассмотрением тех или иных инициатив, определением состава органов государственной власти, принятием отдельных государственно-властных решений. Все это подчеркивает остроту и актуальность многих вопросов, связанных с выражением протеста как важнейшей предпосылки формирования и развития гражданского общества в демократическом государстве.[1] Вообще, с учетом различных пониманий категории «гражданское общество»[2] его развитие в принципе невозможно без политической дискуссии и выражения протестных мнений.

Также следует рассматривать протест с аксиологической точки зрения. Свобода выражения мнения, а особенно противоположного мнения, есть важнейшая ценность демократического общества в эпоху глобального кризиса и пересмотра традиционных представлений и идей о демократии[3]. Это не просто одна из составляющих прав и свобод как элемента юридического статуса личности, хотя последние и раскрывают содержание основ правового статуса личности[4] — это одна из фундаментальных основ современного государства и права. Народовластие в принципе не может строиться без учета

---

[1] См. Шевердяев С.Н. О некоторых общих аспектах в развитии российского конституционного права в контексте актуализации темы политического протеста // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 21—27.

[2] См. подробнее: Богданова Н.А., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Конституционно-правовые основы гражданского общества как общероссийской ценности: теоретические и практические аспекты // Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор — д.ю.н., профессор Авакьян С.А. — М.: Юстицинформ, 2015. С. 16—62; Новичкова И.Ю., Колоярцева Е.А., Антонова О.Г. Гражданское общество: российский феномен (Коллективная монография). Саратов: «Саратовский источник», 2015.

[3] Следует согласиться с идеей о кризисе традиционных научных концепций демократии и теории демократии как общественного и политического явлений, что актуализирует проблемы, связанные с созданием и поддержанием открытой общественной дискуссии, воспроизводством политических элит, транспарентностью деятельности органов публичной власти для гражданского общества, в т.ч. для его оппозиционных сил. Данная проблема находится за пределами конституционно-правового исследования, поэтому ограничимся ссылками на соответствующие источники. См. подробнее: Celikates Robin, Kreide Regina, Wesche Tilo, Transformations of Democracy: Crisis, Protest and Legitimation. Lanham: Rowman & Littlefield International, 2015; Isakhan, Benjamin, Democracy and Crisis Democratising Governance in the Twenty-First Century. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014; Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2014; Posner Richard, The crisis of capitalist democracy. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2010; Ferrajoli Luigi, The crisis of democracy in the era of globalization // Law and justice in a global society. Granada. Espana. 2005. P. 53—59; Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. — М.: РОССПЭН, 2003.

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

мнения различных групп населения, а значит, и демократия без перманентной политической дискуссии немыслима. В свою очередь любая политическая дискуссия означает наличие как минимум двух противоположных взглядов, а из этого следует необходимость поиска правовых и институциональных механизмов, направленных на учет различных мнений[1] (в том числе и политического меньшинства и формирование инструментов цивилизованного взаимодействия между различными субъектами конституционного права.

Как правило, объективно политический протест без вмешательства извне с точки зрения социальных и политических наук, будучи в рамках правового регулирования, содержит в себе преимущественно конструктивный элемент, так как является результатом рационального выбора[2], т.е. имеет объективные предпосылки, причины и следствия, проистекающие из комплекса различных по своей природе факторов, являющихся обоснованными и принятыми большинством в том или ином виде.

Все острее стоит вопрос о пределах правомерного протестного поведения и пенализации неконституционных по сути форм публичного протеста. Более того, можно говорить об устойчивой тенденции ужесточения требований и ответственности в сфере регулирования протестных отношений[3]. В настоящее время государство и право стоят перед двумя вызовами: как максимально широко гарантировать демократический протест в рамках существующих правовых процедур, и как на стадии зарождения противостоять демократическими средствами деструктивным формам протеста.

---

[1] Мнений избирателей, сторонников тех или иных партий, иных общественных формирований, профессиональных сообществ и т.д. См. Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений. М.: Праксис, 2011.

[2] См. подробнее: Opp, Karl-Dieter, The rationality of political protest: a comparative analysis of rational choice theory. Boulder: Westview Press, 1989. Данная идея будет подробнее раскрыта ниже в рамках теорий «не до конца осознанных соглашений», «медианного избирателя» и «рационального выбора».

[3] Данная тенденция по существу носит глобальный характер, однако с учетом специфики и целей данного исследования в центре нашего внимания находятся законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации. Начиная с 2012 года систематически вносятся изменения, связанные с установлением новых составов административных правонарушений и преступлений, ужесточением формальных требований и санкций, а также полномочий юрисдикционных органов в сфере протестных отношений. См., например, 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.

Проблема политического протеста тесно связана с феноменом общественного мнения, свобода которого предопределяет свободу протестного поведения.[1]

Степень разработанности темы:

Особенности и специфика предмета настоящего диссертационного исследования предполагают обращение не только к юридической науке, но и к неправовым областям знаний, а именно – к политической, социальной, исторической и философской науке. Наибольшее значение для конституционно-правового исследования имеют работы Ч. Андриана, М. Дюверже, К.Д. Оппа, Р. Познера, Г. Торо, С. Хантингтона, Дж. Шарпа, Д. Чонга, Б. Эпштейн и др.

В русле государственно-правовой науки проблематика протестных отношений в тех или иных аспектах становилась предметом исследования российских авторов 19 в. и первой половины 20 в.: И.А. Ильина, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, М.М. Сперанского, М.С. Строговича и др. Обращались к этой теме в разное время зарубежные авторы: А.В. Дайси, Д. Мид, Дж. Оливер, А. Шайо, Л. Феражоли, Л. Финчет-Мэддок и др. Проявили к ней интерес отечественные правоведы, работавшие в последней трети прошлого века, а также наши современники: С.А. Авакьян, И.А. Алебастрова, Ю.Н. Величинская, Л.Д. Воеводин, Г.А. Гаджиев, В.Д. Зорькин, Е.И. Козлова, Е.И. Колюшин, О.Е. Кутафин, М.А. Краснов, В.В. Лапаева, В.А. Лебедев, С.В. Масленникова, А.А. Мишин, Л.А. Нудненко, Р.В. Прудентов, Г.Д. Садовникова, В.Е. Чиркин, И.Г. Шаблинский, С.Н. Шевердяев, Е.С. Шугрина, Б.С. Эбзеев, Ю.А. Юдин и др.

[1] См. Величинская Ю.Н. «Общественное мнение» в фокусе конституционного права: к вопросу о расширении понятийного аппарата науки // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 9 — 14; Она же. Определение понятия «общественное мнение»: некоторые конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 18 — 22; Она же. Свобода общественного мнения как условие развития гражданского общества: конституционно-правовой взгляд // Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых: Монография / Под общ. ред. профессора С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015. С. 108—163.

Однако до сих пор не проводилось комплексного исследования, которое было бы посвящено конституционно-правовому анализу феномена протестных отношений и построения конституционно-правовой теории протестных отношений, вопросам методологии их исследования и подходам к конституционно-правовому и отраслевому регулированию. Именно поэтому соответствующие проблемы впервые поднимаются в настоящем диссертационном исследовании.

Объектом диссертационного исследования выступают протестные отношения как особый вид конституционных правоотношений, основные подходы к их регулированию и изучению с точки зрения конституционно-правовой науки.

Предметом исследования являются:

— существующие в России и ряде зарубежных стран доктринальные подходы к анализу феномена общественного (политического) протеста, построенные на их основе теории, имеющие существенное значение для конституционно-правового анализа;

— конституционное законодательство Российской Федерации и ряда зарубежных стран в части норм, регулирующих протестные и непосредственно связанные с ними общественные отношения;

— правоприменительная практика (в том числе судебная и иных юрисдикционных органов) по делам, вытекающим из реализации протестного поведения в тех или иных формах.

Цели и задачи исследования. Цели настоящего диссертационного исследования обусловлены его объектом и предметом и заключаются в следующем:

- сформулировать значимые для конституционного права понятия, основные характеристики и признаки протестных отношений;
- проанализировать право на протест как предпосылку в формально-юридическом смысле конституционно-правовой институционализации протестных отношений;

- выявить субъекты протестных отношений, рассмотреть их имеющие для прикладного и теоретического правового исследования виды в целях выявления особенностей «статических» характеристик протестных отношений;
- проанализировать параметры институционализации протестных отношений с точки зрения их конституционно-правового содержания;
- определить базовые подходы к типологии протестных отношений;
- определить конституционно-правовые характеристики различных типов протестных отношений;
- изучить «динамические» характеристики протестных отношений с точки зрения функционирования различных конституционно-правовых институтов;
- выявить особенности, закономерности и отклонения в развитии протестных отношений в российском законодательстве и правоприменительной практике;
- предложить пути совершенствования конституционно-правового регулирования протестных отношений.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в выработке автором конституционно-правового подхода к протестным отношениям как к особому виду конституционных правоотношений, попытке построения основ теории протестных отношений, выявлению типологии протестных отношений по различным основаниям, построению базовых принципов конституционно-правового регулирования протестных отношений, выявлению комплексных проблем в регулятивном воздействии на развитие протестных отношений цивилизованного характера, а также анализе проблемных аспектов правоприменительной деятельности в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке теоретической конструкции, обогащающей категориально-понятийный аппарат государственно-правовой науки новыми элементами, а отрасль

конституционного права – новыми инструментами, позволяющими, в конечном счете, правовыми средствами воздействовать на публичную власть и гражданское общество в целях построения и развития устойчивого взаимодействия между ними и легитимации публичной власти.

Практическая значимость настоящего исследования связана с проблемным анализом значительного числа конституционно-правовых норм и институтов с точки зрения теории протестных отношений и разработкой рекомендаций по обеспечению демократического характера протестных отношений правовыми средствами в условиях развития гражданского общества. Эти рекомендации могут быть использованы в законотворческой деятельности и практике органов конституционного контроля, а также в правоприменительной практике.

Методологию и методы диссертационного исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы исследования. К общенаучным методам, использованным при написании диссертации, относятся: диалектический метод, дедукция и индукция, анализ и синтез, системный метод исследования, сравнение, метод обобщения. К частнонаучным методам, использованным при написании диссертации, относятся: сравнительно-правовой, историко-правовой, юридико-догматический, метод правового моделирования и др.

Нормативно-правовой основой исследования являются нормативные акты Российской Федерации (Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, акты конституционного правосудия), нормативные акты и судебная практика зарубежных стран, международно-правовые акты.

Эмпирическую основу исследования составляет конституционно-правовая практика в сфере протестных отношений. В диссертационном исследовании использовались решения судов общей юрисдикции по делам в сфере протестных отношений, материалы средств массовой информации,

международных и международных неправительственных организаций, проекты нормативных правовых актов.

На защиту выносятся следующие **научные положения, выводы и рекомендации:**

1. Политический протест с конституционно-правовой точки зрения может быть рассмотрен в трёх аспектах:

1) в узком смысле – исключительно как выражение протестного мнения (аспект свободы слова) посредством публичной коммуникации, а также реализации свободы собраний и ассоциаций;

2) в широком смысле – как реализация полного комплекса публично-политических прав в целях артикуляции протестных действий и суждений;

3) в универсальном смысле – как любой способ выражений несогласия в рамках функционирования институтов конституционного права.

С учётом того, что отдельные прикладные аспекты проблемы нашли отражение как в зарубежной, так и в российской юридической науке, видится целесообразным обращение к феномену протеста с наиболее общих, универсальных позиций в целях выработки комплексных конституционно-правовых подходов. По этой причине понятием «протестные отношения», по нашему мнению, охватываются все протестные действия и суждения, урегулированные нормами конституционного права.

Протест как конституционно-правовое явление следует понимать как явным образом артикулированное несогласие, выраженное правомерными конституционно-правовыми средствами субъектом конституционных правоотношений в отношении деяний иного субъекта (субъектов) правоотношений.

2. Предпосылкой возникновения и развития протестных отношений как особого вида конституционных правоотношений является институционализация (как формальная, так и фактическая) права на протест как комплексного права, представляющего собой многоэлементный

конгломерат, содержание которого может быть разделено на общее, индивидуальное и коллективное. Протестные отношения имеют межинституциональную природу, то есть охватывают собой различные институты и конституционные правоотношения, трансформируя их в большей или меньшей степени, при этом сами протестные отношения могут создавать ядро в иных правоотношениях (например, митинг оппозиции), либо могут вносить тот или иной элемент в функционирование отдельных институтов и правоотношений, существенно меняя их и фактически «растворяясь внутри таких правоотношений» (например, в рамках института парламентского контроля). Вместе с тем, можно говорить о необходимости формирования научной теории протестных отношений в русле государственно-правовой науки, в рамках которой может быть разработан новый конституционно-правовой инструментарий для рассмотрения как традиционных конституционно-правовых проблем и категорий, так и новых вызовов демократии XXI века.

3. С точки зрения институционального подхода к проблеме протестных отношений предлагается их следующая система. Все протестные отношения могут быть поделены на два вида: правомерные (полностью правомерные) и неправомерные (запрещенные в данном правопорядке, осуждаемые правовыми средствами без применения санкций). Правомерные виды, в свою очередь, в методологических целях могут быть поделены на допускаемые (разрешенные) нормами конституционного права и не урегулированные нормами конституционного права. Допускаемые нормами конституционного права формы протестных отношений в целях прикладного правового анализа могут быть условно поделены на три группы: самостоятельные протестные отношения как объект прямого регулирования; протестные отношения, являющиеся частью функционирования институтов непосредственной и представительной демократии; формы протестных отношений, требующие конституционно-правового регулирования в рамках их институционализации. Неправомерные формы протестных отношений могут быть поделены на

запрещенные под угрозой применения мер юридической ответственности и не одобряемые правом формы, но не имеющие явно выраженных санкций.

4. На основе анализа законодательства и правоприменительной практики Российской Федерации определены наиболее актуальные междисциплинарные проблемы, связанные с определение границ правомерного поведения: отсутствие необходимой правовой определенности при установлении границ дискреционного усмотрения органов публичной власти и должностных лиц, осуществляющих юрисдикционные функции в отношении субъектов протестных отношений; запрет любых непоименованных форм протестного поведения под угрозой применения наказания, необоснованное государственное вмешательство в свободу личности; установление явно несоразмерных мер административной и уголовной ответственности за протестное поведение; использование административной преюдиции при конструировании составов правонарушений, связанных с криминализацией отдельных форм неправомерного протестного поведения.

5. В качестве гарантий развития цивилизованных протестных отношений предлагается расширение применения альтернативных способов разрешения публичных споров; трансформация неэффективных форм гражданского участия в рамках существующих и новых институтов непосредственной демократии; институционализация политической оппозиции; совершенствование правовых норм о политической конкуренции; расширение гарантий реализации свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации, в том числе посредством конкретизации и сокращения числа уголовно-правовых и административно-правовых составов, направленных на произвольное недопущение распространения отдельных видов протестных суждений.

6. Предлагается существенно пересмотреть подходы российского законодателя и правоприменителя к конституционно-правовому регулированию протестных публичных мероприятий касательно, в частности:

недопустимости подчинения нормам законодательства о публичных мероприятиях неполитических по своей природе собраний граждан; легализации спонтанных публичных мероприятий; сокращения сроков уведомления уполномоченных органов публичной власти о проведении публичных мероприятий; создания правовых гарантий для проведения непоименованных законом форм публичных мероприятий; создания эффективных механизмов судебной защиты прав организаторов и участников протестных акций, в том числе в случае запрета их проведения.

7. Действующая конституционная модель распределения полномочий между ветвями власти должна быть уточнена включением правовых механизмов обеспечения гибкости принятия решений, основанных на фундаментальных принципах правовой определённости, законности и верховенства прав и свобод личности. Для реализации этих задач ключевым способом власти должно стать усиление полномочий органов законодательной власти с одновременным усилением конституционно-правовой и политической ответственности исполнительной власти.

Степень достоверности результатов диссертационного исследования. Сформулированные в исследовании выводы и рекомендации логически обоснованы и имеют высокую степень достоверности, что подтверждается совокупностью следующих положений: использованы данные, полученные автором диссертационного исследования, а также российскими и зарубежными учеными в ходе исследования протестных отношений; эффективно применен комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания, составивших методику исследования; в рамках проведенного исследования проанализировано как российское, так и зарубежное конституционное законодательство, значительное количество доктринальных источников, включая источники на иностранных языках.

Апробация результатов исследования

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Основные положения научного исследования апробированы путем публикации автором семи научных статей в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Также у автора имеется две публикации по теме диссертационного исследования в коллективных монографиях.

Апробация результатов исследования осуществлялась в устных докладах автора в ходе совместной XVII Международной научно-практической конференции и XI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» «Обеспечение прав и свобод личности в современном мире» (22 ноября — 5 декабря 2016 года, г. Москва), I Международном научно-практическом Конвенте студентов и аспирантов «Юридическая наука и практика 2.0: взгляд в будущее» (17—19 ноября 2016 года, г. Казань), Всероссийского научно-практического форума «Избирательное законодательство и практика: векторы развития» (28—29 октября 2016 года, г. Москва), Круглого стола «Конституционно-правовые подходы к исследованию коррупционных проблем» (22 сентября 2016 года, г. Москва), Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2016» (11—15 апреля 2016 года, г. Москва), Всероссийского молодежного юридического конгресса «Модернизация права: особенности, средства и пути» (28—29 апреля 2015 года, г. Махачкала), II Московского юридического форума (2—4 апреля 2015 года, г. Москва) и др.

Результаты проведенного диссертационного исследования использовались автором при проведении в 2015—2017 гг. занятий по конституционному праву России и общему конституционному праву для

студентов бакалавриата на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертации, отвечающая целям и задачам исследования, состоит из введения, двух глав, восьми параграфов, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

§ 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКЕ И ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Общественный протест с общетеоретических позиций

Общественный протест как явление всегда существует в обществе вне зависимости от его уровня развития. Хотя широкие гарантии реализации права на протест появились со второй половины XX века, протестные суждения есть явление публично-политической жизни любого общества вне связи с политически режимом, уровнем развития гражданских свобод и развитием гражданского общества в целом, а значит, вне зависимости от того, гарантируется ли свобода выражения протестных мнений и суждений, они каким-либо образом проявляются, и, следовательно, та или иная их институционализация (необязательно нормативная) происходит неизбежно.

Первоначально государству приходится каким-то образом, признавая личность субъектом права, определять те или иные границы свободы личности и те или иные формы ответственности за ее нарушения[1]. Так, например, еще в Древней Греции гражданам предоставлялись равные права, в том числе в политической сфере (например, право на обращение в органы публичной власти)[2].

---

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

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

Ярким историческим примером стала Великая хартия вольностей 1215 года, в которой содержатся статьи, ограничивающие дискреционное усмотрение королевских чиновников, требующие не назначать на должность судей, шерифов и констеблей лиц, не знающих законов либо не желающих их выполнять. Появление этого документа традиционно связывают с ультиматумом английской знати к королю Иоанну Безземельному. Подобное, несомненно, представляет собой одно из ярких проявлений общественного протеста, хоть и выраженного малой частью общества[1].

Изменения в обществе и государстве XVIII-XIX веков ознаменовали и появление новых конституционно-правовых учений и формул на базе старых идей (в том числе естественно-правовых доктрин). Одна из ключевых новелл — идея о деятельности публичной власти в согласии с обществом[2]. Пожалуй, самым ярким примером ее нормативного воплощения может служить Декларация независимости США (1776 года), которая провозгласила: «Мы полагаем самоочевидным те истины, что все люди созданы и наделены Творцом ... неотчуждаемыми правами, … для обеспечения этих прав среди людей учреждаются государства, *черпающие свои разумные полномочия в согласии управляемых*» (курсив мой – Д.С.). Это конституционно-правовая формула может рассматриваться как важнейшая предпосылка

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

[2] Идеи естественного права стали идеологией так называемых «буржуазных» революций XVII—XVIII в.в. Впоследствии эти идеи были отражены, в частности, в Конституции США (1791 г.) и Французской Декларации прав человека и гражданина (1789 г.).

институционализации общественного протеста и права на протест как его предпосылки в формально-юридическом смысле[1].

Если говорить о первом опыте создания комплексной нормы права, то, несомненно, следует обратиться к Первой поправке к Конституции США (а также последующему расширению её действия Четырнадцатой поправкой). Данная норма включила в себя, в частности: запрет для государства[2] (в узком смысле – для законодателя) препятствовать свободному вероисповеданию, посягать на свободу слова, посягать на свободу прессы, ограничивать свободу собраний, ограничивать право народа обращаться с петициями.

Впоследствии судебная практика существенно расширила содержание нормы Первой поправки: например, судом было ограничено право изымать книги из библиотек публичных школ[3]; был признан подлежащим конституционно-правовой охране марш неонацистов в пригороде Чикаго со значительным числом жителей, семьи которых стали жертвами Холокоста[4]; были признаны противоречащими Конституции акты, ограничивающие содержание школьных программ по религиозным соображениям[5] и предусматривающие преподавание креационизма в рамках биологии в публичных школах[6].

Развитие конституционно-правового регулирования данной сферы общественных отношений в континентальной Европе связано с периодом так называемых «буржуазных» революций. В это время сначала в доктрине, затем в отдельных исторических памятниках права появилась особая

---

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

[2] Первоначально только федеральной власти (а точнее – Конгресса США), затем и власти штатов в рамках толкования Четырнадцатой поправки Верховным Судом США. Данная трансформация нормы связана с делом Гитлоу против штата Нью-Йорк (1925 г.).

[3] Board of Education, Island Trees Union Free School District No. 26, et al. v. Pico, by his next friend Pico, et al. 102 S. Ct. 2799 (1982).

[4] National Socialist Party of America et al. v. Village of Skokie. 97 S. Ct. 2205 (1977).

[5] Susan Epperson, et al. v. Arkansas. 393 U.S. 97 (1968).

[6] Edwin W. Edwards, Governor of Louisiana, et al., Appellants v. Don Aguillard et al. 107 S. Ct. 2573 (1987).

конституционно-правовая формула «*право на сопротивление угнетению (восстание)*».

Право на восстание, согласно доктрине, является одним из естественных прав человека, которые возникли одновременно с образованием государства, поскольку любое государственное формирование предполагает наличие публичной власти, осуществлять ее специфическими способами и методами. Сторонники естественно-правовой теории убеждены, что в определенных случаях способы и методы осуществления государственной власти не воспринимаются народом и обусловливают восстание как способ защиты личных прав, на которые посягает государство[1]. Так, по мнению исследователей, теоретико-правовой анализ этого права в контексте доктрины прав человека, приводит к выводу о том, что к праву на восстание обращаются как к крайнему средству (ultima ratio), в случае отсутствия эффективного способа защиты с помощью других механизмов[2].

Впервые это право появилось в Декларации независимости США 1776 года[3], затем во Французской Декларации прав человека и гражданина[4]: среди естественных и неотъемлемых прав человека, составляющих цель всякого политического союза, то есть объединения людей в государство, наряду со свободой, собственностью, безопасностью названо сопротивлением угнетению (ст. 2). Эта формула до сих пор используется как в основных законах, так и в международных актах. В частности, указанное право в том или ином виде закреплено Основным Законом Федеративной Республики Германии[5], Конституцией Словацкой Республики[6], Конституцией Греческой

---

[1] См., например, Razmetaeva Yulia The Right to Resist and the Right of Rebellion // Jurisprudencija, 2014. Vol. 21 (3).

[2] Погребняк С.П., Уварова Е.А. Сопротивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека) // Право і громадянське суспільство. 2013. № 2. С. 4—61.

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

[4] См. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. — М.: Норма. 2009.

[5] «Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы». (ч. 4 ст. 20 Основного Закона ФРГ) // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты, Москва 1991.

[6] «Граждане имеют право оказывать сопротивление каждому, кто посягает на демократический порядок осуществления основных прав и свобод человека, предусмотренных настоящей Конституцией, если деятельность конституционных органов и действенное использование средств, предусмотренных законом,

Республики[1], Конституцией Республики Перу[2]. В Преамбуле Всеобщей декларации прав человека 10 декабря 1948 отмечается, что данный документ провозглашается, «принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы *человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения* (курсив мой — Д.С.)».

С учётом исключительно деструктивного характера данного права оно выполняет исключительно идеологическую функцию, а его реализация с учётом текущего административно-правового и уголовно-правового регулирования ни в одном государстве не становится легальной на практике.

Таким образом, постепенно, как в конституционном законодательстве, так и в практике, получают то или иное закрепление отдельные формы протестного поведения либо путём их допущения, либо путём запрета отдельных их видов.

Политический протест в отечественной юридической науке

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

Так, до 1917 года доминировал подход, по которому наука государственного права определялась как «*учение о юридическом отношении государственного властвования*»[3], а политические права человека считались

оказываются невозможными». (ст. 32 Конституции Словацкой Республики) // Неофициальный перевод на русский язык: URL: http://worldconstitutions.ru/archives/110.

[1] «Соблюдение Конституции вверяется патриотизму греков, правом и обязанностью которых является оказание всеми средствами сопротивления любой попытке отменить ее насильственным путем». (ч. 4 ст. 120 Конституции Греции) // Неофициальный перевод на русский язык: URL: http://constitutions.ru/archives/249 (дата обращения: 26 января 2015 года).

[2] «Никто не обязан подчиняться узурпаторскому правительству или любому лицу, которое занимает государственную должность с нарушением Конституции и закона. Гражданское население имеет право восставать в защиту конституционного порядка. Действия лиц, которые узурпировали государственную должность, являются юридически недействительными». (ст. 46 Конституции Перу) // Неофициальный перевод на русский язык: URL: http://worldconstitutions.ru/archives/534 (дата обращения: 26 января 2015 года).

[3] Коркунов Н.М. Русское государственное право. В двух томах. — СПб., 1909. — Т. 1. С. 48.

в полном объеме производными от суверена[1]. Общественный протест практически в большинстве его форм признавался противоправным. Российская дореволюционная юридическая наука часто не рассматривала даже публично-политические права личности как часть государственного права, не говоря уже об институционализации публичного протеста[2].

Советский период начался как проявление народного протеста в крайней из его форм и, что неудивительно, ознаменовался резким ростом интереса к политическим правам. Исследователи и того периода вслед за нормативными источниками большое внимание уделяли отдельным публично-политическим правам, их месту в системе прав личности и роли государству в их закреплении и реализации[3].

---

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

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

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

Постсоветский период связан с переосмыслением сущности публично-политических прав и свобод личности[1], однако все еще нельзя говорить о появлении протеста и протестных отношений как самостоятельного объекта исследования.

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

Среди зарубежных публикаций особое место занимают работы профессора Университета Восточной Англии (University of East Anglia) Дэвида Мида[2], впервые обратившегося к комплексному правовому анализу феномена протестных отношений.

В отечественной юридической науке протестные отношения как комплексная конституционно-правовая проблема впервые были исследованы профессором С.А. Авакьяном[3]. С этого момента исследователи начинают активно обращаться к рассматриваемой проблематике, однако до

возможностей для участия граждан в общественно-политической и государственной деятельности, развития их инициативы и самодеятельности. (Хоменюк Ф.А. Политические свободы граждан в СССР: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Л., 1965. С. 5).

[1] Так, А.А. Мишин, например, полагал, что политические права и свободы определяют правовое положение гражданина в системе общественных отношений, возникающих в процессе осуществления государственной власти. (Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 69.). Е.И. Козлова наиболее общим фактором, объединяющим все другие политические права и свободы, называла право участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции Российской Федерации) (Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. М., 1996. С. 218—219.). Согласно Н.Л. Гранат, реализация политических прав и свобод позволяет гражданам участвовать в политической жизни общества, в управлении государством. (Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 144). Несмотря на явно выраженное позитивное начало публично-политических прав исследователи все чаще начинают рассматривать и естественно-правовую природу данного явления. Так, например, большой интерес представляет позиция В.И. Русинова применительно к праву на объединение: «Содержание права граждан на объединение в политические партии имеет двуединую природу: с одной стороны, это социальное притязание, находящееся за пределами позитивно-правовой сферы (имеется в виду естественное начало в данном праве, ставящее последнее в один ряд с такими правами, как право на свободу и личную неприкосновенность, свободу мысли, совести и вероисповедания и др.), с другой, это субъективное право, наполняемое реальным содержанием в процессе государственного регулирования» (Русинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации (проблемы теории и практики): Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 7.). Таким образом, можно говорить о комплексной переоценке в государственно-правовой науке данной категории субъективных прав, что дало возможность построения совершенно новых конституционно-правовых моделей взаимодействия личности и государства в текущих конституционно-правовых реалиях.

[2] Mead, David (2010) The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Act Era. Hart Publishhing.

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

сегодняшнего дня в российской юридической науке нет ни одного комплексного монографического или диссертационного исследования протестных отношений.

Конституционно-правовые подходы к изучению протестных отношений

Рассматривать протестные отношения можно с различных точек зрения:

исторической (этапы развития правоотношений, законодательства);

институциональной (публичные мероприятия, институты непосредственной демократии, свобода выражения мнений, взаимодействие властей, гражданское общество, федерализм и местное самоуправление и др.);

субъектной (с точки зрения анализа конституционно-правового статуса различных субъектов в целях выявления структурных проблем в конституционно-правовом регулировании).

Исторический анализ важен для понимания общих тенденций и причин развития тех или иных институтов, прогнозирования на основе исторического опыта новых направлений государственной политики в рассматриваемой сфере. Вместе с тем, исторический анализ имеет ряд недостатков, главный из которых — сложность при рассмотрении новых явлений, институтов и учета политического характера конституционных правоотношений.

Субъектный подход раскрывает статусные характеристики субъектов, то есть позволяет определить закономерности и отклонения в закреплении прав, обязанностей и полномочий политических акторов, которые вступают (или могут вступать) в протестные отношения. Однако, такой подход акцентирует внимание преимущественно на статике протестных отношений без учета динамики и сложных взаимосвязей различных норм и институтов в конституционно-правовой практике.

Институциональный подход исходит не из субъекта, а из явления и его регулирования на уровне норм конституционного и других отраслей права. Например, рассматривая манифестации, при таком подходе мы делаем акцент не на правах и обязанностях участников и организаторов или полномочиях

уполномоченных органов публичной власти, а на концептуальном подходе к правовому регулированию, что позволяет обнаружить системные проблемы законодательства и правоприменения. Недостатком такого подхода является необходимость дублирования тех или иных вопросов применительно к разным институтам и сложность учета объективных исторических, социальных, культурных и иных предпосылок при рассмотрении динамического развития тех или иных институтов, относящихся к протестным отношениям, и общей эволюции таких отношений. Кроме того, представляется практически невозможным дать исчерпывающий перечень таких институтов.

Таким образом, использование каждого из этих подходов не только не исключает необходимость обращения к другим, но и делает такое обращение крайне важным, так как это позволяет избежать однобокости взгляда, с одной стороны, и найти наиболее сбалансированные конституционно-правовые формулы, с другой.

Следует отметить, что ни в конституционно-правовом регулировании, ни в доктрине конституционного права на сегодня не сложилось однозначных подходов к построению понятийного аппарата протестных отношений. В этой связи представляется целесообразным пояснить некоторые базовые понятия: «*протест», «протестные отношения», «протестные действия и суждения»*[1].

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 решением[2]. В.И. Даль называет протестом гласное заявление несогласия, оглашаемое возражение, опровержение, заявление о незаконности какого дела, непризнание, отрицание[3].

---

[1] Строго говоря, и в политической науке данный понятия 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.

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

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

В политической науке 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 форме[1]. Также политический протест в политических науках рассматривается более широко — как любая негативная реакция субъектов политики на принимаемые властью решения, действия противников и оппонентов[2].

Политический протест с конституционно-правовой точки зрения может быть рассмотрен в трёх аспектах:

в узком смысле – исключительно как выражение протестного мнения (аспект свободы слова) посредством публичной коммуникации, а также реализации свободы собраний и ассоциаций;

в широком смысле – как реализация полного комплекса публично-политических прав в целях артикуляции протестных действий и суждений;

в универсальном смысле – как любой способ выражений несогласия в рамках функционирования институтов конституционного права.

С учётом того, что отдельные прикладные аспекты проблемы получили довольно детальное изучение, как в зарубежной, так и в российской юридической науке, видится целесообразным обращение к феномену протеста с наиболее общих, универсальных позиций в целях выработки комплексных конституционно-правовых подходов. Очевидно, что по этой причине понятием «протестные отношения» охватываются все протестные действия и суждения, урегулированные нормами конституционного права.

Понимание протеста *в узком смысле* получило наибольшее распространение в правовой и политической науке. Так, традиционно в политологии принято отождествлять протестные отношения с

---

[1] Погорелый Е.Д., Филиппов К.В., Фесенко В.Ю. Политологический словарь-справочник. Ростов н/Д, 2008; Opp, Karl-Dieter, Theories of political protest and social movements: a multidisciplinary introduction, critique, and synthesis. Routledge, 2009.

[2] Политология: краткий словарь политологических терминов / сост. Духина Т.Н., Болотова Т.П., Ставрополь, 2010; Chong Dennis, Political Protest and Civil Disobedience / International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. 2010.

оппозиционной, по своей сути, деятельностью и, как правило, с деструктивным и конфронтационным началом деятельности политических акторов[1]. Так, например, Дж. Гора, Д. Голдберг, Г. Стерн и М. Гальперин право на протест увязывают тесно лишь со свободой слова и ограничивают его, по сути, уличными акциями протеста[2] или, немного шире, лишь свободой выражения критических по отношению к власти мнений. В юридической науке этот подход также последовательно поддерживается. Например, А.А. Троицкая полагает, что несогласие, выражаемое с целью донесения его до властных структур (способами, адекватными цели), приобретает характер протеста[3].

Данный подход видится полезным в прикладных исследованиях отдельных аспектов протестных отношений. Хотя необходимо отметить, что свобода слова (выражения мнения) приобретает свою истинную ценность в качестве субъективного права в случае создания условий свободной общественно-политической дискуссии[4] и служит фундаментом для права на протест как комплексного субъективного конституционного права. По этой причине политический протест также следует рассматривать *в широком смысле* с учётом всего комплекса публично-политических прав. Так, например, Д. Мид рассматривает право на протест в общем контексте теории прав человека, а само право на протест встраивает в систему публично-политических прав.[5]

Универсальный подход к феномену протеста стремиться к объединению протестных отношений в рамках теории прав человека с иными формами

---

[1] См.: Epstein, Barbara Leslie, Political protest and cultural revolution: nonviolent direct action in the 1970s and 1980s. University of California Press, 1991; Andrain, Charles, Political protest and social change: analyzing politics. New York University Press, 1995; 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., 1998; Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов / А. И. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2006.

[2] Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч.

[3] Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 5. — С. 34—42. С. 35.

[4] См. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М., 2001. С. 285; Jouanjan Olivier. Freedom of expression in the Federal Republic of Germany // Indiana Law Journal. Summer 2009. Vol. 84. Issue 3. P. 868.

[5] David Mead. Ibid.

выражения несогласия в конституционном праве. Несомненно, данный подход является дискуссионным с теоретической точки зрения, однако представляется, что такое расширение объекта исследования позволяет обратиться к комплексным проблемам, выявление которых затруднительно в рамках исследования отдельных норм и институтов конституционного права. Вместе с тем, подобное определение объекта может усложнить анализ, так как делает границы последнего чрезмерно широкими. Границей анализа протестных отношений при таком подходе является предмет науки конституционного права. Таким образом, например, протест прокурора не является объектом конституционно-правового исследования протестных отношений. При универсальном подходе к политическому протесту исследованию подлежат разнообразные его формы как в рамках функционирования институтов гражданского общества, так и в рамках деятельности публичной власти.

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 веках Николло Макиавелли[1]. Аналогичные идеи звучали у М.М. Сперанского, который полагал, что «коренные государства законы» есть не что иное, как выраженная воля народа[2]. Поиск такого компромисса без поиска цивилизованных подходов к выражению протеста невозможен. Следовательно, протест можно и нужно рассматривать как вне государства, так и внутри него.

Для целей настоящего исследования, учитывая различные, подчас противоречивые, подходы, а также избранное наиболее широкое, универсальное понимание политического протеста как правового феномена

---

[1] См.: Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990.

[2] Сперанский М.М. Юридические произведения / Под редакцией и с биографическим очерком В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 276.

постараемся дать определение протеста с точки зрения науки конституционного права.

Протест как конституционно-правовое явление следует понимать как явным образом артикулированное несогласие, выраженное правомерными конституционно-правовыми средствами субъектом конституционных правоотношений в отношении деяний иного субъекта (субъектов) правоотношений. Такого рода несогласие может быть выражено как в вербальной форме, так и в форме действий или бездействия. В отличие от иных видов выражения несогласия, протест может быть лишь правомерным деянием, однако с практической точки зрения проблема определения границ правомерного поведения приобретает ключевое значение. При этом можно говорить, что деяния, образующие состав правонарушения (или преступления), следует квалифицировать как протест в том случае, если лицо, их совершившее, не имело умысла на совершение неправомерного (противоправного) деяния.

Необходимо отметить, что во всех рассматриваемых ситуациях, говоря о протесте, мы имеем в виду протест политический (публичный)[1], что вызвано особенностями самих протестных отношений и, в целом, конституционно-правовых отношений[2]. Не важно, по какому вопросу возникает несогласие

---

[1] Учитывая, что в настоящий момент ни в юридической, ни в политической науке не сложилось терминологического аппарата для рассмотрения данного феномена, говоря о общественном, публичном, политическом или социальном протесте, исключительно для целей конституционно-правового исследования и удобства мы остановимся на единственном термине — политический протест.

[2] Нужно понимать, что реализация права на протест может быть свойственна и неполитическим по своей природе формированиям. Так, например, общество любителей собак, функционирующее в пределах одного района, может консолидироваться для защиты прав бездомных животных региона, направлять соответствующие петиции, организовывать и участвовать в манифестациях и т.д. Это, однако, не исключает возможности того, что это же общество любителей собак может участвовать в протестных отношениях, возникающих совершенно по иным вопросам, тогда данное общественное формирование используется лишь как площадка для объединения заинтересованных лиц против, например, строительства автомагистрали вблизи социально значимых объектов (таких как школы, детские сады, больницы). Это не означает, что общественное объединение утратило первоначальную цель своего создания (хотя это вполне возможно), это лишь означает, что граждане, входящие в такое объединение, разделяют иной общий публично значимый интерес, объединение же продолжает существовать вне прямой связи с такими протестными отношениями. В указанных примерах участие тех или иных объединений граждан в протестных отношениях налицо, но при этом природа таких правоотношений очень разнообразна, а значит — они нуждаются в дифференцированном подходе со стороны законодателя и правоприменителя. Однако, будет неверным не упомянуть иную ситуацию, когда, например, общество по защите прав потребителей, по существу, прекращает осуществлять деятельность, ради которой оно создавалось, вместо этого начинает вести активную политическую деятельность.

(социальному, экономическому, политическому, экологическому и пр.)[1], важно, что само выражение несогласия приобретает политический (публично-политический) характер, так как связано, как правило, с реализацией комплекса политических прав личности[2].

Протестные действия и суждения представляют собой совокупность деяний субъектов протестных отношений (в терминологии политических наук – политических акторов), направленные на артикуляцию альтернативной позиции по тем или иным вопросам публично-политического характера, которые могут выражаться как в игнорируемой нормами права форме, так и в форме деяний, которые могут быть признаны правомерными при условии соблюдения установленного законом порядка.

Необходимо обозначить базовые, наиболее общие критерии, по которым можно квалифицировать протестные отношения.

Во-первых, это особый вид общественных отношений, возникающих в политической сфере жизни общества. При том или ином правовом регулировании они приобретают характер правоотношений[3]. Протестные отношения, с одной стороны, возникают на основе норм конституционного права, с другой — уже существующие общественные отношения регулируются правом[4]. Так, право может явиться как катализатором развития

---

[1] 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.

[2] Одним из исключений из этого правила можно считать право на забастовку, предусмотренное статьей 37 Конституции Российской Федерации и трудовым законодательством. Ст. 409 Трудового кодекса Российской Федерации признает право работников на забастовку как способ разрешения коллективного трудового спора в случае если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель (представители работодателя) или работодатели (представители работодателей) не выполняют соглашения, достигнутые сторонами коллективного трудового спора в ходе разрешения этого спора или не исполняют решение трудового арбитража. При этом участие в забастовке является добровольным. Никто не может быть принужден к участию или отказу от участия в забастовке. Представители работодателя, в свою очередь, не вправе организовывать забастовку и принимать в ней участие. Такое проявление протеста в трудовых правоотношениях является важнейшей гарантией соблюдения прав работников и, хоть и не имеет политического характера, является конституционно-правовой гарантией реализации права на протест против действий или бездействия работодателя.

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

[4] С точки зрения социально-политических наук в связи с рассмотрением данной проблемы следует говорить о феномене «управления общественными отношениями», в котором право представляется одним из возможных инструментов воздействия. См. Рогач О.В, Рохмистров С.Н., Рябова Т.М. Управление общественными отношениями (PR): основы теории и практики. М., 2014; Управление общественными

протестных отношений, так и, наоборот, замедлять и даже блокировать их развитие[1].

Отдельного внимания заслуживает вопрос о том, всегда ли протестные отношения являются правоотношениями. Полагаем, при всей неоднозначности данного вопроса, по общему правилу, все протестные отношения следует рассматривать как правоотношения. Однако возникает вопрос, как быть тогда с протестом в форме бездействия, например, неучастия избирателя в выборах? В данной ситуации избиратель использует правовую возможность не голосовать[2]. 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 еще одни общественные отношения, необязательно урегулированные нормами права.

Вообще, в институционализации протестных отношений в конечном счете заинтересованы (в объективном смысле) все ключевые субъекты — государство так обеспечивает легитимацию власти и учет противоположного мнения населения; гражданское общество получает возможность расширения политического спектра и стимул к развитию цивилизованной политической дискуссии внутри общества и диалога с публичной властью, личность получает широкие возможности по выражению мнения как частного, так и консолидированного (в том числе общественного). Это позиция получает обоснование и в рамках междисциплинарных исследований, касающихся

отношениями: Учеб. Пособие под ред. Ю.К. Федулова. М.: Вузовский учебник. 2010; Управление общественными отношениями: Учебник под общ. ред. В.С. Комаровского. М.: Изд-во РАГС, 2009.

[1] В качестве примера можно привести определение на уровне закона перечня форм публичных мероприятий (манифестаций). В частности, новеллы в российском законодательстве 2012 года поставили фактически любую непоименованную форму публичных мероприятий вне закона под угрозой применения суровых санкций.

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

проблемы применения теории рационального выбора к политическому протесту.[1]

Таким образом, следует признать, что для юридической науки любые протестные отношения должны рассматриваться как правоотношения, так как они институционализируются (как добровольно, так и вынужденно) посредством конституционно-правовых и отраслевых норм.

Во-вторых, протестные отношения определяются специфическим субъектным составом. Определяющим признаком для признания того или иного лица или объединения лиц субъектами протестных отношений является критерий вовлеченности в политические отношения и общественно-политическую дискуссию. Хотя составить исчерпывающий перечень таких субъектов представляется крайне затруднительным, следует признать, что спектр субъектов весьма широкий: личность (гражданин, лицо без гражданства, бипатрид, иностранный гражданин), законодательные органы, глава государства, народ и т.д.[2]

Кроме того, к таким субъектам могут относиться и нехарактерные для конституционного права субъекты международного права, которые вынужденно попадают под действие национального права. Речь идет, например, о нациях, борющихся за самоопределение; правительствах в изгнании; национально-освободительных движениях и др.[3] Они являются субъектами протестных отношений лишь в той мере, в которой их статус не охватывается международно-правовыми принципами, императивными нормами и договорами. По этой причине в данном исследовании ограничимся лишь их перечислением.

---

[1] Opp, Karl-Dieter, The rationality of political protest: a comparative analysis of rational choice theory. Boulder: Westview Press, 1989.

[2] 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.

[3] См., например: Кузнецов А.К. Субъекты международного публичного права. Изд. 2-е, испр. и доп. - Москва: Финакадемия, 2007; Кужашева Р.Ш. Международная организация как субъект международного частного права. Казань, 2011.

В-третьих, из предыдущего положения вытекает сущностный признак протестных отношений — наличие у субъектов протестных отношений двух и более противоположных позиций по тому или иному политико-правовому вопросу. При этом необходимым условием для признания отношений протестными является выступление одного или более субъектов против позиции его оппонентов (оппонента). Для наличия протестных отношений не важно, в большинстве или меньшинстве находится тот или иной субъект. Несомненно, это определяет особенности содержания протестных отношений и правовой инструментарий их регулирования, но в любой ситуации такие отношения остаются протестными. Данная характеристика наиболее трудна для нормативистского анализа, однако с позиций социологической школы права ее применение не вызывает существенных трудностей.

Таким образом, *протестные отношения* — это урегулированными нормами конституционного права общественные отношения, в которых субъект конституционного права легальными методами выражает несогласие с позицией или деяниями (как правомерными, так и не правомерными) другого субъекта конституционного права, вовлеченного в той или иной мере в процесс принятия публично-властных решений, с целью артикуляции частного или коллективного (в том числе общественного) мнения.

Важнейшим идеологическим вопросом при исследовании феномена протестных отношений является вопрос о целесообразности и необходимости поощрения на государственном уровне развития протестных отношений. Государство объективно должно быть заинтересовано в протестных действиях и суждениях не только сторонников, но и противников данной власти. Открытый и постоянный диалог между властью и обществом (в том числе и радикальной его частью) необходим для легитимации публичной власти и принимаемых ей решений. Кроме того, такой диалог может способствовать уменьшению социальной напряжённости.

По мере своего развития гражданское общество требует все большего и систематического учета своего мнения во всех значимых вопросах

государственной жизни. При этом протест позволяет снять социальную и политическую напряженность и, как бы это ни было парадоксально, на первый взгляд, — сдерживает общество и государство от социальных потрясений, государственных переворотов и революций. Сама возможность сказать свое слово против власти, ее оппозиции или кому бы то ни было есть важнейшая основа демократии.

Протестные отношения и смежные понятия

При анализе протестных отношений необходимо обратиться обзорно к ряду понятий, которые могут быть рассмотрены как смежный по отношению к протестным отношениям. Особый интерес представляют те понятия, которые пока не нашли своего однозначного определения в рамках правовой науки. К ним можно отнести такие как «юридический и политический конфликт», «конституционно-правовой спор», «протест» и собственно «протестные отношения». Разграничение этих понятий имеет важное теоретическое значение для дальнейшего построения теории, однако представляет значительную трудность с учётом отсутствия развитого понятийного аппарата по исследуемой проблематике. Следовательно, предлагаемые подходы являются дискуссионными.

Протестные отношения не всегда являются проявлением политического или конституционно-правового конфликта (или спора). Протестные отношения могут являться лишь актом политической борьбы за пределами принятия управленческих и/или конституционно-правовых решений. Иными словами, протестные отношения могут возникать, развиваться и прекращаться за пределами конституционных споров.

При этом, не вдаваясь в исследование лексических значений терминов «спор» и «конфликт», для целей нашего исследования будем считать их равнозначными.

Вообще, понятие конституционного спора можно толковать двояко. Под конституционным спором в широком смысле в науке традиционно понимают

особый вид противоречий, возникающих в публичных отношениях, специфической чертой которых является связь с исполнением, реализацией либо нарушением тех или иных норм, а также возникновение, изменение или прекращение правовых отношений между органами власти, физическими или юридическими лицами[1].

В узком смысле — для конституционного спора обязательно участие третьей независимой по отношению к спорящим стороны (арбитра). Предметом конституционных споров следует считать нарушенный интерес или право субъектов конституционных отношений, которые являются социально значимыми. Результатом данного нарушения служит противоборство между субъектами[2].

В протестных отношениях значительный интерес представляет процедура выработки общей позиции у конфликтующих сторон (например, согласительные процедуры, общественные обсуждения) или же информирование населения[3] либо публичной власти о своем 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.

---

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

[2] 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.

[3] В данном аспекте наибольшую значимость приобретают два вопроса – право на доступ к информации (открытость информации) и свобода информации как таковой, в т.ч. ее свободное распространение любыми незапрещенными законом способами. См. Агеев А.С. Свобода информации и презумпция открытости информации: их соотношение и воплощение в нормах российского конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 30 — 33.

Анализируя и сопоставляя содержание терминов «протест» и «акт гражданского неповиновения», приходим к выводу о том, что последний является одним из проявлений протеста, а значит, они соотносятся как общее и частное.

В литературе не определен подход к общепринятому определению акта гражданского неповиновения, однако для целей настоящего исследования акт гражданского неповиновения будет определен как политическое действие, выраженное в умышленном нарушении требований закона в целях привлечения внимания к той или иной проблеме[1].

С точки зрения правового регулирования протестных отношений такой акт есть ни что иное, как цивилизованная (несмотря на нарушение закона) форма протестной акции. Такого рода деяние следует рассматривать во взаимосвязанных аспектах:

как правомерное протестное поведение, выражение протестного мнения;

как неправомерная форма для артикуляции такого мнения.

При этом, с учётом характера деяния, такое поведение не обладает высокой степенью общественной опасности, так как умысел лица направлен не на совершение противоправного деяния, а на артикуляцию мнения и донесения его до наиболее широкого круга лиц.

Несомненно, с формально-юридической точки зрения такое деяние и обычное правонарушение очень похожи, но они отличаются по своим целям, мотивам, общественно-опасным последствиям и, в конце концов, ущербу. Последнее не означает, что акт гражданского неповиновения вовсе не должен наказываться, однако в подобной ситуации наказания в отношении таких деяний и «ординарных» правонарушений должны отличаться,

---

[1] См. подробнее: Thoreau H.D. On the Duty Civil Disobedience // URL: http://www.ibiblio.org/ebooks/Thoreau/Civil%20Disobedience.pdf; Rosenwald L. The Theory, Practice & Influence of Thoreau's Civil Disobedience; Gandhi M. K. Duty of Disobeying Laws // Indian Opinion. 7 September and 14 September. 1907; Апресян Р. Г. Гражданское неповиновение — в политической теории и социальной практике (Джон Ролз и Мохандас Ганди) // Насилие и ненасилие: Философия, политика, этика / Под ред. Р. Г. Апресяна. — М.: МИОС, 2003.

Таким образом, на наш взгляд, термином «протест» охватываются в том числе и акты гражданского неповиновения в той мере, в какой они являются законными или содержат общественно значимую позицию.[1]

§ 2. МЕСТО АНАЛИЗА ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Политический протест как конституционная ценность

Становление и развитие протестных отношений определяется воздействием множества факторов, прежде всего, политических[2]. В связи с этим можно говорить о двух аспектах взаимодействия права и политики: с одной стороны, право есть отражение соответствующих политических процессов в содержании конституционно-правового регулирования общественных отношений, т.е. влияние политики на конституционное правотворчество; с другой стороны — это политические особенности применения конституционного законодательства, более того — политическое реагирование на саму практику конституционного правоприменения[3]. Так, Н.А. Богданова отмечает, «реальность такова, что часто политика диктует праву, в результате чего наука политизируется»[4]. Можно говорить не только о политизации науки, но и о значительной политизации конституционного права как отрасли, имеющей своим предметом властеотношения[5], то есть

---

[1] См. подробнее о теории: Mohandas K. Gandhi, *Duty of Disobeying Laws*, Indian Opinion. 7 September and 14 September (1907); Jeffrie G. Murphy, CIVIL DISOBEDIENCE AND VIOLENCE (1971); Walter Harding, George Brenner. Paul A. Doyle, HENRY DAVID THOREAU: STUDIES AND COMMENTARIES (1972); Per Herngren, PATH OF RESISTANCE: THE PRACTICE OF CIVIL DISOBEDIENCE / translated by Margaret Rainey (1993); Henry David Thoreau, CIVIL DISOBEDIENCE (2001); Tony Milligan, CIVIL DISOBEDIENCE: PROTEST, JUSTIFICATION AND THE LAW (2013).

[2] Однако при определенных обстоятельствах иные факторы могут быть решающими или даже единственными. Например, вопросы, связанные с теми или иными изменениями в экономической сфере жизни общества. См. подробнее: Finchett-Maddock Lucy, Protest, Property and the Commons: Performances of Law and Resistance. New York: Routledge, 2016.

[3] 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., 2012. С. 15.

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

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

отношения, возникающие по поводу осуществления публичной власти.

Одной из самых политизированных проблем в конституционном праве можно считать проблему протестных отношений. Именно поэтому правовое регулирование протестных отношений тесно связано с политически режимом, 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, со многими другими социальными, политическими, экономическими, культурными и иными факторами, которые часто не поддаются какому-либо объективному конституционно-правовому измерению.

Выделение протестных отношений в особую категорию конституционных правоотношений в законодательстве и доктрине конституционного права не является неким спонтанным, субъективно обусловленным явлением, «активная роль государства в данном процессе очевидна»[1].

Необходимо понимать, что в различных регионах мира, в том числе и в России, в последние годы увеличились масштабы протестных отношений[2], что вызывает потребность в адекватном правовом регулировании данного явления. Современные исследователи (прежде всего, политологи и социологи) все чаще обращают внимание на рост политических (социальных) протестов и протестного движения в целом как на общемировую тенденцию[3]. Государства стоят перед необходимостью признания существования протестных отношений как особого рода общественных отношений и последующего их правового регулирования (институционализации). Проблема

---

[1] См. 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.

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

[3] 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 молодежные движения // Обозреватель. 2007. № 51. С. 190 — 191.

цивилизованного политического протеста не является проблемой отдельного государства или региона, а носит глобальный и комплектный характер.

Нужно отметить, что подходы к конституционно-правовому регулированию протестных отношений существенно варьируются в различных государствах.

Наиболее последовательной и прогнозируемой моделью можно считать так называемую *«конституционную» модель*[1], характерную для так называемых «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 жесткости такого регулирования. При такой модели состояние протестных отношений есть результат последовательного эволюционного развития общества и государства, постоянной «работы над ошибками».

Принципиально иная модель характерна для стран, в которых отсутствуют или находятся лишь на стадии становления демократические традиции, а гражданское общество в западноевропейском понимании отсутствует[2].

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, т.е. политической конъюнктуры. Не давая каких-либо политических оценок таким ситуациям, следует отметить, что для конституционного права важную роль играет идея о значительно меньшей предсказуемости и «логичности» тех или иных реформ, направленных на развитие или пресечение развития протестных отношений в таких правопорядках.

---

[1] Прудентов Р.В. Там же.
[2] Там же. С. 32.

В любом случае на первый план необходимость поиска решений для правового регулирования потенциально возможных протестных явлений и политических конфликтов имеет первостепенное значение для конституционно-правового исследования.

Помимо потребности снятия социальной напряжённости и сохранения легитимность власти, институционализация протестных отношений служит важнейшей предпосылкой разрешения конституционно-правовых конфликтов в демократическом русле. По этой причине, строго говоря, конечная цель такой институционализации в демократическом государстве сводится к двум взаимосвязанным и взаимообусловленным аспектам:

предотвращение серьезных негативных последствий от политических протестов;

создание широких возможностей для выражения протеста.

Эти аспекты, несмотря на кажущиеся противоречия, не только не вступают во внутренний конфликт, но и дополняют друг друга.

Конституция Российской Федерации[1] 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 компромиссов[2]. Таким образом, стимулирование протестных отношений на основе данных принципов — важный механизм разрешения социальных

[1] Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

[2] 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.

противоречий.

Представляется, что можно сформулировать два различных по своей идеологии подхода к правовому регулированию протестных отношений, которые подлежат применению в зависимости от субъектов правоотношений. Один связан с *жестким и максимально полным и подробным регулированием протестных отношений внутри государства* (государственного механизма), во втором используется *более гибкое, «сдержанное» регулирование правоотношений вне государственного механизма*. При этом жесткость первого подхода должна означать не подавление всякой «протестной» инициативы, а четкие «правила игры», заключающиеся в содержании элементов правового статуса органов и должностных лиц.

Конституционно-правовые подходы к классификации протестных отношений

С учетом отсутствия общепринятых подходов в отечественной юридической науке систематизация типов протестных отношений может быть осуществлена следующим образом.

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[1] или отказ гражданина подписать какую-либо петицию. Такого рода деяния принято называть мотивированным бездействием[2].

[1] Следуют отметить, что в российской практике парламентаризма сложилась весьма странная практика: часто «конституционное» большинство реагирует на инициативы оппозиционных депутатов просто игнорированием голосования, то есть конструктивное решение подменяется бездействием, в результате чего решение не принимается не в результате голосования против, а в результате игнорирования вопроса.

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

При этом данный вид также можно условно разделить на активное и пассивное бездействие[1]. 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 определенным образом, а на бездействие.

Протестные отношения, заключающиеся в активных действиях, можно считать активными. Несомненно, число видов активных протестных отношений в разы больше пассивных. Приведем 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, государственные перевороты и т.д. Как правило, такие действия в любом государстве объявляются противоправными и жестко пресекаются. Среди важнейших проблем протестных отношений все большее внимание стал занимать вопрос мирного характера политического протеста[2]. 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. По этой причине юридическое закрепление права на сопротивление угнетению следует считать данью конституционной традиции, а не реальным механизмом правового регулирования.

Но этим данный вид протестных отношений не исчерпывается. К ним также можно отнести: митинг за отставку президента или правительства,

---

[1] Там же. С. 5 — 6.

[2] Шевердяев С.Н. Материальные и организационные основы цивилизованного политического протеста // Право и экономика. № 10. С. 63-71. С. 63.

отклонение парламентом кандидатуры премьер-министра при невыдвижении альтернативного кандидата парламентом (там, где такая возможность существует)[1] и т.д.

В целом, деструктивные протестные отношения менее эффективны для развития государства и права, но если они не приобретают крайних форм, то их ценность все же велика: они позволяют представить весь спектр мнений по тому или иному вопросу, стимулировать к совершенствованию тех или иных институтов, корректировке тех или иных решений, призвать заинтересованных лиц к политической дискуссии.

Деструктивные протестные отношения нередко 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…»)[2], но в силу разобщенности 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 гг. проводилось множество протестных акций в связи с принятием нового закона об образовании[3], но лишь немногие предлагали реальные коррективы в законопроект или же выступали с альтернативным проектом.

При этом следует отметить, что даже такие, в полной мере деструктивные, акции полезны, так как они генерируют политическую

---

[1] 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 альтернативную кандидатуру на этот пост.

[2] 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.

[3] Например, Всероссийская акция протеста Коммунистической партии Российской Федерации против принятия правительственного закона об образовании (см.: URL: http://kprf.ru/actions/kprf/113616.html (дата обращения: 18 января 2016 года)); акция «Похороны российского образования», проведенная «Московским объединенным гражданским фронтом».

дискуссию, а выражение несогласия является «маркером» 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 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 стране[1]. Требования протестующих были вполне конкретными, их негативное наполнение означало поддержку существующего правового регулирования.

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

Под коммуникативными следует понимать отношения, в которых субъект, на которого направлен протест, активно взаимодействует с протестующим субъектом. Например, при отклонении верхней палатой парламента законопроекта обычно создаются 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 опосредована. Примером таких отношений можно считать любые уличные протестные акции. Как правило, власть не вступает в прямой диалог с протестующими, хотя они могут оказывать прямое или косвенное

[1] См.: URL: http://www.english.rfi.fr/france/20130622-french-gay-marriage-opponents-jail-sentence-sparks-protests (дата обращения: 18 января 2016 года).

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 является вопрос адекватной реакции государства на политический протест. С учётом необходимости обеспечения выражения общественного мнения политическим меньшинством публичная власть должна, с одной стороны, не преувеличить масштаб протеста и не следовать требованиям малой части населения, с другой – не задействовать по отношению к протестующим всю мощь репрессий[1]. 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»[2].

4. В политической науке имеется весьма неоднозначный подход к типологии протестных отношений. Авторы исходят из дихотомии: *политические выступления и протест в общественных местах*[3]. К сожалению, в рамках данной типологии за пределами классификации остается 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

---

[1] События многих так называемых «цветных революций» в государствах бывшего Советского Союза стали возможны именно в результате неадекватной оценки характера требований и масштабы протеста.

[2] Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 9.

[3] См. Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч. Сс. 15, 50.

публичных мероприятий (манифестаций), свобода ассоциаций, свобода СМИ, личная неприкосновенность и др.).

Протестные отношения в системе конституционных правоотношений

С точки зрения науки конституционного права перед исследователями стоит ключевой вопрос о понимании феномена протестных отношений в русле юридической науки с учетом ее системных взаимосвязей. Иными словами, необходимо понять, как протестные отношения, учитывая их комплексный характер, включаются в систему науки конституционного права.

С учетом главной особенности системы науки конституционного права, заключающейся в диалектическом единстве категорий *«государственная власть»* и *«гражданская свобода»*[1], все теоретические конструкции, а вслед за ними и нормы и институты отрасли конституционного права могут быть построены на двух разнонаправленных перманентно присущих системе тенденциях – стремлении к сотрудничеству и конструктивному взаимодействию государства и общества, с одной стороны, и устойчивом конфликте интересов между государством как механизмом и обществом и личностью как носителями иного публичного и частного интереса, с другой[2]. Эти тенденции не носят заранее определенной негативной окраски, их следует понимать нейтрально, т.е. как нечто, присущее любому обществу и государству в разных степенях и соотношениях. Это противостояние конструктивных и деструктивных начал является характерной особенностью любого демократического государства. Строго говоря, часто именно оно является движущей силой социального роста и развития.

В качестве теоретического обоснования необходимости развития протестных отношений для государства и гражданского общества можно

[1] Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001. 256 с. Сс. 73 — 78, 250 — 256.
[2] См. также Нудненко Л. А. Личность в координатах взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. № 4. С. 13–21.

обратиться к так называемой *«теореме медианного избирателя»*[1], широко используемой в экономическом анализе политики. Согласно данному подходу, большая часть населения (избирателей в широком смысле) исходит из умеренных политических предпочтений, находящихся где-то в центре политического спектра вне зависимости от характера самого спектра[2]. Обычный среднестатистический избиратель, по общему правилу, вместо исследования программ отдельных кандидатов для поиска наиболее «правильной» программы выбирает того кандидата, который предлагает понятную, нерадикальную повестку с программой, которую можно охарактеризовать как центризм с теми или иными оговорками. Поэтому в политической науке выведена формула: чтобы политику максимизировать свою поддержку, нужно следовать логике отдельного умеренного избирателя, а так как таких избирателей большинство, то ориентиром и является «медианный избиратель»[3]. Математически это может быть представлено как медианное значение, находящееся в точке, указывающей на середину в нормальном распределении.[4]

При этом следует согласиться, что носители общепринятой и/или поддержанной большинством позиции (программы, идеологии) в ходе общественного диалога, во-первых, задают ход такого дискурса, во-вторых, получают доступ к средствам коммуникации[5], по этой причине все, что выходит за пределы принятой большинством концепции, автоматически выходит за пределы общественного дискурса как неинтересное или даже вредное для доминирующей программы (идеологии). При этом позиция большинства, наоборот, подается как нечто значимое для публичного

---

[1] Обоснование теории впервые дано в русле экономической науки: Harold Hoteling, Stability in Competition, 39 ECON. J. 41 (1929).

[2] Крайности могут быть самыми разнообразными: «левые и правые», «либеральные - консервативные» и т.д.

[3] ANTHONY DOWNS, AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY 11 (Boston, NYC: Addison Wesley, 1957).

[4] Недавние выборы на родине данной теории показал, как такой подход может давать сбои, но, как это часто бывает, исключение лишь подтверждает правило.

[5] Teun A. van Dijk, Discourse, *Power and Access*, TEXTS AND PRACTICES, READINGS IN CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS, CARMEN ROSA CALDAS-COULTHARD AND MALCOLM COULTHARD EDS. 84-104 (London: Routledge, 1996).

интереса. С учетом политического характера любого общественного дискурса без регулятивного вмешательства всегда есть объективное стремление перераспределить любой дискурс вне устоявшейся платформы и программы на периферию или за пределы общественного пространства.

Проблема усиливается в зависимости от степени консерватизма избирателя (который, в общем-то, всегда консервативен). В российской практике политической конкуренции она становится особенно значимой с учетом уровня развития политической конкуренции и результатов выборов на протяжении многих лет.

Эта проблема имеет и исторические корни. Алексей Юрчак сформулировал ее как проблему *«авторитетного дискурса»*[1], которая, с одной стороны, позволяла выводить новые смыслы в условиях существования государственной идеологии, с другой — консервировала любую политическую дискуссию. Эта политическая традиция остается очень сильна, и требуется смена поколений, чтобы ее влияние было минимизировано.

Еще одна теория, которая может быть положена в основу теоретического обоснования — так называемая *теория «не до конца осмысленных соглашений»*[2]. Данная теория обосновывает то, что даже в резко поляризованных обществах большинство соглашается с тем, что те или иные публичные (конституционно-правовые) правила необходимы и «верны», даже если они выходят за пределы доминирующей политической идеологии текущего момента[3].

С учетом современных вызовов традиционным концепциям демократии такого рода подходы позволяют сформулировать универсальный аксиологический подход в русле науки конституционного права. Протест как таковой должен рассматриваться как конституционная ценность до тех пор,

---

[1] См. Юрчак А. Это было навсегда, пока не кончилось. Последнее советское поколение / Алексей Юрчак; предисл. А. Беляева; пер. с англ. М., 2014.
[2] Cass R. Sunstein, Incompletely Theorized Agreements, 108 HARV. L. REV. 1733 (1995).
[3] См. научный обзор: Степанов Д. Идеологическая нейтральность институтов конституционного дизайна // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. №3(118). С. 46 – 70.

пока он не посягает на более приоритетные ценности[1]. Следовательно, и общество, и государство объективно заинтересованы в развитии протестных отношений. Вместе с тем, есть и объективная заинтересованность в обеспечении общественной и государственной безопасности и защите иных конституционно значимых ценностей. Для разрешения этого потенциального конфликта государство, с одной стороны, создает широкие возможности для развития протестных отношений, с другой — идет по пути запрета акций, угрожающих устоявшимся ценностям, обеспечивает цивилизованный характер протестных отношений. Говоря об устоявшихся ценностях, диссертант подразумевает не абстрактные ценности[2], а вполне конкретные, охраняемые конституцией.

Таким образом, перед государством стоит проблема той или иной институционализации протестных отношений, а перед исследователями — определения места протестных отношений в системе конституционных правоотношений.

Предпосылкой возникновения и развития протестных отношений как особого вида конституционных правоотношений является *институционализация (как формальная, так и фактическая) права на протест*. По этой причине необходимо обратиться к понятию и содержанию данного права с теоретических позиций. Субъективное «право на протест» или аналогичные формулировки не используются в текстах конституций. Традиционна для конституционного права большинства стран формула, согласно которой перечисление в конституции основных прав и свобод не

---

[1] В ходе общения с журналистами по итогам рассмотрения дела по заявлению И.И. Дадина об уголовной ответственности за нарушения на публичных мероприятиях судья Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князев, обосновывая конституционность установления уголовной ответственности, заявил (дословно): «Это может быть и 20, и 30 тысяч участников митинга, блокирующих атомную установку. И как быть в этом случае? И как вы удержите их, если они блокируют ее, мирно взявшись за руки?». Не комментируя реалистичность такого сценария, согласимся лишь с необходимостью взвешивания конституционных ценностей. Цитата по РИА Новости: URL: http://ria.ru/incidents/20170210/1487669144.html (дата обращения: 25 февраля 2017 года).

[2] В качестве примера таких ценностей можно привести вошедшие в политический дискурс так называемые «духовные скрепы», суть и содержание которых до настоящего момента науке конституционного права неизвестны.

должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина[1]. Спорным здесь становится вопрос об общепризнанности права на протест, но учитывая современные тенденции развития государства и права, мы должны согласиться с фактом существования протестных отношений и, как следствие, права на протест как теоретической конструкции.

Хотя право на протест в целом может быть обеспечено реализацией ряда 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.) оно не является простым сложением этих прав и свобод или их комбинаций. Представляется, что право на протест представляет собой ценность как комплексное самостоятельное право. Следовательно, право на протест следует рассматривать как самостоятельное субъективное право, которое является комплексным по своей природе.

Концепция комплексного права не является общепризнанной в науке конституционного права, однако полагаем, ее отрицание является необоснованным. Примером комплексного права можно считать право граждан на народное представительство[2].

Таким образом, следует согласиться с мнением, в соответствии с которым по своей природе *право на протест есть комплексное право*[3]. При этом нужно согласиться, что конструкция комплексного права, скорее, теоретическая[4].

Следствием признания права на протест в качестве комплексного является необходимость определения его содержания. Содержание данного права определяется особенностями субъекта, а именно, тем, является ли

---

[1] См., например, ч. 1 ст. 55 Конституции Российской Федерации.
[2] См. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. С. 35 и далее.
[3] См. Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение 2012. № 5 (90). С. 34 — 37.
[4] См. Масленникова С.В. Там же.

субъект индивидуальным или коллективным. Таким образом, содержание права на протест можно рассматривать в трех 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 как базовые его элементы:

- правомочие выражать мнение по общественно значимым вопросам;
- правомочие использовать СМИ для донесения своей позиции;
- правомочие на обращение к компетентному лицу (лицам) с предложениями, заявлениями, жалобами, проектами решений и пр.;
- правомочие выражать несогласие с позицией тех или иных субъектов конституционных правоотношений и отстаивать свою позицию в ходе политико-правовой дискуссии;
- правомочие требовать учета мнения со стороны компетентных органов государства и общества;
- правомочие по защите своих прав, в том числе в судебном порядке и др.

Содержание коллективного права включает в себя следующие базовые элементы:

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

Содержание индивидуального права включает в себя следующие базовые элементы:

- правомочие на пикетирование, а также на участие в иных публичных мероприятиях;

- правомочие на участие в избирательном процессе: в качестве кандидата или избирателя, а также правомочие на отказ от участия в выборах;
- правомочие создавать институты гражданского общества и участвовать в их деятельности;
- правомочие публичного лица выступать с альтернативной позицией по отношению к другим органам и должностным лицам и др.

Данные перечни являются базовыми и могут быть дополнены. Приведенные правомочия являются основными при реализации права на протест.

Необходимо отметить, что исследователи, которые не признают существования комплексного субъективного права на протест, все 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 государства[1].

Среди сторонников этой позиции есть и весьма спорные с правовой точки зрения мнения, согласно которым свобода выражения мнений и есть право на протест[2]. Такая позиция сложилась в рамках политической науки, но с точки зрения права она представляется некорректным смешением понятий.

Приведенные два подхода не исключают друг друга, однако представляется, что с точки зрения особенностей протестных отношений и их конституционно-правового содержания, более целесообразно (как в теоретическом, так и в практическом плане) рассмотрение единого, сложного (комплексного по своей природе) права на протест. Отдельные же политические права лишь способствуют реализации права на протест[3].

---

[1] См. подробнее: Шевердяев С. Материальные и организационные основы цивилизованного политического протеста // Право и экономика. 2012. № 10. С. 65 — 71.

[2] См. Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч. С. 3 — 6.

[3] 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 общество любителей кошек, которое в принципе не будет иметь какого-либо отношения к политике.

Следует признать, что *право на протест представляет собой сложный многоэлементный конгломерат*, включающий в себя комплекс «классических» субъективных прав, но оно не охватывается ими в полном объеме, так как является более широким. На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что, хотя право на протест прямо не закреплено в Конституции Российской Федерации, оно нуждается в конституционно-правовой защите[1].

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, причиненного нарушением конституционных прав[2]. Очевидно, что при защите данного комплексного права в силу наличия пробелов в правовом регулировании особая роль должна отводиться суду (прежде всего, Конституционному суду), так как указанные правоотношения достаточно динамично развиваются[3], а значит – законодательство не может успевать за их развитием.

С учетом содержания и общей характеристики права на протест необходимо дать характеристику субъектам — носителям данного права.

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

Еще одним критерием классификации может являться *наличие государственно-властных полномочий*. По данному основанию мы

Но при определенных обстоятельствах это общество может выступать с теми или иными предложениями и критикой существующей ситуации.

[1] Троицкая А.А. Указ. соч. С. 35.

[2] Гора Дж., Голдбергер Д., Стерн Г., Гальперин М. Указ. соч. С. 13 — 14.

[3] 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.

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 привлечения ответственности (особенно конституционно-правовой), возможностью принятия политических решений субъектов первой группы. Данные особенности оказывают ключевое влияние на конституционно-правовой инструментарий институционализации протестных отношений.

Также классификация может основывается на критерии *вовлеченности в принятие государственно-властных решений*. Используя данный механизм, можно выделить две группы субъектов, которым дадим условные названия: субъекты протестных отношений внутри государственного аппарата и за его пределами. Ценность данной классификации определяется тем, что данные две группы отличаются по двум принципиальным позициям:

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

Эти позиции находятся в обратно пропорциональной зависимости. Следовательно, 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. Так, например, фракция политической партии, набравшей минимум голосов для прохождения в Государственную Думу, формально обладает государственно-властными полномочиями исходя из своего статуса, но фактически ее влияние на принятие решений Государственной Думой сводится к нулю.

Исходя из приведенных выше критериев, постараемся дать обобщенное представление о субъектах протестных отношений с точки зрения наиболее существенных проблем, затрагивающих их статусные характеристики.

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 назовем «публичными лицами», а вторых – «частными»).

Во-вторых, это *институты гражданского общества*. Указанная группа может быть разделена на 2 подгруппы: институты гражданского общества, вовлеченные в принятие государственно-властных решений (например, парламентские партии), и институты гражданского общества, действующие вне государственного аппарата и взаимодействующие с ним лишь извне.

Третья группа субъектов – *органы государства*[1]. Эта группа также многочисленна: к ним можно отнести парламент в целом, его палаты, отдельные фракции парламента, министерства и ведомства, администрацию президента и т.д. Формы выражения протеста такими субъектами отличаются спецификой и разнообразием в зависимости от компетенции и их объективных возможностей влияния на принятие тех или иных решений.

Специфическим субъектом протестных отношений можно считать также *народ*[2]. 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 субъекта[3], заключающуюся,

---

[1] Несомненно, к субъектам протестных отношений можно относить и государство в целом как институт, однако рассмотрение такого специфического субъекта не имеет большого практического значения.

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

[3] 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.

например, в невозможности привлечения этого субъекта к какой-либо юридической ответственности[1].

Обратимся к отдельным проблемным аспектам статусных характеристик субъектов протестных отношений[2].

Публичное (должностное) лицо как субъект протестных отношений, будучи физическим лицом, обладающим какими-либо государственно-властными полномочиями, которое, действует преимущественно от своего имени, может выражать несогласие по любым публично-значимым вопросам, разрешение которых законом отнесено к его компетенции. В случае вовлечения лица в процесс принятия властных решений его конституционно-правовой статус участника протестных отношений прямо определяется его компетенцией. По сути, из числа потенциально протестующих он сам становится субъектом, на которого, прежде всего, направлен протест. Это связано еще и с тем, что пределы допустимой критики в отношении политиков как таковых шире, чем в отношении частного лица[3]. 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 участием. При этом статус такого лица становится двуединым: 1) реализуя свои полномочия, лицо действует как должностное, а значит, на него распространяются соответствующие ограничения и гарантии 2) за пределами реализации должностных полномочий лицо вступает в протестные отношения как обычный гражданин (с учетом некоторых обоснованных ограничений в связи с особенностями

[1] 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.

[2] Целью настоящей части исследования является анализ основных параметров протестных отношений посредством анализа конституционно-правового статуса субъектов.

[3] См., например, Application no. 23472/03, Case of Grinberg v. Russia, Judgment of 21 July 2005.

статуса). К таким субъектам следует отнести лиц, замещающих государственные должности (президента, членов правительства и др.), отдельных политиков, должностных лиц, членов коллегиальных органов. В качестве примеров реализации таким типом субъектов права на протест можно привести следующие ситуации: президент накладывает вето на законопроект, принятый парламентом; руководитель центрального банка публично критикует какое-либо решения министерства финансов; депутат парламента голосует против какого-либо законопроекта и заявляет об этом свои избирателям.

Анализируя особенности регулирования конституционно-правового статуса таких субъектов, делаем следующие выводы.

Во-первых, необходимо более последовательно разрешить вопрос о взаимоотношениях государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, с политическими партиями и иными общественными объединениями. Так, действующее законодательство либо вообще не решает этот вопрос (например, закон о Правительстве Российской Федерации[1]), либо предусматривает лишь запреты на принуждение к членству в политических партиях подчиненных лиц, на получение наград от общественных объединений, на злоупотребление должностными полномочиями в интересах общественных объединений[2]. Полагаем, на тех должностях, которые связаны с принятием политических решений, членство в политических партиях (и иных политических объединениях) не только допустимо, но и может влиять на принятие решений, на других должностях – членство в партиях хоть и нежелательно, но вполне допустимо, так как иной подход неоправданно нарушал бы права граждан. Если же говорить о членстве в неполитических общественных объединениях и религиозных организациях, а также об участии в мероприятиях таких объединений, то это право не может

[1] Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

[2] См. ст.ст. 17-18 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

ограничиваться, однако в подобной ситуации лицо не может действовать как публичное. Например, президент светского государства, который участвует в отправлении того или иного религиозного обряда, участвует в данном мероприятии как частное лицо, а это значит, что и освещение в СМИ такого участия либо вообще не должно происходить, либо должно происходить без указания на занимаемую должность. Иной подход нарушает базовый принцип отделения государства от религиозных организаций, закрепленный ч. 2 ст. 14 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, есть и иная тенденция правового регулирования: антикоррупционное законодательство корректируется в сторону либерализации по отношению к участию должностях лиц в руководстве и деятельности некоммерческих организаций[1].

Во-вторых, с точки зрения институциональных гарантий для депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в связи с возвратом к пропорционально-мажоритарной избирательной системе остается непоследовательно решенным вопрос об обязательности членства депутата, избранного по одномандатному округу, в одной фракции[2]. И если для депутатов, избранных по пропорциональной системе, такое положение видится вполне обоснованным с точки зрения партийной дисциплины, то для депутатов, избранных по мажоритарной системе, целесообразно рассмотреть

[1] См. проект федерального закона № 56083-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=56083-7 (дата обращения: 25 февраля 2017 года).

[2] Ст. 7.1 Федерального закона от 8 мая 1994 № 3-ФЗ (в редакции от 23 июля 2013 года, с изменениями от 2 декабря 2013 года) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» рассматривает членство во фракции той политической партии, по списку которой депутат прошел в Государственную Думу, как необходимое условие его деятельности, а в случае выхода депутата из фракции его статус должен быть прекращен.

возможность создания внепартийных организационных групп и/или межпартийных депутатских объединений.

В-третьих, на уровне законодательства необходимо предусмотреть механизмы, направленные на отграничение протестных отношений гражданина как частного лица и гражданина как публичного лица.

Органы публичной власти также могут выступать самостоятельными субъектами протестных отношений. Как правило, это связано с ситуациями возникновения каких-либо противоречий между двумя и более органами или органов и должностным лицом.

Одним из пробелов действующей Конституции является отсутствие действенных механизмов разрешения споров между органами власти[1]. Данная проблема не решается и текущим законодательством. Это выводит нас на проблему иного порядка – проблему действенности Конституции[2]. 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 значения[3]. 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

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

[2] «Для того чтобы она действовала, она должна быть понята, усвоена, распознана конкретно, применительно к тем реальным обстоятельствам, в которых конституционные установления должны найти свою реализацию». (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).

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

– представительства интересов народа и контроля от его имени за работой всего государственного механизма[1].

Данный вопрос приобретает еще более острую окраску при анализе проблемы взаимодействия властей. Проблема сугубо идеологического толка заключается в том, что для российской государственности свойственно отсутствие взаимного уважения властей[2]. Но эта, казалось бы, политико-теоретическая проблема, подводит исследователя к необходимости изучения ряда практических проблем, связанных с разрешением конфликтов между ветвями власти, возможностей выражения несогласия одной ветви власти с решениями другой[3].

Профессор Ф.Ф. Кокошкин выделял два важнейших принципа правового («конституционного») государства: *участие народа и народных представителей в законодательстве и разделение властей*, благодаря которому государство в качестве законодателя, правителя и судьи выступает в лице различных, независимых органов[4]. Обеспечение независимости и взаимного контроля – необходимость для демократического государства.

События 1993 г. показали важность подробной разработки действенных процедур разрешения конфликтов между органами власти, однако, учитывая политические условия принятия действующей Конституции, закрепление таких процедур на конституционном уровне было невозможно. Этот пробел излишне политизирует протестные отношения такого рода, выводя их в значительной мере из поля правового регулирования. Решение данной проблемы видится в подробном закреплении в нормативных актах о статусе органов государственной власти механизмов взаимодействия между ними.

---

[1] Там же. С. 227.

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

[3] 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.

[4] Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова М., 2004. С. 222 — 224.

Основополагающей составляющей в проблеме объема права на протест данной группы субъектов является вопрос неоправданного баланса властей и, как следствие, минимизация возможностей парламента влиять на Президента и Правительство. Связана это во многом с тем, что Конституция создавалась «под конкретного человека»[1], что является следствием исторических условий принятия Конституции Российской Федерации. В данных обстоятельствах почти любое возникновение протестных отношений между Федеральным Собранием и Президентом или Правительством может быть губительно 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 такового[2].

Президент, будучи одновременно главой государства и лицом, контролирующим деятельность Правительства и формирующим его[3], обладает еще и правом вето. Более того, Президент как субъект законотворческой инициативы активно пользуется возможностью внесения законопроектов, а Регламент Государственной Думы устанавливает и первоочередное рассмотрение таких законопроектов[4]. Анализ полномочий Президента говорит об объединении в его руках традиционных полномочий главы государства в парламентских и президентских республиках[5].

Вышеизложенное показывает то, что крайне негативным фактором развития конституционных правоотношений в российской конституционной

---

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

[2] См. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 410.

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

[4] П. 1.2 ст. 50 Регламента Государственной Думы, утвержденного Постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 года № 2134-II ГД (в редакции от 25 января 2013 года) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

[5] См. подробнее: Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. М., 2010. С. 178 — 219.

практике становится отсутствие значимых механизмов, стимулирующих переход к цивилизованным формам протестных отношений внутри государственного механизма. Очевидно, что решение данного комплекса проблем невозможно без изменения баланса властей путем перераспределения полномочий, которое возможно только посредством пересмотра действующей Конституции.

Включенные в государственный механизм институты гражданского общества как субъекты протестных отношений. Среди институтов гражданского общества, вовлеченных 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 депутатов[1]. Значит, для оптимизации процесса согласования интересов и принятия наиболее эффективных решений необходима институционализация политической (прежде всего, парламентской) оппозиции. Последствием такой институционализации должны стать дополнительные гарантии оппозиционной деятельности и особые, специфичные правомочия оппозиции в рамках содержания права на протест.

Нужно отметить, что право на протест – лишь малая часть деятельности политической оппозиции, понимаемой как организационно обособленное объединение граждан, деятельность которого направлена на противодействие власти, так как выражение своего несогласия есть лишь одна из составляющих противодействия власти. Особое внимание необходимо уделять правовому регулированию политических акций, проводимых политической оппозицией[2]. При этом важно понимать, что проведение политических акций протеста

[1] Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации / И.В. Гранкин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 162.
[2] Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 78.

является лишь частью оппозиционной деятельности[1], которая этим 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 арене[2]». В этом смысле интересна

Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1601 «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте» (2008 год), которая призывает страны искать механизмы институционализации оппозиции, устанавливая, что «предоставление парламентской оппозиции статуса, наделяющего ее определенными правами, способствует эффективности представительной демократии и уважению политического плюрализма, обеспечивая, таким образом, поддержку граждан и их доверие к нормально функционирующим институтам[3]» .

Особую роль в конституционном праве России занимает Общественная палата России, которая, будучи институтом консолидации гражданского общества, встроена в систему органов государства и занимает некое промежуточное место между органами государства и институтами гражданского общества. Поправки в Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» обозначили отход от чрезмерного огосударствления данного органа, установив порядок новый порядок формирования Общественной палаты. В настоящее время Президент Российской Федерации назначает лишь чуть менее четверти членов

---

[1] Таева Н.Е. Рецензия на монографию: Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 77 — 78.

[2] 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 официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 9 — 14.

[3] Resolution 1601 (2008) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe «Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament» // http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1601.htm (дата обращения: 5 января 2017 года). Текст Резолюции принят 23 января 2008 года (6-е заседание).

Общественной палаты (40 из 168), каждый из 85 членов избирается соответствующей общественной палатой субъекта РФ из своего состава, а 43 члена избираются гражданами РФ рейтинговым интернет-голосованием. Указанные изменения несут в себе позитивный протестный потенциал, так как при определенных обстоятельствах Общественная палата может стать площадкой развития протестных отношений, конструктивной работы с органами власти всех частей гражданского общества, в том числе несогласных.

Несомненно, ключевым субъектом протестных отношений является *личность, которая* может выступать индивидуальным субъектом протестных отношений в самых различных формах: например, посредством выступления на митинге, публикации статьи в газете, направления жалобы в компетентный орган. Как писал А.В. Дайси, «право собираться есть ни что иное, как результат взгляда судов на индивидуальную свободу личности и индивидуальную свободу слова»[1]. Таким образом, право участия в манифестации и свобода слова есть неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса личности в демократическом государстве. При этом гражданин, реализуя свое 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 учета мнения населения при принятии государственных решений[2].

Среди субъектов, относящихся к данной группе, необходимо отдельно выделить *иностранных граждан и лиц без гражданства*. С точки зрения общей теории правового положения личности иностранцы и апатриды

[1] Дайси А.В. Основы государственнаго права Англіи (Introduction to the study of the law of the constitution). М., 1905. С. 303.
[2] См. подробнее: Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2 — 7.

пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами[1], за исключением специально предусмотренных случаев[2]. Наиболее традиционный подход большинства государств заключается в ограничении, прежде всего, политических прав лиц, не являющихся гражданами соответствующего государства. Как правило, речь идет об отсутствии у иностранцев и апатридов избирательных прав и об ограничении их права на объединение[3]. При этом наметилась постепенная тенденция к расширению политических прав иностранцев. Например, все чаще иностранцы и апатриды приобретают избирательные права на уровне местного самоуправления (в том числе и пассивное избирательное право)[4].

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 защищаться[5]. Таким образом, применительно к данной

---

[1] 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.

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

[3] 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.

[4] Например, п. 10 ст. 4 Федерального закона 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).

[5] Эта позиция является не только доктринальной, но и находит свое 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.

Институты гражданского общества, не включенные в государственный механизм, будут рассмотрены в контексте их деятельности в рамках анализа отдельных институтов протестных отношений, хотя их статусные характеристики также оказывают принципиальное влияние на развитие протестных отношений (средства массовой информации, политические и неполитические общественные объединения, религиозные организации, непарламентские политические партии).

Признавая право на протест комплексным многоэлементным правом носителей данного права, обратимся к результирующей категории — *протестные отношения*.

Из представленного выше определения протестных отношений следует, что это особый вид конституционных правоотношений, а не институт или категория конституционного права.

Протестные отношения имеют *межинституциональную природу*, то есть охватывают собой различные институты и конституционные правоотношения, трансформируя их в большей или меньшей степени, при этом сами протестные отношения могут создавать ядро в иных правоотношениях (например, митинг оппозиции), либо могут вносить тот или иной элемент в функционирование отдельных институтов и правоотношений, существенно меняя их и фактически «растворяясь внутри таких правоотношений» (например, в рамках института парламентского контроля). Последнее существенно затрудняет анализ феномена протестных отношений.

Вместе с тем, можно говорить о необходимости формирования научной *теории протестных отношений* в русле государственно-правовой науки, в рамках которой может быть разработан новый конституционно-правовой инструментарий для рассмотрения как традиционных конституционно-правовых проблем и категорий, так и новых вызовов демократии XXI века.

§ 3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТРАДИЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Публичная власть и протестные отношения в современных условиях

Выражение публичного протеста представляет важную конституционную ценность, так как артикулирует альтернативную позицию по тому или иному вопросу. В этом проявляется компромисс, имеющий важное публичное значение с точки зрения адекватного управления и снятия потенциальных нездоровых социальных конфликтов и обеспечивающий сбалансированный учет интересов различных групп населения. Такой учет важен не только и не столько со стороны общества, сколько со стороны публичной власти, так как служит средством диалога между властью (и ее отдельными институтами) и гражданским обществом. Так или иначе, почти любое проявление протеста находит прямо или косвенно отклик в деятельности органов публичной власти, но такой учет происходит крайне разнонаправленно. Власть или действительно учитывает протестное мнение при принятии управленческого решения, или «берет на заметку» наличие протестных настроений и делает все возможное, чтобы в дальнейшем не столько сгладить конфликтную ситуацию, сколько минимизировать количество правовых возможностей выражения протеста. Именно поэтому особенна важна проблема адекватной оценки протеста и соответствующей реакции власти. Признавая, что любое меньшинство должно иметь гарантированное право на выражение собственного мнения власти следует терпимо относиться к критике, так как именно на власть обычно обращена эта критика[1].

Кроме термина «учет» в науке часто используют термины «реакция» и «реагирование» (как правило, с явно выраженной негативной коннотацией).

---

[1] См. Авакьян С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 9.

Их сопоставление в контексте рассматриваемой проблемы весьма важно. Когда речь идет о конструктивных, позитивных изменениях в связи с тем или иным социальным требованием, следует иметь в виду именно «учет». Когда же вместо ответа на запрос общества по существу происходит негативная реакция государства, направленная преимущественно на сокращение возможностей выражения несогласия, следует говорить о «реакции» или «реагировании».

Первый и самый явный путь поиска решений — *внесение изменений в законодательство, регулирующее правовые возможности проведения протестных акций*.

Показательно, что в 2012 году С.А. Денисов отмечал, что демократия уличных выступлений представляла собой серьезную угрозу для власти[1]. Результат этих протестных акций 2011—12 годов не заставил себя долго ждать: существенные изменения были внесены в Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[2] (далее — Закон о публичных мероприятиях) и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ[3] (далее — «КоАП»). Так, штраф для гражданина, нарушившего требования Закона о публичных мероприятиях был установлен в размере до 300 000 рублей[4]. Такие административные санкции на порядок выше многих уголовных наказаний[5]. Также были увеличены сроки привлечения к ответственности по соответствующим составам административных правонарушений. Конституционный Суд Российской

---

[1] Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 33 — 37.

[2] Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

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

[5] См. подробнее: Шугрина Е.С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 2 — 11; Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45 — 48.

Федерации признал эти изменения конституционными, лишь дав возможность правоприменителю (суду) снижать минимальные размеры штрафа[1].

В последние годы получили особое развитие различные стихийные публичные мероприятий. Они традиционно возникают как результат принятия публичной властью какого-либо спорного, неоднозначного решения или как ответ на какие-либо событие. Только в силу спонтанного характера и невозможности установления организатора публичного мероприятия недопустимо считать такое мероприятие a priori незаконным. Важным является постулат о том, что «собрание, возбуждающее незаконную оппозицию, не считается незаконным»[2]. Поэтому следует проводить «водораздел» между незаконностью самого публичного мероприятия и требованиями и действиями, которые оно в результате прямо или косвенно повлекло. Вообще, легализация спонтанных акция часто может рассматриваться как «лакмусовая бумажка» при оценке демократичности правового регулирования публичных мероприятий.

Действующее правовое регулирование можно охарактеризовать как неоправданно жесткое по отношению к таким мероприятиям. Результатом целой серии таких акций стало появление нового состава административного правонарушения, диспозиция которого вызывает неподдельный интерес: «организация (а также участие и призывы к участию) … массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, публичные призывы к массовому одновременному пребыванию, если это повлекло нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям

[1] 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.

[2] Дайси А.В. Основы государственнаго права Англіи (Introduction to the study of the law of the constitution). М., 1905. С. 305.

либо создали помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры»[1]. Учитывая столь расплывчатую формулировку, можно сделать вывод, что практически любая публичная акция может попасть под состав административного правонарушения[2]. Указанная новелла фактически запретила любые непредусмотренные Законом о публичных мероприятиях формы выражения протеста[3], что представляется неконституционным[4].

Принятый 22 октября 2014 года Федеральный закон № 316-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»»[5] существенно ограничил места отправления религиозных обрядов, фактически приравняв их к публичным мероприятиям в случае их проведения вне указанных в законе мест. Такой подход законодателя, с одной стороны, направлен на обеспечение баланса интересов граждан и поддержание общественного порядка, с другой — может быть расценен как чрезмерно ограничивающий свободу совести.

Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» и Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и

---

[1] См. ст. 20.2.2 КоАП введен Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

[2] «Народные гуляния», «флешмобы» и пр. раньше использовали для обхода требований Закона о публичных мероприятиях, однако иногда правоприменитель находил в таких действиях составы иных административных правонарушений. (См. Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 35 — 37.).

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

[4] Во второй главе работы рассмотрены наиболее спорные дела, возбужденные по данной статье.

[5] Российская газета. 24 октября 2014 года. № 6516.

обеспечения общественной безопасности» (названные впоследствии «пакетом Яровой»)[1] расширили полномочия правоохранительных органов и значительно усилили регулирование религиозно-миссионерской деятельности.

Позитивной новеллой в законодательстве о публичных мероприятиях является создание специально отведенных мест, где проведение публичного мероприятия не нуждается в предварительном уведомлении (при соблюдении ряда условий)[2]. Однако следует оговориться, что на практике нередки случаи запрета таких публичных мероприятий по весьма спорным основаниям[3].

Второй путь учета проявлений публичного протеста связан с законодательными новеллами, направленными на *реформирование порядка создания и деятельности различных видов общественных формирований как инструмента консолидации гражданского общества*. Здесь также можно говорить о существовании двух противостоящих друг другу тенденций: с одной стороны, действительный учет проявлений протеста и обусловленный этим процесс демократизации законодательства, связанного с функционированием общественных объединений (например, смягчение требований, предъявляемых к политическим партиям для их регистрации[4]), с другой — усиление контроля и ответственности отдельных видов общественных формирований.

---

[1] Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4558; Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4559.

[2] См. Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ (с изменениями от 14 февраля 2013 года) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

[3] См., например: URL: http://novayagazeta.spb.ru/articles/7983/; http://www.zaks.ru/new/archive/view/115642 (дата обращения: 3 февраля 2016 года).

[4] См. Федеральный закон от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» // СЗ РФ. 2012. 2012. № 15. Ст. 1721.

Так, определенную общественную реакцию вызвало появление в отечественном законодательстве конструкции «иностранного агента»[1]. Конституционность этой новеллы оценил Конституционный Суд[2], не найдя оснований признания самой конструкции неконституционной и лишь определив как чрезмерную нижнюю планку санкции за нарушение требований ст. 19.34 КоАП. Правоприменительная практика по данному вопросу только начинает формироваться, но уже сейчас есть весьма спорные примеры привлечения некоммерческих организаций к ответственности за совершение данного правонарушения.

Третий путь — *создание альтернативных площадок выражения мнения по вопросам общественной и государственной жизни*. К таким площадкам можно отнести: проект «Российская общественная инициатива»[3], функционирующие в Москве проекты «Активный гражданин» и Геоинформационный портал «Наш город»[4] и др.

Указанные проекты выполняют цели осуществления обратной связи между гражданами и государством и создают официальные площадки для

---

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

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

[3] См. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338; Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019; Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года, утвержденная Правительством Российской Федерации; Постановление Правительства Российской Федерации № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения) от 25 августа 2012 г. // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902; Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 49 — 51.

[4] См. подробнее: URL: http://ag.mos.ru/site/index; https://gorod.mos.ru/; http://crowd.mos.ru/ (дата обращения: 19 января 2017 года).

выражения альтернативных идей, в том числе поддерживаемых малой частью общества. Кроме того, их активно используют для решения проблем населения на местах. Это дает эффект снижения уровня протестных настроений и в некоторых случаях консолидации активных граждан.

Среди проблем, связанных с реализацией таких программ, следует выделить, прежде всего, неравномерность развития таких институтов в разных регионах России. В авангарде этого движения находится Москва, где запущено множество проектов, связанных с проведением так называемых «электронных референдумов» (по сути — опросы населения); порталы для обеспечения оперативного взаимодействия между органами власти и гражданами по конкретным вопросам городского хозяйства; ресурсы, направленные на раскрытие информации не только о деятельности органов власти, но и иных данных государственных органов и др. В большинстве регионов подобные инициативы либо вовсе не реализуются, либо реализуются в крайне ограниченном масштабе. Кроме того, существующие на федеральном уровне институты, которые могут быть использованы для решения вопросов, касающихся отдельных регионов или муниципалитетов, почти не используются[1], хотя для них и создается постепенно требуемая правовая база[2].

Далее, как специалистами, так и населением крайне неоднозначно оцениваются реальные результаты функционирования таких проектов. Например, из 22 инициатив на портале «Российская общественная инициатива», по которым принято решение, только 5 набрали необходимое число голосов, причем по некоторым из них как такового окончательного решения до сих пор не принято. Однако принимаются положительные

[1] Одним из немногих примеров является размещенное на портале «Российская общественная инициатива» предложение об изменении надписи на фасаде Ледового Дворца в городе Ухта, которое было поддержано местными властями. (См. URL: https://www.roi.ru/2671/) (дата обращения: 1 сентября 2016 года).

[2] См., например: Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 17 июля 2013 года № 510-рг «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области URL: http://www.lenobl.ru (дата обращения 22 июля 2014 года).

решения по инициативам, которые набрали значительно меньшее число голосов[1].

В работу с предложениями граждан вовлечены исключительно органы исполнительной власти соответствующих уровней. Однако было бы целесообразно, например, в тех регионах, где существует институт народной правотворческой инициативы, использовать электронные площадки для внесения гражданами законопроектов и сбора подписей в их поддержку.

Кроме того, возникает ряд частных вопросов, связанных с такими проблемами, как порядок определения уполномоченных органов и организаций для администрирования такого рода ресурсов, финансирование их деятельности, обработка персональных данных граждан в соответствии с требованиями действующего законодательства[2] и др.

Наконец, создание всех перечисленных выше площадок осуществляется исключительно «сверху», и, несмотря на «благие цели» их создания, они постоянно находятся под жестким контролем публичной власти.

Таким образом, проявления публичного протеста никогда и нигде не остаются незамеченными властью. Однако власть реагирует на них, оперируя двумя концептуально различными подходами: либо «реакция» и принятие ужесточающих мер, направленных на недопущение проявлений протеста, либо — учет и расширение возможностей для дальнейшей коммуникации с обществом.

Протестное поведение есть уникальный и крайне значимый конституционно-правовой феномен, существующий в любом обществе и государстве. При этом современное народовластие вне зависимости от применяемой идеологии, политического режима и уровня развития институтов гражданского общества не может нормально развиваться без

---

[1] Например, принят Федеральный закон, направленный на реализацию размещенной на портале инициативы, которая набрала вместо требуемых 100 тысяч голосов всего 55, причем еще 54 голоса было отдано против ее реализации. (См. URL: https://www.roi.ru/4859/ (дата обращения: 22 июля 2016 года)).

[2] См. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.

плюрализма протестных действий и суждений и систематического учета проявлений протеста в ежедневном осуществлении публичной власти.

Такой плюрализм выполняет также еще одну функцию — конституционно-правовым путем способствует формированию и воспроизводству политических элит. Достигается это посредством дифференциации мнений, суждений и, как результат, политических программ и установок (даже в рамках одной политической силы, в т.ч. правящей), а также за счет консолидации отдельных общественных и квазиобщественных формирований и отдельных граждан в те или иные относительно крупные публично-правовые институты.Результатом корректного учета проявлений протеста неизменно является легитимация публичной власти, рост доверия к отдельным должностным лицам и государству в целом и значительное уменьшение напряженности в обществе.

Таким образом, бесспорна необходимость правовой институционализации протестных отношений как инструмента развития политической дискуссии и обеспечения плюрализма протестных действий и суждений.

Определение границ правомерного протестного поведения как элемент государственной политики

Наибольшую трудность представляет проблема определения границ правомерного и неправомерного поведения, так как именно её решение и определяет, в конечном счёте, государственную политику в сфере регулирования правомерных форм протестных отношений.

Для конституционной практики Российской Федерации в данной сфере можно выделить ряд проблемных аспектов, носящих комплексный, межинституциональный, а иногда и межотраслевой характер, как с точки зрения юридической науки, так с точки зрения эволюции законодательства и правоприменительной практики.

1. *Отсутствие необходимой правовой определенности при определении границ дискреционного усмотрения органов публичной власти и должностных лиц, осуществляющих юрисдикционные функции в отношении субъектов протестных отношений.*

При осуществлении публичной власти и правоприменении органы государства всегда стоят перед необходимостью использования собственных дискреционных полномочий для толкования тех или иных норм права или для принятия тех или иных государственно-властных решений. Такие возможности законодательно обеспечиваются в любой ситуации, когда невозможно предусмотреть детальное регулирование (или это не имеет смысла), когда законодатель определяет перечень критериев или признаков, которые оцениваются правоприменителем, когда легальное определение является недостаточно ясным и в ряде аналогичных ситуаций. В случае с протестными отношениями законодатель достаточно часто оставляет широкие дискреционные полномочия правоприменителю.

Само понятие дискреционных полномочий постепенно трансформируется из доктринального в легальное. Если само понятия получило в юридической науке (как российской, так и зарубежной) разработку, то его практическое внедрение долгое время не было осуществлено. Однако с конца 2000-х данное понятие превращается в легальное. Так, в ведомственных актах находим следующее: «Дискреционные полномочия – совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, предоставляющие возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения, либо предоставляющие возможность выбора по

своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений»[1].

Широкое наделение различных органов власти такими полномочиями не следует воспринимать как нечто экстраординарное: они являются важной имманентно присущей характеристикой публичной власти. Более того, их применение способствует учету конкретных обстоятельств дела, за счет чего реализуются принципы соразмерности и справедливости. Строго говоря, в решении вопроса о границах дискреционного усмотрения с концептуальной точки зрения речь должна идти о взвешивании принципа правовой определенности, с одной стороны, и принципов соразмерности и справедливости – с другой.

Однако, очевидно, что, во-первых, дискреционные полномочия – это не всегда благо, и, во-вторых, любые полномочия должны быть ограничены в той мере, в какой это необходимо для защиты прав и законных интересов различных субъектов (прежде всего, частных лиц.

Дискреционное усмотрение (в рамках реализации соответствующих полномочий) является распространенным явлением по отношению к самым разнообразным субъектам конституционного права со стороны государства[2]. Такие ситуации возникают и в деятельности избирательных комиссий при проверке подписей в поддержку выдвижения кандидата, и в работе Министерства юстиции при разрешении вопроса о нежелательности деятельности той или иной иностранной организации или о признании некоммерческой организации так называемым «иностранным агентом».

Способами разрешения проблемы с концептуальных позиций могут быть отчетность и публичность и ограничение дискреционных полномочий.

---

[1] См. Приказ ФМС России от 22 января 2009 года № 3 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность» // Документ опубликован не был.

[2] См., например: Хасаншин Р.И. Природа усмотрения в публичном и частном праве: вопросы единства и дифференциации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 5. С. 127 — 130.

Оба этих варианта важны как базовые предпосылки для определения моделей правового регулирования.

Гражданское общество и личность объективно заинтересованы в предсказуемых, законных и справедливых решениях юрисдикционных органов и без таких решений цивилизованное развитие протестных отношений станет невозможным.

Требует решения проблема отхода от принципа правовой определенности в пользу неясных «правил игры» для субъектов права, которая усугубляется появлением новых институтов и механизмов, направленных на усиление контроля государства над гражданским обществом и его институтами[1]. Сами по себе такие механизмы в современных условиях закономерны и вполне отвечают мировым стандартам (более того, часто новые институты представляют собой некое заимствование правовых подходов зарубежных государств), однако, отход от принципа правовой определенности является крайне опасным.

Среди предпосылок возникновения проблем можно выделить следующие:

Со стороны законодательной власти. Существующие нормы права закладывают в себе высокие коррупционные риски, не учитывают объективных возможностей правоприменителя, и не содержат должного регулирования значимых аспектов.

Со стороны исполнительной власти. Это несоответствующая реакция органов исполнительной власти, связанная как с непониманием, так и незнанием фундаментальных принципов и норм права

Со стороны обязанных субъектов главной проблемой является правовой нигилизм, выливающийся в недоверие государству и суду, а также непонимание собственных прав и обязанностей.

---

[1] Конкретные примеры таких институтов будут рассмотрены в главе 2, однако сейчас следует привести несколько примеров: конструкция некоммерческой организации, выполняющий функции «иностранного агента»; организации, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации и др.

С точки зрения теоретических построений решение указанных проблем может быть связано с использованием следующих правовых инструментов.

Во-первых, *сужение границ усмотрения*. Речь не может идти об отказе от дискреционного усмотрения, так как это бы нарушило *принцип справедливости* и не дало бы необходимой *гибкости* правоприменения. Однако речь идет о уменьшении возможностей для усмотрения и наличии четких алгоритмов и «инструкций» для правоприменителя, от которых недопустимо отходить.

Во-вторых, обязательна *публичность* принятия решений. Речь идет о двух аспектах: об опубликовании самого решения (полного текста) с непротиворечивой мотивировкой и указанием на доказательства, позиции противоположной стороны и лиц, которые это решение приняли; о публичности процедуры принятия решения там, где это возможно. Вообще, наметилась явная тенденция отхода от *принципа публичности*, которая часто объясняется соображениями защиты охраняемой законом тайны[1]. Однако, учитывая характер конституционных правоотношений, принять такой довод не представляется возможным с точки зрения основополагающих принципов права.

В-третьих, обеспечение *персональной ответственности за принятые решения,* находящихся как в рамках, так и за рамками собственных полномочий. Речь должна идти не только и не столько о *дисциплинарной ответственности*, возможности которой и так закреплены в законодательстве, но и о механизмах *юридической (в том числе, конституционно-правовой) и политической ответственности*, итоговая цель которых сводится к предотвращению дальнейших нарушений прав граждан и

[1] Так, например, недавно стало известно о вынесении предупреждения Роскомнадзором СМИ, которое опубликовало полный текст судебного решения, вынесенного по итогам открытого судебного заседания. Несмотря на дальнейшее обжалование, следует признать такую ситуацию опасным сигналом для свободы СМИ и гражданского общества. Подробнее см.: Роскомнадзор объяснил вынесение предупреждения за публикацию решений суда // РБК. 14 июня 2016 года. URL: http://www.rbc.ru/rbcfreenews/577b8f539a7947b5ce14e30e (дата обращения: 18 июля 2016 года).

организаций при принятии аналогичных решений и эффективному восстановлению нарушенного права данного заявителя.

В-четвертых, *презумпция добросовестности и законности* деяний и необходимость доказывания обратного со стороны государства (реальный перенос бремени доказывания) как принцип, который был положен в основу нового Кодекса административного производства[1], но применяемый, крайне ограничено.

В-пятых, *невозможность смены сферы правового регулирования правоприменителем*. Данный подход прямо вытекает из проблемы размытости формулировок закона. Необходимо учитывать комплексно и цель, и сферу правового регулирования, и издержки (экономические политические, социальные), которые понесут различные субъекты (как государство, так и граждане и организации).

2. *Запрет любых непоименованных форм протестного поведения под угрозой применения наказания, необоснованное государственное вмешательство в свободу личности.*

С наиболее обобщенных позиций необходимо отметить стремление законодателя к созданию *закрытого перечня форм протестного поведения*, которые могут быть признаны легальными.

Законодатель идет по пути смешения публичных мероприятий, которые традиционно понимались как политические акции, и массовых мероприятий. Правоприменитель требует согласования в порядке законодательства о публичных мероприятиях проведения спортивных праздников, культурных мероприятий, а иногда и религиозных обрядов вне специальных сооружений.

В качестве другой тенденции следует выделить *чрезмерное вмешательство государства в свободу личности*. Данная проблема особенно остро проявляется применительно к свободе выражения мнений в контексте

[1] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

ограничения данного права посредством пенализации традиционно легальных форм протестного поведения.

3. *Установление явно несоразмерных мер административной и уголовной ответственности за протестное поведение.*

Тенденцией периода с конца 2011 года до настоящего момента является не только введение новых составов преступлений и административных правонарушений, но и введение *чрезмерных санкций* за их нарушение.

Были существенно ужесточены штрафы, в связи с чем выступила Европейская комиссия за демократию через право, которая специально рекомендовала России в целом существенно снизить размер штрафов. Европейская комиссия за демократию через право указала, что чрезмерное повышение размера штрафов за нарушения в сфере публичных мероприятий по сравнению с иными правонарушениями не обосновано[1]. Более того, максимальный штраф в размере 300 тысяч рублей за совершение административного правонарушения в условиях существенно урезанных гарантий прав обвиняемого в административном процессе по сравнению с уголовным судопроизводством ставит вопрос об уголовно-правовой природе таких составов КоАП[2].

4. *Использование административной преюдиции при конструировании составов преступлений, связанных с криминализацией отдельных форм неправомерного протестного поведения.*

С учетом указанного выше, остро стоит *проблема конструирования составов преступлений, предусматривающих ответственность за нарушения при совершении тех или иных протестных деяний под условием неоднократности их совершения*. При этом под неоднократностью

---

[1] 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 (дата обращения: 11 июля 2016 года).

[2] См. подробнее: Клепицкий И.А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. 2000. № 3; Крылова Н.Е. Существует ли уголовное право в «широком смысле слова»? // Научные основы уголовного права и процессы глобализации: материалы V Российского конгресса уголовного права / отв. ред. В.С. Комиссаров. М., 2010.

понимается наличие вступившего в силу решения суда о привлечении к административной ответственности.

Феномен *административной преюдиции* является спорным с точки зрения уголовно-правовой науки, так как общественная опасность в данной категории дел понимается «математически», а не исходя из реальной общественной опасности того или иного уголовно наказуемого деяния.

Наличие подобных составов направленно именно на так называемых «гражданских активистов», которые на регулярной основе участвуют в протестных акциях. Такие нормы имеют «замораживающий эффект» и приводят к росту социальной напряженности.

§ 4. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ ПРОТЕСТНОГО ПОВЕДЕНИЯ В РАМКАХ ОТДЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Протестные отношения как теоретическая конструкция имеет целью не только обогатить понятийно-категориальный аппарат юридической науки, но и сформулировать новые подходы к решению междисциплинарных и собственно конституционно-правовых проблем с точки зрения функционирования тех или иных конституционно-правовых институтов.

Очевидно, что институциональный подход, не лишенный ряда недостатков, указанных выше, позволяет с использованием инструментария теории протестных отношений обнаружить системные проблемы при функционировании тех или иных институтов, сформулировать базовые, концептуальные подходы к их разрешению на базе существующих легальных конструкций, правоприменительной практики, опыта иностранных правопорядков и правовых доктрин.

Прикладная цель этого анализа заключается в рассмотрении российских правовых конструкций и поиске наиболее оптимальных подходов к конституционно-правовому и отраслевому регулированию отдельных

институтов конституционного права Российской Федерации с позиций теории протестных отношений, т.е. использования данного теоретического инструментария для разрешения практических вопросов, связанных с существованием, функционированием и совершенствованием тех или иных протестных отношений в контакте конституционно-правовых институтов и самих институтов.

Следует обратить внимание на методологическую проблему такого подхода, связанную с необходимостью вынужденного частичного дублирования тех или иных концепций при рассмотрении различных институтов. Подход к ним через призму протестных отношений представляется полезным как с точки зрения научной новизны, так и с точки зрения целей и задач анализа.

Выбор тех или иных институтов для конституционно-правового анализа в условиях отсутствия комплексной теории протестных отношений в рамках государственно-правовой науки является исключительно результатом выбора диссертанта с учетом природы, особенностей и актуальности (и актуализации в последнее время) тех или иных институтов конституционного права России и зарубежных государств.

С концептуальных позиций необходимо провести принципиальное различие между протестными отношениями внутри государственного механизма и протестными отношениями, выходящими за его пределы. Следует отметить, что такой подход категорически не разделяется в политической науке[1], оспаривается рядом ученых-юристов в отечественной[2] и зарубежной[3] правовой науке. Однако с учетом дискуссионного характера проблемы данный подход следует признать допустимым при принципиальном

[1] См., например: Andrain, Charles, Political protest and social change: analyzing politics. New York University Press, 1995; Celikates Robin, Kreide Regina, Wesche Tilo, Transformations of Democracy: Crisis, Protest and Legitimation. Lanham: Rowman & Littlefield International, 2015.

[2] См. Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 5. — С. 34–42.

[3] См. Ferrajoli Luigi, The crisis of democracy in the era of globalization // Law and justice in a global society. Granada. Espana. 2005. P. 53-59; Finchett-Maddock Lucy, Protest, Property and the Commons: Performances of Law and Resistance. New York: Routledge, 2016.

замечании о построении конституционно-правового инструментария для регулирования протестных отношений. Иными словами, отнесение к протестным отношениям уличные манифестации и вето главы государства не означает автоматического переноса инструментария правового регулирования и степени участия государства и его акторов в данные отношения. Более того, как указано выше, подходы к регулированию существенно отличаются в сторону гибкости правового инструментария в рамках отношений внутри общества и относительной жесткости – исключительно в рамках государства.

Вместе с тем, в силу наличия большого количества комплексных проблем конституционно-правового регулирования в рамках именно первой группы отношений, ей уделено отдельное внимание. Говоря же о второй группе отношений, должно ограничиваться лишь концептуальными подходами и замечаниями в силу меньшей остроты проблем, относительной стабильности нормативного материала, отсутствия большого числа судебных споров в данной сфере и политического характера отношений и частого включения неюридических механизмов в такого рода протестные отношения вплоть до принятия мер политической или конституционно-правовой ответственности без виновного поведения соответствующего субъекта.

Протестные отношения (их формы) могут быть классифицированы многоступенчато. Предлагаемая модель является одной из потенциально возможных, но ее использование связано не только с теоретическими, но и с практическими целями.

Все протестные отношения могут быть поделены на два вида: *правомерные* (полностью правомерные) и *неправомерные* (запрещенные в данном правопорядке, осуждаемые правовыми средствами без применения санкций). Относительно второго вида требуется важный комментарий: выше было отмечено, что протестные отношения — всегда правомерные деяния, этот подход не оспаривается, однако выделение второго вида протестных отношений стало возможным на основании анализа закономерностей и отклонений в практике и правовом регулировании России. Такие отношения

являются неправомерными применительно к данной юрисдикции и к данному конкретному периоду и правовому регулированию, что не делает их неправомерными a priori. Более того, в исследовании ставится вопрос о целесообразности пенализации ряда форм протестного поведения.

Правомерные формы в свою очередь, в методологических целях могут быть поделены на *допускаемые (разрешенные) нормами конституционного права и не урегулированные нормами конституционного права*.

Допускаемые нормами конституционного права формы протестных отношений в целях прикладного правового анализа могут быть условно поделены на три группы: *самостоятельные протестные отношения как объект прямого регулирования; протестные отношения, являющиеся частью функционирования институтов непосредственной и представительной демократии; формы протестных отношений, требующие конституционно-правового регулирования в рамках их институционализации*.

Неправомерные виды протестных отношений могут быть поделены условно на *запрещенные под угрозой применения мер юридической ответственности* и *не одобряемые правом формы, но не имеющие явно выраженных санкций*.

Таким образом, схема рассмотрения форм протестных отношений с позиций институционального подхода, по мнению диссертанта, выглядит следующим образом.

I. Правомерные формы протестных отношений:

1. **Допускаемые (разрешенные) нормами конституционного права —**

   самостоятельные протестные отношения как объект прямого регулирования;

   протестные отношения, являющиеся частью функционирования институтов непосредственной и представительной демократии;

   формы протестных отношений, требующие конституционно-правового регулирования в рамках их институционализации.

2. **Неурегулированные нормами конституционного права**

II. Неправомерные (запрещенные) формы протестных отношений:

запрещенные под угрозой применения мер юридической ответственности;

не одобряемые правом формы, но не имеющие явно выраженных санкций.

На основании вышеизложенного, во второй главе рассмотрению подлежат следующие вопросы.

Политический протест как объект прямого регулирования. В рамках данного вопроса рассмотрены отдельные проблемные аспекты свободы выражения мнения, деятельности средств массовой информации, проведения публичных мероприятий (манифестаций) и др.

Институты непосредственной и представительной демократии, частью которых могут выступать протестные отношения, где данные правоотношения являются имманентно присущей характеристикой иных правоотношений более общего характера. В рамках данного вопроса рассмотрены отдельные институты непосредственной демократии, особенности деятельности некоммерческих организаций, законодательный процесс, а также федеративные отношения и местное самоуправление.

Формы протестных отношений, требующие конституционно-правового регулирования в рамках их институционализации. В данном аспекте рассмотрена проблема альтернативных способов и механизмов разрешения публичных споров, вытекающих из протестных отношений. Кроме того, особого внимания заслуживают вопросы правового регулирования оппозиционной деятельности и политической конкуренции, вопросы внедрения в российскую правовую систему института «общественных слушаний».

Формы протестного поведения, запрещенные законом под угрозой применения мер юридической ответственности (санкций). В рамках данного вопроса рассмотрены «организация не являющегося публичным

мероприятием одновременного массового пребывания и (или) перемещения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» (ст. 20.2.2 КоАП), ст.ст. 212 (ч. 1.1) и 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, законодательная новелла об «антиобщественном поведении» и феномен спонтанных претесных публичных мероприятий с учетом пробельного запретительного правового регулирования.

ГЛАВА 2. ПРОТЕСТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РАМКАХ ОТДЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

§ 1. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОТЕСТ КАК ОБЪЕКТ ПРЯМОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

I. Свобода выражения мнения

Наиболее фундаментальной гарантией для протестных отношений является свобода слова как предпосылка возникновения большинства форм протестных отношений. Не ставя целью дать комплексный анализ, остановимся на наиболее проблемных аспектах, связанных с функционированием протестных отношений.

Свобода слова как возможность выражать себя, с одной стороны, представляет собой «самую сокровенную свободу» в демократическом мире[1], с другой – имеет множество ограничений, часть из которых возникают в связи с развитием технологий, но большинство из них – ответ на новые вызовы, связанные с содержанием права и возможностями злоупотребления им[2].

Определение границ свободы слова находится в прямой связи между взаимодействием двух разнонаправленных величин – «свобода как потребность личности свободно выражать мнение без страха государственного вмешательства и власть как институт, имеющий целью ограничить такую свободу в интересах публичной безопасности и благополучия»[3]. Поэтому традиционно конституционное право защищает

---

[1] Kelly Conlan, *The Orange Order Looks to the First Amendment: Would It Protect Their Parades?* 17 J. L. & POLITICS 553 (2001); Kitsuron Sangsuvan, Balancing Freedom of Speech on the Internet Under International Law, 39. N.C.J. INT'L. L. & COM. REG. 701, 706 (2014).

[2] Fotopoulos Takis, *Democracy, the Internet and freedom of speech,* 10 Int. J. Inclusive Democracy 18 (2014); Dawn C. Nunziato, VIRTUAL FREEDOM: NET NEUTRALITY AND FREE SPEECH IN THE INTERNET AGE (2009); Electronic Privacy Information Center, FILTERS AND FREEDOM 2.0: FREE SPEECH PERSPECTIVE ON INTERNET CONTENT CONTROLS (2nd ed. 2001).

[3] Karla K. Gower, LIBERTY AND AUTHORITY IN FREE EXPRESSION LAW 222 (2002).

свободу слова, но не в любых ее проявлениях[1]. Применительно к протестным отношениям данный вопрос приобретает наиболее принципиальный характер.

Обычно свободу слова можно понимать в трех аспектах:

свобода от вмешательства государства и обеспечение государством субъективного права (объективное право);

право выражать любое не запрещаемое законом мнение (субъективное право);

право общественности (третьих лиц) знакомиться с различными взглядами на одни и те же вопросы.

Особый интерес в рамках рассмотрения феномена протестных отношений для нас представляет третий аспект, однако необходимо сначала определить границы свободы выражения мнения, для чего необходимо обращение к зарубежному опыту.

Обратимся к трем моделям определения границ свободы слова[2]: к российской модели правового регулирования, к оценке свободы выражения мнения с позиций практики Европейского Суда по правам человека и толкования европейской Конвенции в русле западноевропейской конституционно-правовой традиции, к американской модели регулирования как примеру англо-американской правовой системы и ее подходов.

Первая поправка к Конституции США в ее широкой интерпретации, данной Судом, защищает даже распространение непроверенной и ложной информации. Такой подход обосновывается в доктрине через теории свободного рынка и общественного выбора (free market and public trust theories). При таком подходе ключевой государственный интерес заключается в поддержании разнообразия идей и защите интересов не распространителей

---

[1] See Jesse H. Choper & Richard H. Fallon, Jr. & Yale Kamisar & Steven Shiffrin, LEADING CASES IN CONSTITUTIONAL LAW: A COMPACT CASEBOOK FOR A SHORT COURSE 299 (2008); Ralph G. Steinhardt, Paul L. Hoffman, Christopher N. Camponovo, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS: CASES AND MATERIALS 478 (2009).

[2] Несомненно, их существует гораздо больше, но для исследования проблемы протестных отношений такой выбор можно признать оправданным.

идей (субъектов), а интересов слушателей[1], а вмешательство государства в осуществление свободы слова должно быть ограничено в той мере, в какой оно является недискриминационным и обоснованным[2]. С точки зрения регулирования законодатель в данной модели исходит из двух аспектов:

регулирование, основанное на содержании;

регулирование, не зависящее от содержания (способ выражения мнения).

Данное условное деление имеет значение с точки зрения определения подходов к оценке конституционности тех или иных ограничений (различные тесты) и, как следствие, с точки зрения обоснования ограничения[3]. В качестве яркого примера ограничения, не зависящего от содержания, можно привести запрет на автомобили с громкоговорителями[4]. Иной аспект, вызывающий обоснованные сомнения в оценке подхода, связан с высказываниями, не соответствующими действительности и затрагивающими честь, достоинство и деловую репутацию третьих лиц. Американская система обеспечивает защиту лицу, деловую репутацию которого затронули СМИ, только если это было сделано ими «с явным умыслом»[5], который, по общему правилу, подлежит доказыванию заявителем.

Данный подход важен для российской доктрины и законодательства с точки зрения переноса содержания права с субъективного права выражать мнение на сочетание субъективного права и права слушателей (общественности) эти идеи воспринимать. Также при совершенствовании законодательства может быть использован подход, разделяющий

---

[1] См., подробнее об этом подходе в решении Верховного Суда США: Mills v. State of Ala., 384 U.S. 214, 86 S. Ct. 1434, 16 L. Ed. 2d 484 (1966).

[2] See Erwin Chemerinsky, CONSTITUTIONAL LAW: PRINCIPLES AND POLICIES 769-97 (3d ed. 2006); Michael C. Dorf, *Incidental Burdens on Fundamental Rights*, 109 Harv. L. Rev. 1175 (1996); Kathleen Sullivan, *Unconstitutional Conditions*, 102 Harv. L. Rev. 1413 (1989); Clingman v. Beaver, 544 U.S. 581, 586-87 (2005); Timmons v. Twin Cities Area New Party, 520 U.S. 351, 258 (1997); Burdick v. Takushi, 504 U.S. 428 (1992); Anderson v. Celebreeze, 460 U.S. 780 (1983); Dunn v. Blumstein, 405 U.S. 330, 92 S. Ct. 995, 31 L. Ed. 2d 274 (1972).

[3] See Ronald D. Rotunda & John E. Nowak, 5 TREATISE ON CONSTITUTIONAL LAW par. 20.47(a) at 461 (4th ed. 2008).

[4] См., например, Michael Dimino, Michael Solimine, Bradly Smith, VOTING RIGHTS AND ELECTION LAW 598 (2010). Судебные дела: Red Lion Broad. Co. v. F.C.C., 395 U.S. 367, 387, 89 S. Ct. 1794, 1805, 23 L. Ed. 2d 371 (1969); Associated Press v. United States, 326 U.S. 1, 20, 65 S.Ct. 1416, 1424, 89 L.Ed. 2013 (1945).

[5] New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 84 S. Ct. 710, 11 L. Ed. 2d 686 (1964).

регулирование на основанное на содержании и не основанное на нем. Вместе с тем, такое определение границ свободы слова противоречит российской традиции и практике регулирования.

Статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных (далее – европейская Конвенция)[1] задает базовые ограничения свободы слова:

1) лицензирование СМИ не является вмешательством в свободу слова;

2) свобода слова может быть ограничена необходимостью защиты более важных интересов (в частности, национальная безопасность, территориальная целостность, охрана здоровья и нравственности и т.д.);

3) основания, условия реализации права, ограничения и наказания за правонарушения могут быть предписаны исключительно законом и должны быть «необходимы в демократическом обществе».

Вместе с тем, позиции Европейского Суда по правам человека в целом не отличаются стабильностью. Базовый принцип – свобода выражения мнений распространяется не только на информацию или идеи, которые благоприятно принимаются государством и обществом и воспринимаются как безразличные или нейтральные, но и на те мысли и идеи, которые оскорбляют, шокируют или вызывают беспокойство у значительной части общества[2]. По этой причине государство не должно запрещать идеи только на основании того, что общество находит их оскорбительными или неприятными[3]. Вместе с тем, сложился консенсус относительно того, что есть идеи, которые не могут и не должны распространяться: идеи расового или национального превосходства, информация, составляющая тайну (как коммерческую, так и государственную) и некоторые другие[4].

---

[1] Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 года).

[2] См. Handyside v. United Kingdom, App. No. 5493/72, Eur. Ct. H. R. (1976).

[3] Полностью аналогичная мысли изложена в решении Верховного Суда США: Texas v. Johnson, 491 U.S. 397, 109 S. Ct. 2533, 105 L. Ed. 2d 342 (1989).

[4] См. Нудненко Л. А. Решения Европейского Суда по проблемам реализации свободы слова // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 46–49; Шаблинский И. Г. Правовые условия проведения мирных собраний и решение Европейского Суда по правам человека по делу «Фрумкин против России» // Международное правосудие. 2016. № 4 (20). С. 12—27.

Если позиция Европейского Суда по правам человека относительно защиты чести и достоинства публичного лица относительна стабильна[1], то в отношении защиты прав непубличных лиц Суд не отличается последовательностью.

Например, в деле *Wegrzynowski and Smolczewski v. Poland* [2] Европейский Суд по правам человека отказался признать нарушением европейской Конвенции отказ национальных судов удовлетворить требования заявителя об удалении статьи в интернет-издании, которая порочила честь и достоинство заявителя, при условии, что полностью идентичная статья в бумажной версии этого же издания была признана таковой и было установлено, что автор статьи не предпринял никаких мер к проверке данных, а вся статья основана на сплетнях и слухах.

Еще одной острой проблемой в данном вопросе является проблема криминализации отдельных видов мнений. Оценивая такого рода ограничения, Европейский Суд по правам человека исходит из теста необходимости (в демократическом обществе)[3]. Ставший уже хрестоматийным пример интервью журналиста с членами ультраправой группы, в ходе которого звучали нацистские лозунги («Дания для датчан!») был признан подлежащим защите, так как «наказание журналиста за содействие в распространении заявлений, сделанных другим лицом в ходе интервью, могло бы серьезно помешать вкладу прессы в обсуждение вопросов, представляющих общественный интерес»[4].

Одно из недавних дел, которое показало, что в действительности сегодня нет общепринятого стандарта по отношению к данной проблеме, дело *Perincek v. Switzerland,* в котором Европейский Суд по правам человека признал нарушением прав заявителя его уголовное преследование за

---

[1] Заключается в снижении границ защиты в отношении публичных лиц, так как те сознательно выставляют свою жизнь на всеобщее обозрение. См., например, Grinberg v. Russia, App. No. 23472/03, Eur. Ct. H. R. (2005).
[2] Wegrzynowski and Smolczewski v. Poland, App. No. 33846/07, Eur. Ct. H. R. (2013).
[3] Суды в США в аналогичной ситуации применяют тест «явной существующей угрозы». Впервые тест сформулирован в деле Schenck v. United States, 249 U.S. 47, 52, 39 S. Ct. 247, 249, 63 L. Ed. 470 (1919).
[4] Jersild v. Denmark, App. No. 15890/89, Eur. Ct. H. R. (1994).

публичное отрицание геноцида армян в Османской империи. Причем Суд отметил, что права заявителя нарушены не фактом криминализации состава, а фактом его преследования за публичные выступления[1].

Важно отметить, что для каждого общества есть особенно чувствительные темы, к которым сложно или вовсе невозможно применить традиционные подходы в оценке пределов и ограничений свободы выражения мнения, при этом такие особые исторические темы и вопросы являются (или должны являться) результатом сложной и длительной общественной дискуссии, в результате которой есть сложившаяся общая позиция относительно неких изъятий из свободы идей. В качестве показательного примера можно привести особое отношение немцев к историческому прошлому XX века и нацистской идеологии[2].

Такого рода изъятия из свободы слова — это очень сложная проблема для общества. Чтобы подобное было принято в качестве регулятивной модели, требуется устоявшийся общественный консенсус. Вместе с тем, таких тем в принципе не может и не должно быть много.

Показательной в этом смысле является инициатива, выдвинутая в Ингушетии — на уровне закона республики предложено запретить увековечивать память И.В. Сталина, «который подверг массовым репрессиям целые народы и отдельных граждан»[3]. При этом общественное мнение на национальном уровне крайне противоречиво, а общественная дискуссия по каким-то причинам ведется весьма непоследовательно.

Российское законодательство в целом исходит из довольно жестких ограничений свободы выражения мнений в русле сформулированных выше

---

[1] В ходе выступлений господин Перинчек, в частности, отмечал: «Утверждения о так называемом «геноциде армян» есть международная ложь. Не верьте такой чуши в стиле осуждения преступлений Гитлера. Ищите правду как Галилей и защищайте ее!»

[2] Так, например, особенно показательно так называемое дело Люта в Федеральном конституционном суде ФРГ, где суд взвешивал свободу выражения мнения и защиту деловой репутации применительно к высказываниям в отношении фильма режиссера, который ранее запятнал свою репутацию созданием нацистских фильмов. Суд исходил из взвешивания противостоящих конституционных ценностей и особых исторических реалий. См. 7 BVerfGE 198 (1958)

[3] См. подробнее: URL: http://tass.ru/v-strane/4044734 (дата обращения: 23 февраля 2017 года).

принципов. В частности, до сих пор законодательно не проведено разграничение сведений как информации о фактах и оценочных суждений[1].

Кроме того, появились множественные категории информации, в отношении которой свобода слова перекрывается размытыми формулировками соответствующих составов преступлений и правонарушений, что следует признать крайне опасной тенденцией. Посредством таких составов, как «оскорбление религиозных чувств верующих», «реабилитация нацизма», «публичные призывы к экстремизму и нарушению территориальной целостности Российской Федерации» и др., свобода выражения мнения ограничивается таким образом, что, по существу, носитель права не в состоянии заранее оценить правомерность своих высказываний. Приведем несколько дискуссионных и неоднозначных примеров.

Верховный Суд Российской Федерации оставил в силе приговор гражданину Лузгину и назначил наказание в виде 200 тысяч рублей за реабилитацию нацизма. Гражданин Лузгин был осужден за размещение в социальной сети «ВКонтакте» статьи, в которой было указано, что «коммунисты и Германия совместно напали на Польшу, развязав Вторую мировую войну, то есть коммунизм и нацизм честно сотрудничали»[2]. В качестве доказательств в деле фигурировали свидетельские показания доцента Вертинского — кандидата исторических наук, преподавателя Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета, а также школьный аттестат Лузгина с оценкой «хорошо» по истории. Обвиняемый ссылался на то, что его так учили в школе. Для историков этот вопрос до сих пор является болезненным, но факт сотрудничества обычно никто не отвергает, в том числе факт подписания и содержание так называемого «Пакта Молотова — Риббентропа».

---

[1] См. ч. 1 ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации: «гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности».

[2] См. URL: http://kommersant.ru/doc/3078402 (дата обращения: 3 сентября 2016 года).

Гражданскую активистку Д. Полюдову в 2015 году приговорили к двум годам колонии-поселения за ироничные записи в социальных сетях, где Полюдова «призывала к «федерализации Кубани»» (аналогично призывам российских властей, говорившим о необходимости федерализации ряда областей Украины). Активистке вменили «публичные призывы к экстремизму и нарушению территориальной целостности Российской Федерации (ч. 2 ст. 280, ч. 2 ст. 280.1 Уголовного кодекса)[1].

В настоящий момент суд рассматривает дело В. Краснова, которого обвиняют в оскорблении религиозных чувств верующих, который в ходе дискуссии в сети Интернет выдвинул враждебные по отношению к христианству идеи. В частности, интерес следователей вызвали высказывания: «боха нет» и Библия — «список еврейских сказок»[2].

2 декабря 2016 года Курганский областной суд подтвердил приговор воспитательнице детского сада Е. Чудновец — пять месяцев лишения свободы за распространение детской порнографии. Осужденная распространила в сети видео путем «репоста» (то есть скопировала его себе на страницу с указанием первоисточника), чтобы привлечь внимание общественности к издевательствам над ребенком. Благодаря этой видеозаписи людей, которые надругались над 10-летним мальчиком, удалось привлечь к ответственности. Но и гражданка Чудновец была привлечена к уголовной ответственности[3].

Приведенные примеры ставят много вопросов, выходящих за пределы конституционно-правового исследования, но они очень явно раскрывают фундаментальную проблему — искусственное, не имеющее правового обоснования сужение свободы выражения мнения до той степени, когда лицо, распространяя свое мнение, объективно не способно оценить фактический

---

[1] См. URL: http://www.svoboda.org/a/27439883.html (дата обращения: 3 сентября 2016 года).

[2] URL: См. https://www.gazeta.ru/social/2017/01/16/10477949.shtml#page2; http://kommersant.ru/doc/3026212 (дата обращения: 1 февраля 2017 года).

[3] 28 февраля Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел кассационное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации и передал дело на повторное рассмотрение в Курганский областной суд. 6 марта 2017 года кассационной инстанцией приговор в отношении гражданки Чудновец отменён, производство по уголовному делу прекращено за отсутствием в действиях осуждённой состава преступления.

характер и противоправность своего деяния, так как внешне это действие противоправным не является в принципе.

Широкий общественный резонанс получила история, в которой депутат Государственной Думы по всем возможным каналам критиковала еще не вышедший в прокат фильм и призывала к совершению различных действий то в отношении фильма, то в отношении режиссера. Недовольство народной избранницы вызвала тема фильма, так как он посвящен внебрачной связи российского императора, признанного церковью святым, и балерины. Эти высказывания спровоцировали православную общественность на совершение различных действий: начиная от писем в кинотеатры с просьбой отказаться от проката, заканчивая призывами совершать в отношении всех посетителей кинотеатров, пришедших на этот фильм, противоправные действия.

С учетом специфики российского правоприменения и тенденций, связанных с ограничением свободы слова, по мнению диссертанта, необходимо не на уровне правоприменения, а на законодательном уровне предусмотреть комплексное регулирование, включающее в себя, в частности:

1. Критерии разграничения сведений как информации и оценочных суждений на основе сложившейся практики как национальных судов, так и Европейского Суда по правам человека;
2. Явно очерченные границы противоправных деяний, затрагивающих свободу слова с учетом допуска некоторых преувеличений, передергиваний и гротескных суждений (иной подход неминуемо ведет к консервации политической дискуссии);
3. Расширенные гарантии свободы выражения мнений для средств массовой информации с учетом их важной социальной роли, необходимости оперативного информирования населения и объективной невозможности полной проверки всех сведений;
4. Ограничение привлечения к ответственности за копирование и воспроизведение информации, автором которой не является распространитель;

5. Максимальное сужение тем и вопросов, в отношении которых действуют особые, сложившиеся исторически ограничения.

II. Свобода слова и деятельность средств массовой информации

Конституция Российской Федерации гарантирует свободу массовой информации, запрещает цензуру (ч. 5 ст. 29). Ключевым аспектом деятельности большинства СМИ является освещение политических событий в государстве и их оценка, а это значит постоянная и систематическая критика деятельности государства, его органов и должностных лиц, а также иных участников (оппозиционных партий, лидеров общественных объединений и т.д.). Остановимся на нескольких фундаментальных проблемах, связанных с деятельностью СМИ как субъектов протестных отношений

Во-первых, проблема доступа граждан к СМИ. Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц[1]. Особенно остро стоит эта проблема для подавляющего большинства сельских жителей, жителей небольших городов. Решение данной проблемы видится в расширении перечня общероссийских обязательных общедоступных теле- и радиоканалов[2] за счет включения в него прежде всего негосударственных каналов, которые будут оставаться полноценным и максимально беспристрастным «наблюдателем общества»[3]. Причем необходим не подзаконный акт, а соответствующий Федеральный закон. Решению этой проблемы может способствовать также развитие общественного телевидения. Отсюда прямо вытекает еще одна проблема, о которой все чаще и чаще говорят – это необъективность СМИ в освещении

[1] Статья 38 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»// Российская газета. № 32. 1992. 8 февр.
[2] См.: Указ Президента РФ от 24 июня 2009 г. № 715 «Об общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах» // Российская газета. № 114. 2009. 25 июня.
[3] См. Application no. 13778/88, Case of Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, Judgment of 25 June 1992. Series A, N 239, p. 27, § 63.

вопросов государственной жизни. Полагаем, сама проблема должна ставиться по-другому. Действительно, в подобной ситуации мы имеем дело с нарушением принципа *nemo iudex in sua causa*[1], т.е. учредитель СМИ всегда влияет на его информационную политику данного СМИ. Необходимо принимать это как данность. Но с точки зрения права возникает необходимость поиска не только экономических, но и правовых стимулов к созданию и деятельности различных СМИ.

Третья проблема, уже прямо связанная с протестными отношениями с участием СМИ, это проблема оценки деятельности публичных органов и определения границ допустимой критики. Очевидно, что определенную грань здесь переходить нельзя, но несомненно, что грань эта намного шире по отношению к государственному органу и должностному лицу, нежели к любому другому лицу. Показательным видится решение Европейского Суда по правам человека по делу «Гринберг против Российской Федерации»[2]. В этом решении Суд отметил, что свобода выражения мнения представляет собой один из основных принципов демократического общества. Пресса выполняет существенную функцию в демократическом обществе. Причем Суд определил, что границы допустимой критики в отношении государственного служащего, осуществляющего свои властные полномочия, могут быть шире, чем пределы критики в отношении частного лица, поскольку первый неизбежно и сознательно открывает себя для тщательного наблюдения за каждым своим словом и поступком со стороны журналистов и большей части общества и, следовательно, он должен проявлять большую степень терпимости. Небесспорно, но СМИ фактически имеют право на преувеличения и даже провокации. Так, еще более жесткую позицию выразил Европейский Суд в решении по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства»[3]: свобода выражения мнений применима и к идеям, которые

[1] *Лат.* Никто не может быть судьей в собственном деле.
[2] Application no. 23472/03, Case of Grinberg v. Russia, Judgment of 21 July 2005.
[3] Application no. 5493/72, Case of Handyside v. the United Kingdom, Judgment of 7 December 1976.

«оскорбляют, шокируют или внушают беспокойство государства или любой части населения». Европейский Суд также выразил принципиальную мысль о том, что не только СМИ, но и любые оппозиционные силы имеют больше возможностей для критики, так как пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении рядового гражданина[1].

Для разрешения рассматриваемой проблемы необходимо включить понятие «оценочное суждение» в действующее гражданское законодательство, что обеспечит большую свободу СМИ и исключит необоснованные требования по обоснованию достоверности сведений[2].

Тенденцией последнего времени является усиление влияния Роскомнадзора на СМИ, ряд его актов неясной правовой природы оказывают сильное влияние на свободу СМИ. Например, по мнению главы данного органа, при упоминании «Исламского государства» в печатных СМИ необходимо добавлять в скобках примечание о том, что деятельность организации запрещена на территории Российской Федерации. Между тем, ст. 4 Закона о СМИ[3] предусматривает обязательный комментарий при упоминании экстремистских организаций. Организация «Исламское государство» признана не экстремистской, а террористической организацией и включена в соответствующий перечень ФСБ России.

С 2016 года начали действовать поправки к Закону о средствах массовой информации, согласно которым иностранный капитал в российских СМИ не может превышать доли 20%. До 15 февраля 2016 года у СМИ, подпадавших под этот закон, было время отчитаться перед ведомством об изменениях в

---

[1] Кузьминых Н.В. Проблемы реализации права на оппозиционную деятельность // Российский юридический журнал. 2008. № 2. С. 74.

[2] Так, в частности, ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации использует понятие «порочащие честь, достоинство или деловую репутацию сведения», что дало основания истцам требовать, например, подтверждения достоверности таких высказываний, как «Ни стыда, ни совести». Хотя в принципе нельзя доказать или опровергнуть истинность суждения, которое является субъективной оценкой тех или иных фактов и обстоятельств.

[3] Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»// Российская газета. № 32. 1992. 8 февр.

своей структуре для соответствия этим поправкам[1]. Роскомнадзор получил уведомления от 821 СМИ, которые подпадали под вступившие в силу ограничения для медиа с иностранным владением.

Из зарубежного опыта наглядным примером иной стороны свободы СМИ являются знаменитые карикатуры французского сатирического еженедельника Шарли Эбдо, на которых, в частности, изображались святые для мировых религий, жертвы катастроф и террористических актов. Возмущение общественности такого рода карикатурами вполне ожидаемо, судя по всему, на него и рассчитывало издание. Но право сегодня не имеет никаких подходов к решению подобной проблемы на системном уровне. В российской практике, скорее всего, подобные действия подпали бы под тот или иной состав преступления, но как универсально решать этот вопрос, ни суды, ни ученые пока не знают.

Еще одна проблема, свойственная как российским, так и зарубежным СМИ, использование в программах заведомо недостоверных данных. Так, например, 15 мая 2016 года на телеканале «Россия-1» (ФГУП «ВГТРК») в программе «Вести недели с Дмитрием Киселевым» вышел репортаж о так называемых «евроскептиках», в котором были переведены несколько интервью, взятых на улицах Парижа. После этого журналисты программы *Le Petit Journal*, которая выходит на «Canal+», опросили героев этого сюжета. Они заявили, что их слова либо были неверно переведены, либо вырваны из контекста. В частности, девушка, в числе прочих протестовавшая на площади Республики против закона о труде, пояснила, что не опасается за свою жизнь из-за мигрантов, как это было представлено в сюжете. Она пояснила, что чувствует себя во Франции в безопасности, о чем говорила журналистам. Другая манифестантка Саванна Ансельм утверждает, что создатели репортажа приукрасили ее речь. «Президент предал нас. Он пытается заткнуть нам рот.

[1] См. URL: http://www.rbc.ru/technology_and_media/15/02/2016/56c1f3e19a79471ab2462351 (дата обращения: 20 февраля 2016 года).

Мы вкладываем тысячи евро в свое образование, чтобы потом нас могли увольнять направо и налево», — привели ее слова в «Вестях недели». Однако на записи с видеорегистратора, висевшего на груди у девушки и зафиксировавшего разговор с российским корреспондентом, слышно, что Ансельм сказала следующее: «Я не знаю, что он [президент Франции Франсуа Олланд] делает для Европы. Но я знаю, чего он не делает для Франции».

Приведенные примеры в правовом русле до настоящего момента не имеют каких-либо универсальных решений. И если американская правовая система просто отказалась эти вопросы как-то решать, оставив выбор за гражданином (в соответствии с теорией свободного рынка информации), то европейская система до настоящего момента не сформулировала однозначных подходов к правовому регулированию.

Представляется, что конституционное право в принципе не может решить данную проблему универсальными правовыми инструментами, а путь к разрешению возникших проблем — в развитии профессиональных этических норм журналиста и борьбе СМИ за качество своей информации.

Вместе с тем, в деятельности СМИ, очевидно, требуется уменьшение государственного участия и влияния в части контроля над информационной политикой СМИ.

III. Поименованные в законе формы публичных мероприятий

Российское законодательство о публичных мероприятиях никогда не отличалось своим либерализмом, а поправки, принятые по итогам акций протеста после выборов депутатов Государственной Думы в 2011 году, стали поворотным событием в его ужесточении. Законодатель пошел по наименее эффективному пути: вместо того, чтобы находить пути обеспечения мирного протеста, стали ужесточаться санкции и был расширен перечень наказуемых деяний. Как справедливо заметил С.А. Денисов, до внесения данных поправок «демократия уличных выступлений представляла собой серьезную угрозу для

власти»[1]. Поправки значительно ужесточили требования Федерального закона № 54-ФЗ от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[2] и связанных положений Кодекса об административных правонарушениях[3]. По мнению инициаторов данных инициатив, цель новелл в защите «законных интересов граждан, которые в связи с проведением массовых мероприятий испытывают ограничение конституционных прав на свободу передвижения, выбор места пребывания и т.д.». В пояснительной записке также отмечалось, что «во многих случаях проведение публичных мероприятий препятствует доступу граждан к месту проживания, работы или учебы, общественным местам досуга и отдыха, а 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»[4]. Были существенно ужесточены штрафы, в связи с чем выступила Европейская комиссия за демократию через право, которая 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 обосновано[5].

Но главной как до поправок, так и после их принятия остается проблема введения фактически разрешительного порядка проведения публичных мероприятий. В этом смысле показательными являются постановления

---

[1] Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 33 — 37.

[2] 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.

[3] 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.

[4] 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 (дата обращения: 11 июля 2016 года).

[5] 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 (дата обращения: 11 июля 2016 года).

Европейского Суда по правам человека от 7 февраля 2017 года по жалобам российских граждан на нарушении прав на свободу мирных собраний, свободу выражения мнений. В делах речь идет о ряде инцидентов: пикет 31 января 2009 года возле Мемориала жертвам политических репрессий в парке Юрия Гагарина города Самары, в память о расстреле адвоката правозащитника Станислава Маркелова и журналистки Анастасии Бабуровой; два пикета 24 августа 2009 года в Москве в знак протеста против нарушений избирательного законодательства и дискриминации в отношении определенных групп; марш между Тверском бульваром и Пушкинской площадью 20 марта 2010 года в знак протеста по поводу управления Москвой; гей-марш и митинг в центре Санкт-Петербурга 26 июня 2010 года и 25 июня 2011 года и др.

В каждом конкретном случае заявители подали официальное уведомление соответствующим местным органом власти, уведомляя о своем намерении провести мероприятие. Тем не менее, власти отказались согласовать место, время или способ проведения. В некоторых случаях, когда власти предложили альтернативные места, времени или способ поведения, заявители утверждают, что предложения властей не соответствовали целям заявителей: например, места находились далеко от центра, далеко от органов власти и потоков людей, вне пределов видимости и слышимости публики. Кроме того, заявители жаловались на негибкие сроки уведомления (невозможность применения из-за государственных праздников и спонтанный характер манифестаций), а также на чрезмерные и явно необоснованные меры безопасности во время проведения манифестаций (например, площадь, на которой проходил митинг, была огорожена со всех сторон и перекрыта полицейскими машинами, чтобы сделать мероприятие невидимым для широкой публики).

Европейский Суд по правам человека вынес постановление по делу Lashmankin and others v. Russia (жалобы №№ 57818/09, 51169/10, 4618/11, 19700/11, 31040/11, 47609/11, 55306/11, 59410/11, 7189/12, 16128/12, 16134/12, 20273/12, 51540/12, 64243/12 и 37038/13), в котором единогласно постановил,

что имели место нарушения следующих положений европейской Конвенции: статьи 11 (свобода собраний), статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты) в совокупности со статьей 11, статьи 5 (право на свободу) и статьи 6 (право на справедливое судебное разбирательство). Европейский Суд по правам человека постановил, что, наложив серьезные ограничения на запланированные публичные мероприятия (например, отказав в согласовании места и (или) времени проведения), власти нарушили право заявителей на свободу мирных собраний. Эти ограничения, установленные необоснованно, не были «необходимы в демократическом обществе». Кроме того, они были наложены на основании законодательных норм, которые не содержат достаточных гарантий против выборочного применения. Европейский Суд по правам человека также постановил, что у заявителей не было реальной возможности оспорить в суде решения властей, т.к. существующие судебные процедуры не являются эффективным средством защиты.

Вместе с тем, нельзя не отметить конструктивный вклад Конституционного Суда Российской Федерации в защиту прав митингующих. Например, суд признал, что митингующие могут заклеивать рты в целях выражения своей позиции и это не препятствует обеспечению безопасности[1].

Еще одной 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. Примером такой трансформации правового регулирования следует признать п. 1.1 ст. 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (в редакции от 8 июня 2012 года)[2] «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которому

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 года № 1428-О «По жалобе граждан Анохиной Анастасии Владимировны, Бадова Дениса Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 1 части 4 статьи 6, части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 22 июля 2016 года.

[2] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

вводится минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, которое определяется субъектами федерации, но не может превышать 50 метров. Законодательство субъектов, как это можно было предвидеть, пошло дальше. Так, Закон города Москвы № 73 от 4 апреля 2007 года (с изменениями от 26 декабря 2012 года) закрепил не только обязательное расстояние в 50 метров между индивидуальными пикетчиками, но и требование о том, что они не должны быть объединены «единым замыслом и организацией» (ст. 2.3). Если учесть тот факт, что замысел большинства пикетчиков сводится к несогласию с деятельностью властей, то эта «каучуковая» норма фактически ввела обязательность согласования такого рода пикетов. Данный нормативный акт оспаривался в суде, однако не был отменен[1].

Таким образом, наиболее острыми проблемами в рассматриваемой сфере являются: фактический запрет на проведении любых непоименованных форм публичных мероприятий, введение разрешительного порядка для всех публичных мероприятий, несоразмерные санкции за нарушения порядка проведения публичных мероприятий, отсутствие эффективных средств защиты нарушенных прав организаторов и участников.

IV. Непоименованные публичные мероприятия

Законодатель все больше идет по пути фактического смешения публичных мероприятий и любых иных массовых мероприятий. Строго говоря, под публичными мероприятиями и в науке, и в практике первоначально понимались исключительно мероприятия политической направленности, но постепенно сам законодатель вслед за правоприменительной практикой начинает от этой позиции отходить.

Например, тенденцией правоприменения последнего времени стал запрет проведения любых культурных и спортивных мероприятий, если они

[1] Решение Московского городского суда от 5 марта 2013 года по гражданскому делу № 3-0010/2013.

не согласованы в том же порядке и в те же сроки, как соответствующее публичное мероприятие в соответствии с Законом о митингах. Так, 8 июля 2016 года стало известно, что организаторы чемпионата России по серфингу вынуждены были отменить соревнования, так как оказались не в состоянии «предсказать волну за 10 дней», дабы выполнить требования закона. Такой оказалась принципиальная позиция уполномоченных лиц в МВД России[1]. Еще одним недавним примером, который, однако, менее однозначен, стала отмена музыкального фестиваля электронной музыки Outline, так как тот не был согласован с властями Москвы, и Прокуратура города Москвы приняла соответствующие меры прокурорского реагирования. Важно отметить, что об отмене стало известно менее чем за 24 часа до начала мероприятия.

В качестве примера весьма сомнительной законодательной новеллы можно привести Закон от 4 октября 2014 года, который сделал исключение для временных границ проведения публичных мероприятий для мероприятий, «посвященных памятным датам России, публичных мероприятий культурного содержания»[2]. Если развивать логику законодателя, то под требования закона должны попасть любые культурные, спортивные и развлекательные мероприятия. Выходит, например, что встреча членов любого товарищества собственников жилья, если она проходит в публичном месте, или мотопробег в преддверии Дня победы должны проходить те же процедуры направления уведомлений и согласований, что и митинги политических партий или массовые пикетирования зданий законодательных и исполнительных органов.

Данные гипотетические умозаключения уже находят воплощение на практике. В Перми 6 июля 2016 года суд признал А. Мальцеву виновной фактически за проведение праздника 1 мая во дворе своего дома[3]. О проведении праздника были уведомлены компетентные органы власти, на

---

[1] См. подробнее: Серфингисты вне закона // Ведомости. № 4112 от 8 июля 2016 года.

[2] Федеральный закон от 4 октября 2014 года № 292-ФЗ «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»» // СЗ РФ. 2014. № 40 (ч. 2). Ст. 5323.

[3] См. подробнее: http://ura.ru/news/1052254635 (дата обращения: 20 февраля 2017 года).

празднике присутствовали представители правоохранительных органов. Было установлено, что обвиняемая нарушила порядок проведения публичного мероприятия, так как неуместно было использовать плакаты с «политическим содержанием», а именно лозунгами «Мир хатам — война палатам» и «Пока мы едины — мы непобедимы». Суд приговорил гражданку Мальцеву к административному штрафу в размере 20 тысяч рублей.

Законодатель идет по пути решения двух задач:

фактический запрет всех непоименованных форм публичных мероприятий;

жесткая регламентация и дополнение существующих форм.

Остановимся подробнее на втором аспекте.

Федеральный закон от 9 марта 2016 года № 61-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»»[1] дополнил определение понятия «демонстрация»: организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения, *в том числе на транспортных средствах*, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации. Из данного определения следует, что к демонстрациям могут быть отнесены любые автопробеги, если используется какая бы то ни было наглядная агитация (например, государственный флаг или какие-либо наклейки, выражающие те или иные вкусы, интересы и пристрастия автолюбителя).

Этот же закон предусмотрел обязательное согласование с уполномоченными органами власти проведения одиночного пикета, если его участник использует «*быстровозводимую сборно-разборную конструкцию*». В практике часто подобные пикеты и так согласовывались для обеспечения сохранности конструкций, стоимость которых довольно высока. Но данная новелла предполагает неоднозначное толкование, так как помимо

[1] СЗ РФ. 2016. № 11. Ст. 1488.

традиционных «агитационных кубов», которые и предполагались законодателем, к таким конструкциям можно отнести и громоздкие плакаты на специальном постаменте и любые другие средства агитации, которые можно собирать. С учетом уже упоминавшегося ранее нововведения относительно расстояния между одиночными пикетами, можно говорить, что даже в отношении одиночного пикетирования постепенно вводится разрешительный порядок его проведения.

Законодатель и правоприменитель не склонны к расширению форм и способов донесения того или много послания митингующих. В отношении подобных акций действует безусловная презумпция незаконности. Так, например, любые «народные сходы» и «прогулки оппозиции» понимаются правоприменителем как незаконная форма проведения публичного мероприятия.

§ 2. ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ, ЧАСТЬЮ КОТОРЫХ МОГУТ ВЫСТУПАТЬ ПРОТЕСТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

I. Отдельные институты непосредственной демократии

Институты непосредственной демократии считаются одними из базовых предпосылок воплощения в жизнь конституционного принципа, закрепленного в ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации о том, что носителем суверенитета и источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ[1]. Данные институты могут стать важнейшим способом реализации протестных отношений, замещая их агрессивные и деструктивные формы[2].

[1] Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности // Российский юридический журнал. 2013. № 2. С. 18 — 20.
[2] Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений: тенденции развития в последние годы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 7.

Институт референдума традиционно рассматривается как ключевой из институтов прямой демократии для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни[1] и имеет принципиальное значение для построения цивилизованных протестных отношений.

Референдум не лишен существенных недостатков, связанных с консерватизмом избирателя, отсутствием необходимой экспертизы и знаний при принятии решения избирателем и возможностями манипуляции общественным мнением, однако полный отказ от него явно не обоснован. Теоретическое обоснование «правильности» решений избирателей может быть дано через упомянутую в первой главе теорему «медианного избирателя». Вместе с тем, можно констатировать, что российская законодательная и правоприменительная практики фактически привели к отмене данного института на федеральном уровне в современных конституционно-правовых реалиях.

Наиболее принципиальным нововведением в данной сфере явился фактический переход к открытому перечню оснований, препятствующих проведению референдума. Это стало возможным в результате внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»[2], которым полностью за пределы данного института вынесены вопросы, которые отнесены Конституцией Российской Федерации, и федеральными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти. Бесспорно, указанная формулировка допускает различные толкования и расширяет рамки усмотрения правоприменительных органов, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства закона[3]. Таким образом, указанная новелла привела к

---

[1] См. Комарова В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006; Исраелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. М., 2010; Курячая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2006.

[2] См. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 24 апреля 2008 г.) // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710.

[3] См.: Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 7 — 12.

неограниченному законом расширению границ дискреционного усмотрения юрисдикционных органов при решении вопроса о назначении референдума, так как, по существу, в указанных пределах правового регулирования единственным критерием для принятия решения становится политическая целесообразность.

С учетом возрастающего уровня развития гражданского общества в России, регулярного возникновения протестных настроений и одновременного слабого функционирования эффективных императивных институтов непосредственной демократии публичная власть пребывает в поиске альтернативных способов работы с гражданскими инициативами через консультативные формы непосредственной демократии. По существу, законодатель решил использовать «метод замещения»: «вместо» референдумов и народной законодательной инициативы был создан институт «общественных инициатив», реализуемый как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.[1] Институт первоначально развивался на региональном уровне в некоторых субъектах[2], но с 15 апреля 2013 года стал применяться на всех уровнях власти централизованно на основании указа Президента России[3]. Признавая позитивную роль данного механизма как консолидатора общественного мнения и конструктивного приложения протестного потенциала в гражданском обществе[4], остановимся на проблемных аспектах функционирования данного института.

---

[1] Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений: тенденции развития в последние годы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 8.

[2] Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 59 — 64.

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

[4] См. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 69 — 74; Казьмина Е.А. К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 24 — 26; Сергеева А.А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 71 — 74; Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 49 — 51.

Ключевая концептуальная проблема заключается в отсутствии необходимых гарантий реализации инициатив, что снижает уровень доверия общества к самому институту. Институциональными проблемами являются неясная система работы и субъект, который администрирует систему. Указанные функции возложены без проведения публичного конкурса на некоммерческую организацию Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии», зарегистрированную 8 октября 2012 года единственным учредителем – физическим лицом[1]. В публичном доступе отсутствуют документы, связанные с финансированием (в том числе государственным) деятельности фонда[2].

Вместе с тем, сама работа с инициативами осуществляется по неясным общественности правилам. На этапе модерации инициативы до вынесения ее на голосования уполномоченная некоммерческая организация проводит экспертизу на соответствие требованиям ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Необходимость и обоснованность такой проверки, осуществляемой некоммерческой организацией вызывают обоснованные сомнения.

Механизмы работы с инициативами также вызывают вопросы. В частности, инициатор может предлагать принять федеральный закон для решения проблемы, а в итоге могут быть принят подзаконный ведомственный акт; не подлежат учету голоса, поданные против инициативы; участие общественности в работе над проектом нормативного акта ограничено.

В глазах населения «общественные инициативы» могут стать декларируемой возможностью участия в управлении делами государства, а

---

[1] По данным Федеральной налоговой службы Российской Федерации единственным учредителем является гражданин России И.И. Массух. Основной вид деятельности организации – исследование конъюнктуры рынка и изучение общественного мнения. Подробная информация на сайте ФНС России: https://egrul.nalog.ru/ (дата обращения: 7 января 2017 года), основной государственный регистрационный номер: 1127799021459.

[2] Уставом некоммерческой организации (п. 1.10) предусматривается обязанность фонда публиковать ежегодно отчет об использовании своего имущества, но найти данный отчет диссертанту не удалось. См. URL: http://www.f-id.ru/about/docs// (дата обращения: 7 января 2017 года).

для государства – технологией краудсорсинга[1]. Однако сегодня данный институт остается малоэффективным. Ярким индикатором проблемы является частота обращений граждан России, направленных через альтернативные международные площадки[2].

Вместе с развитием общественных инициатив остается на заднем плане институт народной законотворческой инициативы, который предусмотрен законодательством небольшой части субъектов Российской Федерации[3].

Указанные институты прямо связаны с возможностью включения общественности и профессиональных сообществ в законотворческий (и нормотворческий) процесс[4]. «В последние годы развивается метод детального регулирования подготовки, опубликования и общественного обсуждения проектов нормативных актов[5]». Сами механизмы действия нормативных актов в данной сфере основаны на технологиях краудфандинга[6].

Указанные механизмы преследуют две цели: информирование и включение общественности в процесс работы над проектами нормативных

---

[1] См. Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений: тенденции развития в последние годы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10; Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31 — 37.

[2] Самой популярной из них является платформа change.org. См. URL: http//www.change.org (дата обращения: 21 февраля 2017 года).

[3] По данным Е.А. Хохловой, речь идет об около 20 субъектов Российской Федерации. См.: Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 56 — 60.

[4] См. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939; Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 года № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» (утратило силу) // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247; Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902; Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии») // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

[5] Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений: тенденции развития в последние годы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10.

[6] Путин В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П (4805). URL: http://www.kommersant.ru/doc/1866753 (дата обращения: 15 декабря 2015 года).

актов. Следует отметить, что первая цель весьма успешно реализуется с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет[1]. В рамках реализации второй цели, с одной стороны, технически реализован механизм учета мнения общественности, направления экспертных заключений, обсуждения проектов, однако сложно согласиться с тем, что такие площадки в реальности обеспечивают участие граждан в управлении делами государства, так как отсутствуют нормативно закрепленные эффективные механизмы обязательного учета общественного мнения. Следует в целом согласиться с Р.В. Прудентовым, который считает, что «процедура общественного обсуждения проектов нормативных актов направлена на смягчение силовых форм протестных отношений и их перенос в виртуальное пространство при отсутствии у общества реальных рычагов воздействия на правотворческий процесс»[2].

Еще одним важным институтом являются публичные слушания, которые сегодня находятся в глубоком кризисе с точки зрения как научного анализа, так и практики регулирования и правоприменения[3]. На сегодня данный институт выполняет исключительно информационную функцию, то есть дает возможность населению получить информацию о проекте решения публичной власти, но сформулированные замечания общественности имеют неясный статус, близкий к рекомендациям, а протокол публичных слушаний, согласно трактовке судов, не является правовым актом[4]. Имеются попытки

---

[1] Следует особо выделить помимо автоматизированных систем Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: URL: http://regulation.gov.ru/ (дата обращения: 1 февраля 2017 года).

[2] Прудентов Р.В. Там же.

[3] См. Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28. С. 6; Медведев И.Р. Проблемы оспаривания публичных слушаний (на примере Москвы) // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 1. С. 57 — 64; Винник Н.В. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 20 — 23.

[4] Наиболее остро эта проблема проявляется в Москве с учетом высокой активности населения, по этой причине можно найти целый ряд решений судов общей юрисдикции по публичным слушаниям в Москве. В качестве примеров устоявшихся позиций см.: Определения Московского городского суда от 20 декабря 2012 года № 11-10068, от 4 сентября 2013 года № 11-18966; решение Дорогомиловского районного суда города Москвы от 2 сентября 2013 года № 2-3850/13; решение Савеловского районного суда города Москвы от 5 июня 2015 года № 2-3213/2015; решение Черемушкинского районного суда города Москвы от 13 августа 2014 года № 2-3465/2014; Определение Московского городского суда от 14 января 2013 года № 11-754; решение Замоскворецкого районного суда города Москвы от 17 марта 2015 года № 2-7589/2014; решение Перовского районного суда города Москвы от 31 октября 2014 года № 2-5425/2014.

перенести публичные слушания за пределы очных встреч[1]. Остается неясным статус участников публичных слушаний, часто в них принимают участие лица, не имеющие реальной заинтересованности в вопросах, вынесенных на рассмотрение[2]. Очевидно, что, с одной стороны, публичные слушания, неудобны для публичной власти, с другой — население не получает через их механизм каких-то реальных возможностей влиять на решения публичной власти. С учетом сложившейся ситуации необходим пересмотр института публичных слушаний в рамках которого, следует решить следующие вопросы: обеспечить участие в публичных слушаниях только тех граждан, которые имеют регистрацию по месту жительства или пребывания в данном районе; снять ограничения на лимит времени проведения публичных слушаний; установить законодательный запрет на «публичные слушания» в сети Интернет; установить административную ответственности за недопуск лица, имеющего право принимать участие в публичных слушаньях, в место их проведения в любое время в течение проведения слушаний; установить обязательность создания консультативных общественных комиссий при отказе населения поддержать проект решения.

Рассмотренные институты конституционного права с точки зрения теории протестных отношений направлены на решение целого комплекса задач: выявление протестных настроений в общества, определение уровня поддержки тех или иных решений; консолидация общественного мнения как в поддержку, так и в противовес принятой официальной позиции; учет мнения политического меньшинства при принятии государственно-властных решений; легитимация принимаемых решений и деятельности органов публичной власти в глазах населения.

---

[1] См., например: URL: http://www.mskagency.ru/materials/2499328 (дата обращения: 12 января 2017 года).

[2] В городе Москве по данным гражданских активистов в публичных слушаниях часто участвуют сотрудники ГБУ «Жилищник», не проживающие на соответствующих территориях. В ряде мероприятий известны случаи участия членов аффилированных общественных организаций. См., например: URL: http://www.rbc.ru/society/22/12/2016/585c2d259a79471b3fd8d5b9 (дата обращения: 15 февраля 2017 года).

С точки зрения подходов к правовому регулированию данных институтов необходимо исходить из гибкости правового регулирования, расширения возможности выражения альтернативного мнения, стимулирования публичной дискуссии и создания эффективных механизмов учета общественного мнения.

II. Выборы и избирательное право

Эффективность выборов в демократическом обществе не является предметом настоящего исследования, однако для анализа феномена протестных отношений необходимо обратиться к отдельным вопросам, которые дают основу для политической дискуссии и понимания комплексного дискурса в рамках выстраиваемых подходов к протестным отношениям. Таким образом, следует остановиться на следующих вопросах: протестное голосование; проблема избирательного залога и проблема ограничения протестных отношений на выборах путем отказа в регистрации в результате проверки подписных листов; самостоятельная агитация избирателями и агитация против кандидата(ов).

Протестное голосование можно определить как явное выражение избирателями в процессе реализации ими активного избирательного права негативного отношения к кандидату (кандидатам) и/или избирательному объединению (объединениям), участвующим в соответствующих выборах[1]. Основными видами протестного голосования являются голосование против всех кандидатов, «голосование ногами» (когда избиратель покидает избирательный участок с бюллетенем в руках), голосование за оппозиционных, за заведомо «непроходных» кандидата или партию, порча бюллетеня, а также неявка на избирательный участок, если такое деяние

[1] Величинская Ю.Н. Конституционно-правовые гарантии выражения протестного общественного мнения: некоторые вопросы институционализации протестного голосования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 41 — 49.

представляет собой «форму реагирования избирателя на отсутствие в списке претендентов устраивающего его кандидата»[1].

Голосование против всех кандидатов является классическим примером протестного поведения на выборах. В данной ситуации можно говорить о протестных отношениях в форме бездействия. 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 права[2]». Другая позиция, которая в целом представляется предпочтительной, заключается в том, что субъективное избирательное право есть перечень возможностей, имеющихся у гражданина в период выборов[3]. 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 возраста[4]. 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.

Законодатель пошел по пути отказа от графы «против всех» с 2006 года обосновав, что существование этой возможности не позволяет учесть реальное волеизъявление избирателей[5]. Этот шаг в условиях слабого развития политической конкуренции не мог не привести к уменьшению интереса к

---

[1] См. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013. С. 17; Оспанов Т.А., Абдрахманов Д.В. Графа "Против всех" в контексте политической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 29 — 33.

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

[3] 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.

[4] 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.

[5] Эта позиция была заимствована у Венецианской комиссии «За демократию через право»

выборам и, как результат, снижению явки избирателей, после чего был отменен и минимальный порог явки на выборах.

Однако, с 2015 года графа «против всех (списков) кандидатов» вернулась в российское избирательное законодательство, правда, только на муниципальном уровне[1], причем законом предусмотрено безусловное признание выборов несостоявшимися при получении большинства голосов против всех. С точки зрения конституционно-правовой политики такое маятникообразное движение представляется весьма опрометчивым и недостаточно эффективным. Полагаем, лишь восстановление возможности голосовать против всех на выборах всех уровней может способствовать росту интереса к выборам и кандидатам и, как следствие, качественному улучшению функционирования публичной власти.

Избирательный залог, успешно применявшийся на выборах до конца двухтысячных, в качестве правового основания для регистрации кандидата (списка кандидатов) был отменен законодателем как коррупциогенный в 2009 году[2]. Это привело к существенному ограничению развития протестных отношений и политической конкуренции. Отмена избирательного залога считается частью политики «ограничения политических прав предпринимателей, которых оно [государство] боится больше, чем массу неимущего населения»[3].

Отмененный избирательный залог привел к безальтернативному использованию механизма сбора подписей (если кандидату это необходимо). Вместе с тем, наибольшую проблему представляет проверка избирательными комиссиями достоверности данных, содержащихся в подписных листах.

---

[1] Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL: http://www.pravo.gov.ru.

[2] Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.

[3] Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? С. 130.

Проверка подписных листов на выборах представляет собой сложную и в значительной коррупциогенную процедуру в условиях часто неоправданной широты полномочий юрисдикционных органов (прежде всего, избирательных комиссий). Данная проблема получила широкое освещение в юридической литературе[1], и можно выделить ее наиболее важные аспекты. Подписные листы не являются бланками строгой отчетности и не могут изготавливаться по распоряжению избирательной комиссии[2]. Главными условиями для их изготовления являются соответствие форме, предусмотренной законом; оплата из соответствующего избирательного фонда[3]; изготовление в типографии, выполнившей требования п. 1^1 ст. 54 Закона об основных гарантиях[4]. Такие условия обеспечивают равенство кандидатов, доступность изготовления подписных листов и относительное удобство для кандидатов.

Во-вторых, проверка подписных листов и подписей в них имеет несколько принципиально разных аспектов:

1) проверка *самого подписного листа* как материала (изготовлен ли он в установленном законом порядке, содержит ли необходимые сведения, в том числе номер специального избирательного счета);

2) проверка *данных* о подписавших (корректность паспортных данных, адреса проживания, фамилии, имени, отчества);

3) проверка достоверности *подписи* в поддержку.

Закон эти аспекты явно не разделяет, но устанавливает широкий перечень лиц, которые для выборов становятся экспертами: «к проверке могут привлекаться члены нижестоящих комиссий, эксперты из числа специалистов

---

[1] См., например: Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений : монография. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 204—245; Вдовин Д.Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // Юридический мир. 2006. № 6; Ионов И.А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2; Лексин И.В. Выдвижение и регистрация кандидатов: обновленное федеральное законодательство и новые проблемы // Право и власть. 2002. № 3.

[2] См. Колюшин Е.И. Там же. С. 205–206.

[3] То есть со специального избирательного счета кандидата путем 100% предоплаты.

[4] Здесь и далее речь идет о Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также иных государственных органов» (ч. 3 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Перечень экспертов для проверки подписных листов должен быть пересмотрен. Данные о документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, а также о регистрации граждан по месту жительства должны быть доступны уполномоченным органам посредством межведомственного взаимодействия, следовательно, участие сотрудников МВД России в процедуре проверки подписных листов необоснованно. Члены избирательных комиссий с правом решающего голоса не обладают необходимой компетенцией для оценки достоверности самой подписи, однако могут проверять подписные листы и указанные в них данные. Представляется целесообразным ввести в законодательство положение об утверждении списка лиц из числа экспертного сообщества (соответствующих организаций, государственных или с государственным участием), которые будут вправе давать экспертную оценку подписям в подписных листах (для двух первых аспектов проверки членов избирательных комиссий как специфических независимых государственных органов может быть вполне достаточно).

В-третьих, вопрос о проверке экспертом подписного листа и подписи в нем является ключевым для понимания самой проблемы, связанной с подписными листами. Как отметил Верховный Суд Российской Федерации[1], эта деятельность по своей природе не имеет ничего общего с экспертной деятельностью по смыслу закона о государственной судебной-экспертной деятельности: «суду необходимо учитывать, что Федеральный закон от 31 мая

[1] См. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 75 от 9 апреля 2011 года.

2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации“»[1] не распространяется на отношения, связанные с проверкой подписей избирателей, участников референдума», вместо этого необходимо руководствоваться пунктами 3–7 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[2].

С одной стороны, данный подход прямо вытекает из особой природы проверки подписных листов, а попытка встроить их проверку в концепцию экспертной деятельности лишена смысла. С другой стороны, при неопределенности регулирования в избирательном законодательстве, можно получить практически полностью безответственного эксперта, который может даже не обладать необходимыми знаниями и навыками для проверки подписных листов. Эта проблема усугубляется еще и тем, что технически невозможно установить реальную достоверность по одной лишь подписи, то есть не существует таких методик для экспертов, которые бы давали достоверные верифицируемые результаты проверки.

Отдельного внимания заслуживает проблема презумпции недобросовестности, которая фактически действует по отношению к кандидату при проверке. Кроме того, базы МВД России также не лишены некоторых ошибок, неточностей и расхождений с тем, что указано в документах, удостоверяющих личность[3]. Это дополняется порочностью самой процедуры сбора подписей, множеством ошибок лиц, которые эти подписи собирают и временами откровенной покупкой этих подписей. Необходимо отметить, что эксперт должен представить письменное заключение, если считает подписи недостоверными, однако он остается полностью безответственным за собственное заключение.

---

[1] СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.
[2] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
[3] Например, в актуальной базе МВД России адрес может выглядеть так: *ул. Восточный тупик, д. 1*, а в паспортах он же может быть отражен как *ул. В. тупик, д. 1*. Практика идет по пути признания по умолчанию таких подписей недостоверными, перекладывая ответственность за актуальность баз на кандидата, что явно противоречит здравому смыслу.

Указанные проблемы также обнажают коррупциогенный потенциал самого института, что обусловливает необходимость не только его совершенствования, но и поиск иных конституционно-правовых конструкций.

Учитывая, что цель работы с подписными листами сводится к установлению наличия реальной поддержки каким-либо минимальном значительным числом избирателей кандидатов (списков кандидатов) и сокращением расходов государства на тех, кто не пользуется даже минимальной необходимой поддержкой населения, представляется целесообразным введение двух альтернативных процедур: возвращение в избирательное законодательство института избирательного залога и закрепление возможности сбора подписей в поддержку кандидата (списка кандидатов) посредством информационно-телекоммуникационной сети общего доступа Интернет.

Институт залога в текущих условиях не только не нарушит прав избирателей и принцип равенства кандидатов, но и будет способствовать естественному развитию политической конкуренции. Будет несправедливым не сказать, что эта возможность будет доступна только обеспеченным кандидатам, но избирательный залог должен быть одной из возможных альтернатив, а не единственной возможностью. Более того, возможно, нецелесообразно применять его на уровне ниже регионального. Кроме того, любые выборы – это очень финансово затратное мероприятие как для государства, так и для кандидатов, то есть выиграть региональные или федеральные выборы без значительных денежных средств практически невозможно. Поэтому институт избирательного залога можно считать «меньшим злом» для демократических выборов.

Идея сбора подписей через интернет вызывает множество обоснованных опасений, большинство из которых в той или иной мере оправдано. Но всегда есть возможность минимизировать эти риски. Сегодня относительно успешно функционирует как информационная платформа «Российская общественная инициатива», модель которой вполне можно взять

для сбора подписей в поддержку кандидата в интернете. Избиратель должен подтвердить свою личность (в этой процедуре участвуют ПАО «Ростелеком» и ФГУП «Почта России»), поэтому никаких «ботов» или дублирующихся голосов не будет. Важно добавить систему идентификации места регистрации гражданина, чтобы он мог поддержать лишь того кандидата, за которого он сможет голосовать. Нужно понимать, что интернет-голосование в поддержку выдвинутого кандидата для его дальнейшей регистрации никак не подменяет «живого» оффлайн голосования на выборах. Кроме того, избиратель может поддержать неограниченное число кандидатов при их выдвижении.

Риски, связанные с участием лиц, не достигших восемнадцати лет, недееспособных, не зарегистрированных в соответствующем избирательном округе, а также технические ошибки в адресе и паспортных данных гражданина, могут быть сведены к минимуму самой интернет-площадкой.

Этот подход отменяет необходимость дополнительной экспертной проверки, помимо технической, связанной с установлением достоверности аналога собственноручной подписи. При включении в этот процесс широкой общественности может быть обеспечена прозрачная процедура.

В конституционно-правовом регулировании предвыборной агитации принципиальное значение для исследования феномена протестных отношений имеет два аспекта: агитация граждан и организаций за кандидатов без их поручения и финансирования и агитация против кандидата(ов). Важным здесь представляется аспект свободы, то есть инициативы и самостоятельности в данном вопросе граждан и их объединений. Без свободного обмена политическими взглядами и информацией немыслимы и свободные выборы[1]. Указанный подход в целом корреспондирует положениям Конституции

[1] Величинская Ю.Н. Свобода общественного мнения как конституционно-правовая категория. Дисс… канд. юрид. наук. Москва, 2016. С. 122.
Аналогичные выводы содержатся в ряде решений ЕСПЧ: Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 января 1998 г. по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)» (жалоба No 19392/92); Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 июня 2012 г. по делу «Коммунистическая партия России и другие против Российской Федерации (Communist party of Russia and Others v. Russian Federation)» (жалоба No 29400/05).

Российской Федерации[1], однако текущее законодательство данный подход полностью отвергает: «нормативное выражение данного подхода связано, в первую очередь, с существенным сужением границ свободы слова в предвыборный период для граждан – избирателей и их объединений, которые лишены правовой возможности самостоятельно в соответствии со своими убеждениями и за свой счет проводить предвыборную агитацию за или против какого-либо кандидата, избирательного объединения»[2] под угрозой административной[3] ответственности.[4]

Несмотря на отсутствие законодательного запрета агитировать против кандидатов (в том числе против всех), правоприменитель иногда находит весьма неординарные подходы к ограничению этого права. Так, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) получив письменное требование Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ограничил доступ к «противоправной информации, размещенной на четырех интернет-ресурсах политической направленности», так как «…указанные в требовании публикации содержат материалы агитационного характера с целью популяризировать среди населения России идею бойкота выборов в Госдуму»[5].

В результате сложившегося консервативного правового регулирования, направленного на создание предсказуемых и легко прогнозируемых результатов выборов, достигнут эффект консервации протестных отношений в самой, казалось бы, характерной сфере их приложения — на выборах. В

---

[1] См. подробнее: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: «Формула права», 2005. С. 55 и далее.

[2] Величинская Ю.Н. Свобода общественного мнения как конституционно-правовая категория. Дисс… канд. юрид. наук. Москва, 2016. С. 124.

[3] См. ст. 5.12 КоАП.

[4] Как указывает Ю.Н. Величинская, причиной такого ограничения является «конфликт» права на свободные выборы и права на свободное выражение мнений, основанием – вывод о большей конституционной ценности принципа свободных выборов, целью – обеспечение равноправия субъектов пассивного избирательного права (пункты 2.1-2.3, 3.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П).

[5] URL: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/07/08/648530-roskomnadzor-zablokiroval (дата обращения: 7 декабря 2016 года).

долгосрочной перспективе подобные подходы могут привести к серьезным политическим проблемам, в том числе к кризису легитимности власти.

Для выхода из сложившейся ситуации требуется пересмотр механизмов допуска кандидатов на выборы, создание условий для повышения вовлеченности населения в процедуру выборов и предвыборной агитации, поощрение различных форм гражданского участия в избирательных правоотношениях[1].

III. Отдельные институты гражданского общества

Общественные объединения выступают активными субъектами протестных отношений, особенно политические объединения. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации: «Для политических партий и для некоторых иных *общественных объединений* (например, Молодежное демократическое антифашистское движение «Наши» или «Объединенный гражданский фронт») политическая деятельность является *основной* и даже *единственной*, а для других общественных объединений она может быть и *дополнительной* (некоторые правозащитные организации) или имплицитной (политические консалтинговые организации или центры формирования и изучения общественного мнения), что предполагает и разнообразие организационно-правовых форм политических объединений: от политических партий до коммерческих организаций[2]». Нужно понимать, что любое объединение граждан, которое первоначально может не преследовать каких бы то ни было политических целей, при определенных обстоятельствах может вступать в протестные отношения. Например, товарищество собственников жилья, созданное для обеспечения эксплуатации многоквартирного дома,

---

[1] В качестве важной предпосылки такого участия можно рассматривать институт праймериз, однако его внедрение связано с отдельными трудностями. См. Нудненко Л. А. Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 51– 55.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 467-О-О №Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бухалова Юрия Валентиновича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 28 Федерального закона «Об общественных объединениях» // Текст официально опубликован не был.

пользования квартирами и их общим имуществом[1], может обратиться с претензией не только на коммунальные службы, но и, например, на органы местного самоуправления в связи с проводимыми ими мероприятиями. Аналогично могут выступать практически любые объединения граждан (собрания двора, кружки самодеятельности, советы трудового коллектива и т.д.) вне зависимости не только от уставных целей, но и факта государственной регистрации. Обычно подобные действия носят спонтанный характер и являются реакцией социальной группы на то или иное событие, а объединение граждан выступает лишь способом их консолидации. Таким образом, в указанных ситуациях протест может исходить не от самого объединения, а непосредственно от граждан.

При этом сами общественные объединения для реализации своих целей наделены значительным объемом прав: пропагандировать свои взгляды, идеи с помощью средств массовой информации: прессы, радио, телевидения, а также путем издания монографических и научно-популярных работ, трудов, статей и т.п.; публично защищать свои идеологические воззрения, вести активную полемику с иными идеологиями и т.д.[2].

Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»[3] ввел в российское законодательство понятие «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» (далее – иностранный агент). На такие организации возлагается обязанность подать заявление о включении в специальный реестр, сопровождать издаваемые ею материалы информацией о том, что организация выполняет функции иностранного агента, ежегодно представлять в уполномоченный

---

[1] См. п. 1 ст. 291 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

[2] См. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (в редакции от 20 июля 2012 года) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: «Проспект», 2010.

[3] СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

орган финансовую отчетность с аудиторским заключением, один раз в полгода размещать сведения о своей деятельности в сети интернет[1]. Вызывает обоснованные возражения сама конструкция иностранного агента, так как введение данного понятия является попыткой выставить в глазах общества общественные объединения и некоммерческие организации «как агентов иностранных государств, посеять недоверие со стороны граждан к субъектам гражданского общества, сотрудничающим с иностранными грантодателями»[2] «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»[3]. Как отметил В.Г. Ярославцев в своем особом мнении, эта конструкция «предполагает негативную оценку такой организации со стороны государства, рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности и тем самым может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую некоммерческую организацию и (или) цели ее деятельности»[4].

Остановимся подробнее на специфике признания некоммерческих организаций иностранных агентов. Прежде всего, законодатель ввел два критерия для «иностранного агента»:

---

[1] Там же.

[2] 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.

[3] Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное - конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2 — 8; 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 (дата обращения: 19 ноября 2015 года).

[4] Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921. Особое мнение судьи В.Г. Ярославцева.

1) *наличие иностранного финансирования* (качественная оценка; то есть неважно, будет ли финансирование многомиллионным или сумма окажется символической);

2) *осуществление политической деятельности*.

Так как закон ограничился лишь этими критериями, Конституционный Суд Российской Федерации вынужден был дать свое понимание данного института, признав его в целом конституционным[1]. Этим решением были заданы исключения, вызванные природой отдельных некоммерческих организаций: нормы об «иностранных агентах» не распространяются на государственные корпорации, государственные компании, а также на созданные ими некоммерческие организации, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные) учреждения, религиозные организации, объединения работодателей, торгово-промышленные палаты. То есть помимо двух указанных критериев, появился третий – *сущностный*. А так как он появился лишь в решении органа конституционного контроля, этот критерий не является ясным в достаточной мере и формально-определенным[2].

Весьма показательной является правоприменительная практика в отношении благотворительных организаций[3]. Например, 18 апреля 2016 года Энгельсский районный суд Саратовской области вынес решение[4] по заявлению прокурора, согласно которому Саратовская региональная общественная организация «Социум» оказалась обязанной зарегистрироваться в качестве иностранного агента. В ходе рассмотрения дела по существу суд обязал «Социум» доказать, что организация не занималась

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 года № 10—П // СЗ РФ, 2014. № 16. Ст. 1921. (опубликован без особого мнения).

[2] Так как орган конституционного контроля не может свои решением создать новую норму права, он может лишь сориентировать законодателя на принятие или корректировку тех или иных норм права или отменить норму, признав ее неконституционной.

[3] Статус благотворительных фондов даже среди НКО является весьма специфическим, но для целей анализа их статуса как «иностранных агентов» этими особенностями можно пренебречь. О статусе благотворительных фондов см. Прокофьева Е.И. Особенности правового статуса благотворительных фондов // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 5. С. 103 — 106.

[4] Решение Энгельсского районного суда Саратовской области от 18 апреля 2016 года по делу № 2-1-3581/2016 по иску прокурора г. Энгельса Саратовской области в интересах Российской Федерации к Саратовской региональной общественной организации «Социум» о понуждении к исполнению обязанности // Официально не опубликовано.

политической деятельностью. В соответствии с Уставом СРОО «Социум» занималась профилактикой ряда заболеваний. Суд не согласился с доводом, что политическая деятельность предполагает формирование политических воззрений и влияние на государственные органы. Представитель организации также ссылался на то, что ни Роспотребнадзор, ни Минюст не выражали никаких замечаний, связанных с деятельностью, а сама организация с 2014 года фактически не функционирует. Было установлено, что организация получала денежные средства из иностранных источников, что ответчиком не оспаривалось. Политической деятельностью, по мнению суда, стали, в частности: реализация проектов по снижению темпов роста распространения ВИЧ/СПИДа в г. Энгельсе через организацию аутрич-работы в среде потребителей инъекционных наркотиков, мониторинг в среде наркозависимых и ВИЧ-инфицированных путем проведения социологических опросов. В качестве единственного аргумента в поддержку тезиса, что указанное выше является политической деятельностью, было указано, что цель такой деятельности – «насаждение порядков, противоречащих национальным интересам России, где борьба направлена не на непринятие распространения наркомании в обществе, а создание приемлемых и безопасных условий ее (наркомании) существования в обществе, влияние на государственную политику в области здравоохранения, социальной защиты»[1].

Федеральный закон от 2 июня 2016 года № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»»[2] существенно скорректировал понятие «политической деятельности». Теперь к ней не относятся, в частности: деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан,

[1] Аналогичная ситуация сложилась вокруг Региональной молодежной общественной организации «Панацея» (город Кузнецк Пензенской области). См. подробнее: URL: http://kommersant.ru/doc/3058883 (дата обращения: 24 августа 2016 года).
[2] СЗ РФ, 2016. № 23. Ст. 3303.

защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность. Кроме того, появился перечень форм осуществления политической деятельности, который, с одной стороны, является закрытым, с другой – весьма неопределенным. Так, НКО будет осуществлять политическую деятельность, проводя дебаты о способах привлечения средств для тяжелобольных детей («организация и проведение публичных дебатов»), обращаясь публично в органы государственной власти (по мнению законодателя, любое обращение влияет на деятельность государственных органов), критикуя любое государственное решение (например, если от имени благотворительного фонда, помогающего онкологическим больным, будет выражено мнение о нецелесообразности или, тем более, вреде закрытия национальной онкологической программы), проводя опрос граждан о том, какие спортивные мероприятия стоит провести у них во дворе (это теоретически вполне подпадает под «формирование общественно-политических взглядов и убеждений).

Как итог, понятие политической деятельности с учётом действующей редакции и сложившейся правоприменительной практики не отвечает принципу правовой определенности, при наличии минимального иностранного финансирования правоприменитель может любую часть деятельности некоммерческой организации считать политической.

Как видно из эволюции данной нормы и ее применения, проблема находится не только в русле *юридической техники законодателя*, но и в *чрезмерно широком дискреционном усмотрении* суда и Министерства юстиции Российской Федерации. Кроме того, закон не предусмотрел никакой ответственности должностных лиц за вынесение незаконного и необоснованного решения и чрезмерное «внимание» к тем или иным некоммерческим организациям.

Отдельного внимания требует рассмотрение деятельности непарламентских политических партий, которых на сегодня насчитывается 68 из 74 зарегистрированных[1]. Важнейшим в данном вопросе является фундаментальный принцип невмешательства государства в дела политических партий[2]. Этот принцип видится базовым для развития гражданского общества. Однако, как отмечают исследователи, такие понятия, как «вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий» и «вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц» в действующем законодательстве не раскрываются. Из смысла закона следует, что под подобным вмешательством понимается такие формы государственного влияния на деятельность политических партий и формы партийного влияния на деятельность государственных органов и их должностных лиц, которые не предусмотрены Конституцией РФ и действующим законодательством[3]. Этот принцип имеет наибольшее значение в контексте анализа вопроса о непарламентских партиях.

Стимулом к развитию политических партий и, как следствие, развитию их протестного потенциала стало внесение в 2012 году изменений в Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», согласно которым минимальная численность членов партии сократилась до 500 человек[4]. Несмотря на данные меры перед нами довольно остро стоит проблема слабого развития, а порой и отсутствия конкурентной политической среды[5]. Она вытекает из следующих проблем:

1. Проблемы финансирования деятельности политических партий;
2. Проблемы необоснованных отказов в регистрации политических партий

---

[1] С учетом деятельности четырех фракций и двух внефракционных депутатов в текущем созыве Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

[2] Ст. 10 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

[3] Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» / Под ред. В.В. Лапаевой М., 2002.

[4] Федеральный закон от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

[5] См. Радзиховский Л. Единая российская элита // Независимая газета – 2006 – 7 марта.

по материальным и формальным основаниям[1];

3. Проблемы равного доступа к информации о деятельности политических партий, в том числе через СМИ.

При этом именно политические партии как наиболее хорошо организованные политические объединения граждан в наиболее разнообразных формах вступают в протестные отношения. Необходимо иметь ввиду, что парламентские партии, имеющие объективно гораздо больше институциональных механизмов выражения протеста, также используют различные механизмы, свойственные непарламентским партиям (например, проведение публичных мероприятий, политическая реклама).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что действующее законодательство о политических партиях вполне прогрессивно, однако необходимы меры государственной поддержки (экономические, политические, социальные) для стимулирования развития конкурентной среды и максимального включения различных политических партий в политическую дискуссию. Нуждается в существенном совершенствовании законодательство о публичных мероприятиях, предвыборной агитации и СМИ в части создания режима «наибольшего благоприятствования» политическим партиям. Так, закон фактически не проводит никаких различий в порядке проведения агитационных мероприятий и обычных публичных мероприятий, что сказывается крайне негативно на развитии протестных отношений на выборах. Практика нашла довольно неожиданный способ разрешения проблемы: в конституционной практике вместо публичных мероприятий стали использовать термин «встреча представителей партий с избирателями» (как правило, с конкретизацией, что встреча проходит с депутатом того или иного органа), которая не требует каких-либо уведомлений и/или согласований. Фактически нуждается в существенной корректировке закон о

[1] В качестве уже исторического примера можно привести отказ в регистрации Пиратской партии России. Основанием для этого послужило наличие слово «пиратская» в названии, что, по мнению регистрирующего органа, не соответствует целям и задачам политической партии. (См. Уведомление Министерства юстиции Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 15-107164/12 // Документ официально опубликован не был.

публичных мероприятиях в части уменьшения требований (в т.ч. сроков уведомления) для зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов) на выборах. Вместе с тем, в Государственной Думе на рассмотрении находится проект, которым предлагается вовсе приравнять встречи с депутатами к публичным мероприятиям[1], что ограничит возможности поддержания диалога между гражданами и депутатами и, очевидно, негативно скажется на развитии протестных отношений в данных сферах.

IV. Институты публичной власти и взаимодействие государственных органов

Прежде всего, при рассмотрении данного вопроса важно понимать современную конфигурацию разделения властей и механизмов взаимодействия между ними с позиций обеспечения цивилизованного характера протестных отношений и разрешения конституционных споров.

Действующая конституционная модель распределения полномочий между ветвями власти должна быть уточнена включением правовых механизмов обеспечения гибкости принятия решений, основанных на фундаментальных принципах правовой определённости, законности и верховенства прав и свобод личности. Для реализации этих задач ключевым способом власти должно стать усиление полномочий органов законодательной власти с одновременным усилением конституционно-правовой и политической ответственности исполнительной власти[2].

Можно наблюдать позитивную динамику, связанную с некоторым усилением парламента: закрепленная в 2008 году[3] обязанность Правительства

---

[1] Законопроект № 92912-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» (по вопросу проведения депутатами всех уровней власти встреч со своими избирателями в форме публичных мероприятий) // URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=92912-7 (дата обращения: 23 февраля 2017 года).

[2] См. Нудненко Л. А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации. Монография. М., 2017.

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

Российской Федерации отчитываться перед Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации систематически исполняется, хотя остается открытым вопрос о правовых последствиях выражения парламентом той или иной позиции по отношению к данному отчету. По существу, конституционная поправка предусмотрела лишь возможность принятия отчета к сведению с потенциальной возможностью выразить Правительству Российской Федерации недоверие в рамках отдельной процедуры.

Вместе с тем, необходимость Правительства отчитываться по итогам деятельности, в том числе по вопросам, поставленным самой Государственной Думой[1] уже является важным стимулом для развития дискуссии.[2] Важно добавить, что предусмотрена обязательная процедура обнародования отчетов Правительства, а сама процедура обсуждения отчета является публичной и в ходе нее могут затрагиваться различные вопросы. При дальнейшем развитии правового регулирования данных правоотношений можно прогнозировать позитивную динамику в обеспечении «сбалансированности властей»[3]. Вместе с тем, с учетом слабого развития политической конкуренции и текущего состава Государственной Думы, можно согласиться с выводом о том, что «при нынешнем состоянии Государственной Думы расширение ее контрольных функций не имеет существенного значения»[4].

Ключевой инструмент законодательной власти в демократическом государстве – институт парламентского контроля. В 2013 году был принят Федеральный закон «О парламентском контроле»[5], который, однако, не

---

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

[2] См. Прудентов Р.В. Там же; 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 г. / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 189.

[3] См. 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 г. 2012. С. 490 — 492.

[4] Денисов С.А. Четыре года президентства Д.А. Медведева: реформы или контрреформы? С. 128.

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

привнес ничего качественно нового в полномочия парламента, по существу закон лишь содержит нормы, потенциал которых может быть использован в будущем для усиления роли парламента.

К формам парламентского контроля традиционно относят: вопросы к правительству, министрам, другим высшим должностным лицам и высшим органам власти; постановка вопроса о доверии, выражение недоверия или отказ в доверии правительству; вопрос об отрешении от должности главы государства; доклады и отчеты правительства и министров; парламентские слушания; парламентские расследования; парламентский запрос, интерпелляция, устные и письменные вопросы членов парламента, резолюция порицания и т.д.[1].

Один из важнейших институтов в рамках парламентского контроля – парламентское расследование. Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» несмотря на свою четвертую редакцию, остается фактически недействующим в силу заведомо неудачных процедур и норм.[2] Вне сферы парламентского расследования оказался Президент и его Администрация, что является фактором, нейтрализующим этот институт[3]. Несмотря на указанные изъяны в правовом регулировании, следует согласиться, что сам факт принятия такого рода нормативных актов создает позитивный потенциал, который может быть реализован в будущем.

Однако, необходимо обратить внимание на острую проблему, связанную с качеством законотворчества в парламенте, которая выражается в ограниченности возможностей и ресурсов для оценки перспектив принятия тех или иных нормативных актов. Так, например, 29 июня 2016 года Совет

---

[1] См. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (Конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 10; Толеубеков А.Т. Парламентский контроль в Республике Казахстан // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 68 —76.

[2] См. подробнее: Авакьян С.А. Стране нужна новая Конституция // ЭЖ-Юрист. 2007. № 50.

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

Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принял 160 федеральных законов[1], в числе которых были два, которые известны как «пакет Яровой». С учетом восьмичасового рабочего дня и без учета обеденного перерыва в среднем на каждый проект федерального закона у членов Совета Федерации было около трех минут. Можно, конечно, сослаться на то, что заранее все проекты прошли обсуждение и нужно было лишь по ним голосовать, но, если учесть, что прямо накануне голосования соавтор «пакета Яровой» член Совета Федерации В.А. Озеров заявил, что не знает о существовании одного из крупнейших мобильных операторов России, должного обсуждения явно не проводилось.

V. Федеративные отношения и местное самоуправление

Наиболее острой проблемой применительно к федеративным отношениям в контексте теории протестных отношения является проблема замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Так как Конституция Российской Федерации не предусмотрела определённый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта, стал возможен периодический пересмотр модели — от избрания до «наделения полномочиями». В текущем регулировании данные модели сосуществуют, что является несомненным достоинством действующего регулирования по сравнению с предшествующим[2]. Так, высшее должностное лицо субъекта может избираться либо напрямую гражданами, либо (если предусмотрено в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного органа субъекта.

В условиях выборов главы субъекта кандидаты выдвигаются политическими партиями или самостоятельно (если это предусмотрено

---

[1] URL: https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/06/30/69110-zachem-rossiyane-kormyat-sovet-federatsii-organ-kotoryy-proshtampoval-160-zakonov-za-odin-rabochiy-den (дата обращения: 20 июля 2016 года).

[2] См. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

законом субъекта), однако к стандартным требованиям добавляется еще одно, практически невыполнимое даже так называемой «системной оппозицией» без использования политического и административного ресурса. Речь идет о прохождении так называемого «*муниципального фильтра*» — необходимости получить поддержку от пяти до десяти процентов депутатов муниципальных образований субъекта. С учетом крайне сложной нотариальной процедуры удостоверения подписей и сроков для предоставления документов выполнение этого требования для несистемного кандидата в принципе невозможно. Подаваемая как усиление авторитета местного самоуправления модель на практике оказалась сильнейшим препятствием для развития политической конкуренции и протестных отношений.

При второй модели — «наделении полномочиями» — кандидаты предлагаются Президенту России политическими партиями, представленными в Государственной Думе и законодательном органе субъекта федерации, из которых Президент Российской Федерации выбирает трех лиц и представляет их для избрания законодательным органом субъекта. При таком механизме включение несистемных кандидатов невозможно даже гипотетически[1].

Видится, что широкое усмотрение в данном вопросе необходимо ограничить. Более того, отказ от прямых выборов снижает уровень легитимности государственной власти[2], что неминуемо ведет к росту социальной напряженности, провоцирует формы протестного поведения, которые являются нежелательными и деструктивными.

С точки зрения тенденций развития местного самоуправления угрозой протестным отношениям является *огосударствление и централизация*

---

[1] См. 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.

[2] См. подробнее: Сизых Ю.А. Легитимация политической власти посредством проведения выборов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 27 — 31.

местного самоуправления[1]. Остановимся обзорно лишь на двух проблемах: институт удаления главы муниципального образования в отставку (введен Федеральным законом от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»») и определение порядка избрания главы муниципального образования.

С 2009 года высшие должностные лица субъектов получили новое полномочие по «удалению» главы муниципального образования в оставку, избранного путем выборов населением данного муниципального образования[2]. Такое положение явно нарушает базовые конституционные принципы построения системы местного самоуправления и отменяет его самостоятельность. По сути, выходит, что глава муниципалитета несет политическую (или муниципально-правовую) ответственность за свои политические решения, вынесенные строго в пределах своей компетенции, не перед населением, избравшим данное лицо, а перед государством. Такой подход обоснованно подвергается критике экспертным сообществом[3].

Порядок избрания глав муниципальных образований претерпел изменения в 2014 году, когда муниципальные образования утратили право самостоятельно определять порядок избрания главы муниципального образования и формирования законодательных (представительных) органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Указанные вопросы отнесены к исключительной компетенции субъектов Российской Федерации[4]. С точки зрения развития местного самоуправления и

---

[1] Одной из предпосылок возникновения указанных проблем является система формирования представительных органов местного самоуправления. См. подробнее: Садовникова Г. Д. Влияние параметров законодательства субъектов Российской Федерации о муниципальных выборах на качественный состав представительных органов местного самоуправления // Современное общество и право. 2016. № 3 (24). С. 75-79.

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

[3] Шугрина Е.С. Совет Европы рекомендует отменить институт удаления глав муниципальных образований в отставку // Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 2 — 14; 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.

[4] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

федеративных отношений представленные примеры безусловно свидетельствуют о попытке уменьшения участия граждан в демократических процедурах, что может привести к обратному эффекту — росту недовольства и переходу к «уличной демократии» и иным формам протеста.

Таким образом, государственная политика в целях минимизации и придания цивилизованного характера протестным отношениям должна исходить из включения населения в процесс принятия решения и определения кандидатур на замещение ключевых должностей на региональном и местном уровне, иной подход может привести к сложным последствиям.

VI. Судебная система

Особое место среди субъектов протестных отношений занимает судья.

Применительно к суду право на протест может быть реализовано лишь в одной форме – форме особого мнения. На наш взгляд, особое мнение может быть только выражением правовой позиции «судьи вне поля политики, оценок деятельности своих коллег». Иной подход ведет к умалению авторитета судебной власти. При этом трудно переоценить влияние особых мнений судей на юридическую науку. Хотя не следует переоценивать роль данного института, он очень важен при возникновении необходимости пересмотра сформулированных ранее позиций, ведь особое мнение судьи в такой ситуации может превратиться в правовую позицию суда. Вместе с тем, в данном вопросе есть две проблемы: слабое развитие традиции выражения особого мнения[1] и попытки умаления значения данного института через недонесение особого мнения до общественности.

Базовым правилом должно являться опубликование особого мнения в полном объеме в том же источнике, что и само решение. Более того, имеет смысл на уровне законодательства предусмотреть обязательность при

государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 121. 2014.

[1] Об этом свидетельствует статистика, в особенности в конституционном судопроизводстве.

публикации полного текста решения публиковать все мнения судей (как особые, так и совпадающие). Ярким примером наличия проблемы является история с особым мнением судьи Уставного суда Санкт-Петербурга. Суд отказался приобщить к материалам дела и опубликовать особое мнение судьи Ольги Герасиной со ссылкой на то, что ее позиция в действительности особым мнением не является и не относится к вопросу «уставности спорных норм»[1]. Законодательство этот конфликт никак не разрешает, а в результате граждане могут быть лишены возможности ознакомиться с актом конституционного правосудия, а судьи опасаться за свою независимость.[2]

Таким образом, необходимы дополнительные правовые гарантии для защиты и развития института особого мнения: закрепление правила об обязательном опубликовании особого мнения наряду с текстом решения в том же источнике; запрет на отказ в приобщении к материалам дела особых мнений; установление судебных гарантий защиты права на выражение особого мнения, в том силе на ознакомление с ним всех заинтересованных лиц.

§ 3. ФОРМЫ ПРОТЕСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ, ТРЕБУЮЩИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РАМКАХ ИХ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

I. Оппозиционная деятельность

Оппозиция в широком смысле может быть представлена не только политическими партиями, но и другими различными институтами гражданского общества и даже физическими лицами. В литературе отмечается, что иногда к политической системе относят также политических лидеров и политическую элиту, средства массовой информации, группы

[1] См. URL: http://kommersant.ru/doc/3202170 (дата обращения: 1 февраля 2017 года).
[2] В настоящий момент Смольнинский районный суд Санкт-Петербурга рассматривает дело по заявлению гражданина А. Кутловского, требующегося опубликовать особое мнение судьи О. Герасиной.

давления, группы интересов, политические отношения, формы непосредственной демократии и др. [1] Своеобразной точкой пересечения различных данных субъектов является обобщающая категория оппозиция.

Как отмечает С.А. Авакьян, демократическим является такой общественный строй, в котором компоненты гражданского общества получают конституционное отражение, т.е. основу своего существования и развития в конституции государства[2]. Это следует непосредственно относить и к оппозиции. По мере становления гражданское общество начинает все более активно заявлять о себе, что выражается, с одной стороны, в различных оппозиционных социальных акциях организованных групп интересов против современной государственной власти, а с другой, – в явном стремлении большинства из этих групп к конструктивному сотрудничеству с государственными органами всех ветвей и уровней власти[3].

Нужно понимать, что в демократическом обществе пока не сложилось единообразного понимания правового содержания политической оппозиции, а также эффективного регулирования оппозиционной деятельности[4]. Даже самый поверхностный анализ зарубежных правовых систем позволяет усомниться в выводе Н.В. Кузьминых о том, что в большинстве стран существует сложившаяся система правовых норм об оппозиционной деятельности[5].

Проблема размытости определения границ понятия оппозиция влечет за собой и неоднозначное, а порой и неадекватное восприятие данного института в рамках науки конституционного права. При попытке раскрытия понятия оппозиции мы сталкиваемся с необходимостью разграничения двух подходов: узкого и широкого. В широком смысле оппозицию можно рассматривать как

---

[1] Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М., 1998. С. 147.
[2] Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 16.
[3] Граждан В.Д. Гражданское общество как система негосударственного управления // Власть. – 2004. – № 3.
[4] Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. – М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 12.
[5] Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2006. № 7.

ключевую форму реализации принципа политического плюрализма, как любою законную форму выражения несогласия. В узком смысле оппозиция – это организационно обособленное объединение граждан, деятельность которого направлена на противодействие власти. Автор данного определения не претендует на абсолютную полноту, но полагает, что именно такой подход будет наиболее обоснованным. При этом выделим следующее. Во-первых, под объединением можно понимать как зарегистрированные общественные объединения, СМИ и пр., так и организации, находящиеся, по сути, на нелегальном положении. Но статус последних сложно сделать объектом изучения конституционного права, поэтому имеет смысл останавливаться именно на зарегистрированных объединениях, хотя следует учитывать существования иных оппозиционных сил.

Квинтэссенцией оппозиционной деятельности является право и реальная возможность сказать свое слово против. Интересно толкует суть оппозиционной деятельности К. Беше-Головко, отмечая, что она заключается в том, чтобы «мешать власти и предлагать альтернативные подходы в рамках конституционного строя[1]». Таким образом, логика оппозиционной деятельности заключается в развитии дискуссии и выражении альтернативных подходов[2]. Справедливо отмечается, что политическая оппозиция – одновременно право и обязанность общественно политических сил и «национальное достояние» демократического государства[3]. С.В. Васильева дает определение политической оппозиции несколько в иной плоскости: это совокупность правовых и институциональных механизмов, позволяющих поддерживать инакомыслие в общественно-политической системе[4]. Так или иначе, перед исследователем проблем оппозиционной деятельности рано или

[1] Беше-Головко К. Логика оппозиционной деятельности во Франции // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 83.
[2] Беше-Головко К. Там же. С. 85.
[3] Васильева С. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70). С. 15.
[4] Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. – М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 14.

поздно возникает вопрос об институционализации оппозиции. Существует подход, согласно которому в современной России не имеет смысла наделять оппозицию особым статусом, так как это не способствует формированию оппозиции[1]. Трудно согласиться с данным подходом, хотя, однако, сам факт институционализации оппозиции не может способствовать ее формированию. При этом институционализация, несомненно, вносит в политическую систему некий элемент стабильности, предсказуемости, особенно в том случае, когда оппозиция и правящие силы меняются местами. В этой связи часто говорят о том, что сильная оппозиция может способствовать, наоборот, некой дестабилизации, разрушению социальной системы[2]. Несомненно, опасность эта существует всегда, однако установление жестких «правил игры» и их соблюдение способны минимизировать такие угрозы. С.В. Васильева усматривает в самой институционализации защиту от дестабилизации[3]. «Что касается политических ветвей власти, в современном мире друг другу часто противопоставляются не законодательная и исполнительная ветви, а политические партии, а именно правящее большинство, которое контролирует и законодательную, и исполнительную власть, и оппозиционное меньшинство»[4].

Так, Ю.С. Гамбаров в начале XX века писал, что «система парламентаризма есть правительство партий… он [парламентаризм] предполагает лишь объединение существующих партий для совместного политического действия в две противостоящие коалиции, из которых одна должна управлять, а другая контролировать»[5]. Эта идея, пришедшая из начала XX века, сегодня как никогда актуальна, ведь от того, какую роль будет играть оппозиция, будет зависеть, насколько эффективным будет управление

---

[1] См., например, Алебастрова И. Оппозиция: политическая тень как средство от политического мрака // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 67.
[2] Алебастрова И. Там же. С. 63
[3] См. Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. – М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 74 – 78.
[4] Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 67.
[5] Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. СПб, 1905.

государством и то, насколько это государство будет служить человеку. Таким образом, видится оправданным подход А.А. Троицкой в рассмотрении статуса парламентской оппозиции через систему разделения властей. Именно на парламентскую оппозицию как политическую силу, противостоящую правительственному курсу, приходится центр тяжести контрольных процедур[1]. Конечно, этот подход не учитывает некие нейтральные силы, но, принимая во внимание, что такой системе присущ высокий уровень абстрагирования, ее следует признать приемлемой. Более того, такой подход видится весьма разумным с точки зрения конституционной практики. Действительно, правительство, представленное полностью или преимущественно одной партией в условиях значительной численности парламентской фракции соответствующей политической партии в текущих вопросах, будет скорее союзником парламента, чем его оппонентом. Последнее означает, что реальным противовесом может стать только сильная оппозиция, обладающая особым набором прав.

Существование единого специального закона о правах и гарантиях оппозиционной деятельности явление исключительное. Так, С.В. Васильева приводит в качестве примера Республику Кабо-Верде[2]. Действительно, как правило, отдельные нормы фиксируются в законодательстве о политических партиях, общественных объединениях, избирательном законодательстве, регламентах парламента (его палат). Причем и в таком случае подходы используются принципиально разные. В ряде стран (Франция, Португалия, Соединенное Королевство) оппозиционная деятельность признается на конституционном уровне[3]. Так, в Соединенном Королевстве еще в 1937 году был принят Акт о министрах Короны, закрепивший не только существование официального оппонента Премьер-министра – лидера оппозиции, но и его

[1] Троицкая А. Там же. С. 68.
[2] Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. – М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 11.
[3] Там же. С. 12

жалование[1]. Деятельность «Теневого правительства» сегодня сводится, по сути, к участию в дебатах на уровне палат парламента, хотя в переломный момент «Теневой кабинет» может стать спасительным, приняв на себя функции правительства. Логика взаимосвязи и взаимодействия «правящая партия – оппозиция» предопределяет сущность и функционирование парламентских процедур. Например, при обсуждении законопроекта во втором чтении после министра, выступающего с одобрением законопроекта и характеристикой целесообразности его принятия, выступает представитель оппозиции, речь которого рассматривается не только как официальное заявление, но и как мнение оппозиции в целом.

В большинстве государств (в их числе ФРГ, Российская Федерация, большинство стран Восточной Европы) гарантии оппозиционной деятельности реализуются косвенным путем, например, через принцип партийной пропорциональности. Несомненно, определенные шаги в направлении регулирования оппозиционной деятельности в России сделаны, однако до сих пор не принят закон об основных гарантиях оппозиционной деятельности. Попыток сделать это с 1996 года было три, но ни одна из них не увенчалась успехом. К сожалению, в итоге законодатель пришел к тому, что дальнейшее рассмотрение законопроекта нецелесообразно[2]. Вопрос о гарантиях для оппозиционных партий в парламенте в нашей стране долгое время вообще не поднимался. Объясняется это тем, что на протяжении долгого времени в тогда еще Советской России компартия была не только правящей, но и единственно возможной политической партией в Советском Союзе[3]. Проблема здесь еще и в том, что можно поменять законы, но нельзя сиюминутно изменить мышление. Таким образом, для развития протестных отношений необходима *правовая институционализация политической* (и прежде всего парламентской) *оппозиции*. В настоящий момент данная сфера в

[1] См. подробнее: Brazier, Rodney. Ministers of the Crown. Oxford University Press, 1997.
[2] Подробнее см.: Письмо Президента РФ от 7 апреля 1997 года № Пр-484 // Документ опубликован не был.
[3] Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 33.

значительно мере остается за пределами правового регулирования, что видится необоснованным.

II. Политическая конкуренция

Для современной России актуальна также и проблема *слабого развития реальной конкурентной политической среды*. Отсюда вытекают и обвинения партии «Единая Россия» в политическом монополизме[1].

Политическая конкуренция в юридической науке понимается как соперничество на основе взаимодействия субъектов политических отношений, предполагающее законное противостояние различных политических сил в целях приобретения политических ресурсов – публичной власти (государственно-властных полномочий), на основе равных конституционных прав, свобод и равных условий для их реализации, конституционно-правовых принципов справедливости и ведения свободной борьбы в публично-правовой сфере[2].

Проблема в значительной мере носит политический характер, затрагивает множество смежных проблем: рассмотренную выше оппозиционную деятельность, лоббизм, теории народного представительства, проблему гражданского участия и т.д. Однако на уровне права выработаны методики конституционно-правовых оценок данного явления[3]. При этом для российской политической системы свойственны ограничения и недопущения политической конкуренции[4], вытекающие из отсутствия политической

---

[1] См.: Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия: проблемы партийного строительства в России XXI века Челябинск, 2009. С. 64 — 70.

[2] Оспанов Т.А. Политическая конкуренция в России: конституционно-правовые аспекты. Дисс… канд. юрид. наук. Москва, 2016. С. 9.

[3] См. Масленникова С. В. Политическая конкуренция в теории и действии: к вопросу о сложности ее правовых оценок // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 1. С. 16 — 24; Масленникова С.В. Методология конституционно-правовых оценок политической конкуренции // В кн.: Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / Отв. ред.: С. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 245 — 254.

[4] См. Масленникова С. В. Политическая конкуренция и ее недопущение, ограничение и устранение в России // В кн.: Народовластие и права человека. Материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19-22 октября 2012 г. / Под общ. ред.: Н. Витрук, Л. Нудненко. М. : РАП, 2012. С. 178 — 187.

традиции добросовестной политической конкуренции, злоупотребления возможностями правящей партией, а также отсутствия эффективного правового регулирования.

С точки зрения развития протестных отношений требуется не только *расширение правовых гарантий политической конкуренции*, но и *осуществление институциональных и процедурных мер* по стимулированию и развитию политической конкуренции.

III. Альтернативные способы разрешения публичных споров

Развитие гражданского общества и государственного механизма приводит неминуемо к росту чиста конфликтов и конституционных споров как политического, так и правового характера. Можно выделить много уровней таких споров: в пределах одной структуры (государственной, общественной или частной) и между различными структурами (между органами власти, между государством и отдельными институтами гражданского общества), на разных уровнях осуществления власти (локальные, региональные, национальные, федеральные. Несомненно, каждый из споров уникален, но способы их разрешения могут иметь много общих черт и подходов.

Перед государством и обществом стоят проблемы поиска методов минимизирования негативных последствий протестов и предотвращения их возникновения демократическими средствами. С теоретической точки зрения необходимо сформулировать и разрешить две проблемы: 1) реакция публичной власти на споры в публичной сфере (легитимация власти, учет общественного мнения и т.д.)[1]; 2) поиск оправданного баланса между гарантиями и защитой субъективных прав и обеспечением общественной и государственной безопасности[2]. Очевидно, что многие из подобных споров имеют «неправомерный элемент» и, если говорить об уличных акциях, то

---

[1] See David Beetham, THE LEGITIMATION OF POWER (1991); Crespi Irving, THE PUBLIC OPINION PROCESS: HOW THE PEOPLE SPEAK (1997); John H. Aldrich, Kathleen M. McGraw, IMPROVING PUBLIC OPINION SURVEYS: INTERDISCIPLINARY INNOVATION AND THE AMERICAN NATIONAL ELECTION STUDIES (2012).

[2] E.g. Karla K. Gower, LIBERTY AND AUTHORITY IN FREE EXPRESSION LAW: THE UNITED STATES AND CANADA (2002).

данный феномен напрямую связан с актами гражданского неповиновения, которые, как отмечают исследователи, фокусируются на балансировании между привлечением общественного внимания и давлением со стороны официальной власти.[1]

Публичные споры могут выливаться в бойкот тех или иных компаний или услуг из-за поддержки различных позиций по публичным вопросам, препятствование функционированию предприятий (например, блокирование торгового центра, владелец которого выступил с определенной позицией по политическому вопросу, которая по мнению значительной части населения является недопустимой), уничтожение государственных атрибутов (например, сожжение флага). Обычно единственной целью таких акций является выражение во всеуслышание своей позиции по вопросу, имеющему публичное значение. В таких условиях государство находится в поиске компромисса между жестким наказанием (в полном соответствии с законом) и снисхождением по отношению к организаторам и участникам таких акций. Подобного рода действия могут повлечь самые разные негативные последствия: ущерб имуществу, упущенную выгоду, негативные социальные, экономические и политические последствия. По этой причине при разрешении публичных споров такого рода необходимо, с одной стороны, обеспечить защиту частного интереса, с другой — весьма сдержанно защищать интерес публичный. Несложно представить, что при прочих равных условиях лучше высадить новое зеленое покрытие, чем получить число протестующих, увеличенное в разы. С точки зрения подходов к назначению наказания следует исходить из реальной величины ущерба и законным публичным интересам и цели протестующих, в том числе так называемого «коммуникативного элемента» деяния. В том случае, если в деянии имеется важный

[1] See Tony Milligan, CIVIL DISOBEDIENCE: PROTEST, JUSTIFICATION AND THE LAW (2013); Lewis Perry, CIVIL DISOBEDIENCE: AN AMERICAN TRADITION (2013); Lawrence Quill, CIVIL DISOBEDIENCE: (UN)COMMON SENSE IN MASS DEMOCRACIES (2009); Hugo Adam Bedau, CIVIL DISOBEDIENCE IN FOCUS (1991); THE HIGHER LAW: THOREAU ON CIVIL DISOBEDIENCE AND REFORM / Henry D. Thoreau; edited by Wendell Glick; with an introduction by Howard Zinn (2004).

коммуникативный элемент, оценке подлежит фактический характер деяния, его цели и мотивы и лишь после этого ущерб, если таковой в реальном исчислении имелся (ущерб не абстрактным правоотношениям и публичному спокойствию)[1]. Такой подход легко применим в условиях англосаксонской (англо-американской) правовой системы[2], но затруднителен в континентальной правовой системе. Вместе с тем, даже в условиях российской правовой системы при создании более гибких норм об освобождении от ответственности и смягчении ответственности реализация подобных подходов возможна.

Все публичные споры, вытекающие из протестных отношений, могут быть разрешены множеством средств. Самый очевидный вариант — предотвращать любое возникновение протеста до его зарождения. Но данный путь вызывает множество негативных эффектов: социальное напряжение, кризис легитимности власти, возникновение более фундаментальных противоречий между большинством и меньшинством, между государством и гражданским обществом. История знает множество примеров государственных переворотов и социальных потрясений в результате такой государственной политики .[3]

Традиционно в имущественных спорах широко применяются альтернативные способы разрешения споров, т.е. иные способы, нежели судебная процедура согласно гражданскому процессуальному законодательству, осуществляемая от имени государства.[4] Главными достоинствами применения таких процедур, как переговоры, медиация и третейские производство, являются скорость разрешения спора, расходы сторон и, главное, принятие решения, устраивающего обычно обе стороны

[1] Texas v. Johnson, 491 U.S. 397, 109 S. Ct. 2533, 105 L. Ed. 2d 342 (1989).
[2] В особенности в правовой системе США в силу крайне широкого понимания содержания и гарантий Первой и Четырнадцатой поправок к Конституции США.
[3] E.g. Leslie Holmes, THE END OF COMMUNIST POWER: ANTI-CORRUPTION CAMPAIGNS AND LEGITIMATION CRISIS (1993).
[4] Sherrie R. Abney, AVOIDING LITIGATION (2005); Stephen J. Ware, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION § 1.5, 5–6 (2001).

спора, а также снижение иных рисков.[1] Попытка переноса механизма в публичное поле часто обоснованно подвергается критике, однако если переносить не весь механизм, а отдельные его подходы, применение альтернативных способов и процедур разрешения публичных споров может в конечном счете улучшить качество цивилизованных протестных отношений.

Главной методологической проблемой является проблема независимого арбитра в правоотношениях в сфере публичного права, однако с учетом теоретической модели построения конституционного права на противостоянии власти и гражданской свободы цель разрешения спора заключается в определении более весомого публичного интереса, а в этом процессе объективно заинтересовано государство, так как результатом разрешения подобных споров является совершенствование процесса принятия публично значимых решений.[2] Данная проблема в публичном праве России остается неисследованной, а регулирование — лишь фрагментарным, что делает необходимым обращение к зарубежному опыту для построения теоретико-правовой модели.

С учетом специфического характера публичных споров и их отличий нельзя не согласиться с тем, что у них имеются общие характеристики:[3] сложное соотношение интересов общества и публичной власти; возможности возникновения новых публичных и государственных институтов в ходе тех или иных споров в том числе ad hoc; отсутствие возможностей по стандартизации процедур и порядков разрешения споров в силу большого числа вовлеченных сторон и публичных вопросов и т.д. Посредством механизмов разрешения публичных споров государство выполняет сразу две

---

[1] See Charles Chatterjee, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (2008); Mark V. B. Partridge, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (2009); Jacqueline Nolan-Haley, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN A NUTSHELL (2013); E. Wendy Trachte-Huber, Stephen K. Huber, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION: STRATEGIES FOR LAW AND BUSINESS 85 (1997).

[2] See Susan L. Carpenter and W. J. D. Kennedy, MANAGING PUBLIC DISPUTES: A PRACTICAL GUIDE FOR GOVERNMENT, BUSINESS, AND CITIZENS' GROUPS (2nd ed., 2001).

[3] See Susan L. Carpenter & W.J.D. Kennedy MANAGING PUBLIC DISPUTES 4-11 (2001).

задачи: собственно разрешение уже возникших споров и предотвращение споров.

В зарубежной науке на основе данных построений предложена следующая классификация:

1) формальные способы взаимодействия с государством (петиции, обращения, общественные инициативы);

2) неформальные способы (опросы общественного мнения, дискуссии в СМИ и пр.);

3) институциональные способы (омбудсмен и др.).

Приведенная классификация подходит, скорее, для политологического исследования, однако на ее основе можно вывести классификацию для целей права: «процедурные» механизмы; институциональные механизмы; законодательные механизмы.

В рамках первой группы важны следующие аспекты: перенос бремени доказывания на «более сильного» субъекта; создание специальных внутриорганизационных процедур разрешения споров (внутри частной компании, внутри органа власти и т.д.); обеспечение конфиденциальности заявителя (в случае необходимости, вытекающей из категории спора); обеспечение обоснованного баланса между публичностью и конфиденциальностью при разрешении спора и др.[1] Речь может идти о внедрении механизмов медиации, своеобразного третейского суда, специальных порядков переговоров с участием всех заинтересованных лиц.

В рамках второй группы наиболее значим институт омбудсмена. Традиционно рассматривается два организационных принципа деятельности: независимость омбудсмена от назначившего или избравшего его органа и запрет на раскрытие информации, которая может навредить заявителю, в том

[1] Nancy H. Rogers & Robert C. Bordone & Frank E.A. Sander & Craig A. McEwen, DESIGNING SYSTEMS AND PROCESSES FOR MANAGING DISPUTES 179-183 (2013); Nadja Alexander, INTERNATIONAL AND COMPARATIVE MEDIATION 215-24 (2009).

числе данных о заявителе при определенных обстоятельствах[1]. Традиционно основное полномочие омбудсмена заключается в информировании о проблемах как частного, так и системного характера уполномоченных лиц. Часто омбудсмен даже не имеет права обращаться самостоятельно в суд в интересах заявителей. Суть его деятельности сводится к взаимодействию с органами власти, в ведении которых находится решение вопросов, с которыми обращается заявитель. Необходимо понимать, что помимо парламентского омбудсмена аналогичным образом можно рассматривать уполномоченных в университетах, коммерческих организациях, при тех или иных государственных структурах и т.д.

В российской практике часто не предусматриваются механизмы обеспечения независимости уполномоченного и эффективные гарантии его деятельности. Кроме того, происходит дублирование сфер ответственности в случае создание института «профильного» уполномоченного. Данная группа механизмов может быть дополнена также различными общественными советами и аналогичными органами, в отношении которых в полном объеме могут быть экстраполированы подходы выше.

При рассмотрении институциональных споров обычно их классифицируют и рассматривают исходя из предмета спора. В качестве примеров таких предметных отраслей можно привести споры об идентичности и споры сообществ[2] (например, связанные с правами национальных и этнических меньшинств) и экологические споры[3].

С учетом сложившейся практики, отсутствия механизмов разрешения социальных противоречий, а также проблем функционирования отдельных институтов консультативной демократии (в частности, публичных слушаний) в рамках концепции альтернативного разрешения публичных споров

---

[1] См. Charles L. Howard, THE ORGANIZATIONAL OMBUDSMAN: ORIGINS, ROLES, AND OPERATIONS. A LEGAL GUIDE (2010).

[2] См. Jay Rothmam, RESOLVING IDENTITY-BASED CONFLICT IN NATIONS, ORGANIZATIONS, AND COMMUNITIES 5-8, 145-66 (1997); See James R. Coben, *Community-based Dispute Resolution,* 12 Hamline J. Pub. L. & Pol'y 13 (1991).

[3] Jacqueline Peel, *Environment: Avenues for Participation by NGOs in Dispute Resolution at the European Court of Justice and World Trade Organization,* 12 Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y 47 (2001).

целесообразно включение в конституционное право России нового института, условно названного «*общественные слушания*». Институт подразумевает возможность инициации небольшим числом населения данной территории (1-3 % от численности граждан, обладающих активным правом, или фиксированное число, не превышающее разумно обоснованных показателей) особой процедуры общественного обсуждения того или иного решения посредством создания специальной общественной рабочей группы небольшой численности, в полномочия которой должны входить: запрос и получение любых документов органов власти по рассматриваемому вопросу; привлечение за счет бюджета экспертов и получение их заключений; опубликование результатов деятельности и др. Предполагается, что в условиях принятия явно дискуссионных вопросов такой механизм даст небольшой период «охлаждения» для проведения независимых экспертиз, в том числе общественных, и создаст пространство для информирования населения и публичной дискуссии.

Таким образом, для развития цивилизованного характера протестных отношений требуется помимо общих и превентивных мер предусмотреть различные, в том числе, альтернативные, способы разрешения споров в публичном пространстве.

§ 4. ФОРМЫ ПРОТЕСТНОГО ПОВЕДЕНИЯ, ЗАПРЕЩЕННЫЕ ЗАКОНОМ ПОД УГРОЗОЙ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

I. Спонтанные публичные мероприятия

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[1] не предусматривает возможности стихийных публичных мероприятий, что следует считать

[1] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

существенным пробелом в правовом регулировании протестных отношений. Указанные мероприятия запрещены КоАП[1]. Наибольший интерес представляет проблема учета публично значимой цели, фактического характера и общественной опасности совершенного деяния при определении меры ответственности. Бесспорно, что разное значение для охраняемых конституционных ценностей имеют сжигание государственного флага в день государственного праздника с целью выражения явного неуважения к обществу (хулиганство) и совершение аналогичного действия протестующим перед зданием парламента в условиях информационной блокады в целях привлечения внимания к недопустимости принятия того или иного закона или проведения той или иной государственной политики. Эти деяния одинаковы по своему внешнему выражению, но разные с ценностно-нормативных позиций[2]. По этой причине и подход к спонтанным публичным мероприятиям должен существенно отличаться.

Спонтанные протестные акции довольно распространены и традиционно возникают как результат принятия какого-либо спорного неоднозначного решения публичной властью или как ответ на какие-либо события. Только в силу спонтанного характера и невозможности установления организатора публичного мероприятия недопустимо считать такое мероприятие a priori незаконным. Важным является постулат о том, что «собрание, возбуждающее незаконную оппозицию, не считается незаконным»[3]. Однако действующее правовое регулирование неоправданно

---

[1] С точки зрения законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики обычно такие акции квалифицируются как административные правонарушения по ч.ч. 2, 7 ст. 20.2 или ст. 20.2.2 КоАП, а в определенных обстоятельствах такие деяния могут влечь и конституционно-правовую ответственность (см. п. 1.1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетированиях»).

[2] В приведенном примере отсылка к делу Верховного суда США, который пересматривал решение Верховного Суда штата Техас по обвинению в совершении преступления гражданином Джонсоном. Грегори Ли Джонсон принимал участие в демонстрации в рамках Национального республиканского съезда 1984 года в Далласе, направленной против политики президента Рональда Рейгана. Демонстранты маршировали по улицам и выкрикивали лозунги. Один из участников сорвал флаг со здания и отдал Джонсону. Когда марш достиг городской ратуши, Джонсон облил флаг керосином и поджег. Многие демонстранты поддержали его выкриками. В данном деле Верховный Суд США лишил законной силы запрет на публичное сжигание американского флага, так как признал, что даже такое деяния подлежит охране как гарантированное Первой поправкой к Конституции США (свобода слова). См. реквизиты решения: 491 U.S. 397 (1989).

[3] Дайси А.В. Указ соч. С. 305.

жестко по отношению к организаторам и участникам публичных мероприятий.

Можно говорить о том, что применительно к протестным отношениям эта проблема трансформируется в проблему выхолащивания конституционных норм действующим законодательством. Основополагающим здесь становится вопрос поиска баланса интересов между протестующими, оставшейся частью общества и властью и обеспечение безопасности и правопорядка. Попытка решения этой проблемы была предпринята, когда по опыту ряда зарубежных стран в российских городах появились специально отведенные места для проведения таких мероприятий. Но можно констатировать, что это не смогло решить проблему, так как затронуло лишь один аспект, который в реальности не является главным.

Право на проведение спонтанного публичного мероприятия является одним из стандартов свободы собраний в смысле статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод[1]. Европейский правопорядок идет по пути постепенного признания законного характера таких акций[2]. Стихийные публичные мероприятия становятся нормой для демократически развивающихся государств и ожидаемый признак здоровой демократии[3].

Отечественная практика допускает проведение условно спонтанных публичных мероприятий – в обход требований закона о сроке уведомления в пределах от 15 до 10 дней до дня проведения публичного мероприятия с согласия властей, однако подобные уступки делаются в виде исключения[4].

Другой аспект, связанный с обеспечением безопасности и правопорядка, касается реакции публичной власти на протест. Выше отмечалось, что власть

---

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

[2] См. Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 44 — 54.

[3] Величинская Ю.Н. Свобода общественного мнения как конституционно-правовая категория. Дисс… канд. юрид. наук. Москва, 2016. С. 120.

[4] Там же. С. 121.

может неадекватно оценить масштаб и значение мирного протеста, либо преувеличив его масштабы, либо, наоборот, недооценив. Если публичная власть применит оружие против мерно протестующей группы собравшихся спонтанно граждан, это может вызвать резкий рост протестно настроенного населения, и, как результат, вылиться в глубокое противостояние и даже в государственный переворот. Если же власть, наоборот, расценит протест малой группы граждан как общегосударственный, то это будет означать принятие мер, против которых выступает большинство населения, а значит можно говорить о постепенной утрате легитимности такой власти. Таким образом, необходимо законодательно допустить проведение стихийных публичных мероприятий без уведомления органов публичной власти. В условиях их проведения допустимо привлечение к ответственности не за сам факт их проведения или за деяния иных участников, а только за конкретные противоправные деяния конкретного участника спонтанного публичного мероприятия.

II. Организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах

Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»»[1] 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…» (новая статья 20.2.2 КоАП). В литературе справедливо отмечается, что такая

[1] СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

обтекаемая формулировка позволяет привлечь к ответственности за любые проявления гражданской активности, включая «народные гуляния», «флешмобы» и т.п.[1] Ранее подобные проявления гражданской активности использовались для обхода норм закона о предварительном уведомлении властей, однако иногда наказывались как мелкое хулиганство[2]. В последнее время применение этой новеллы выливается в самые непредсказуемые формы. Так, Тверской районный суд города Москвы рассмотрел дело в отношении С. Д. Лашкина[3], который совершил действия, подпадающие под данный состав правонарушения. Дело вызвало широкий общественный резонанс. Как постановила судья А. Ю. Орехова, С.Д.Дашкин «организовал не являющееся публичным мероприятием массовое одновременное пребывание граждан в общественном месте, создав тем самым помехи движению пешеходов и доступу граждан к объектам социальной инфраструктуры»[4]. Опираясь на установленные судом факты, констатируем, что С. Д. Лашкин пригласил группу друзей погулять в центре Москвы, где он собирался играть на виолончели. В протоколе об административном правонарушении было указано, что он организовал «массовое одновременное пребывание граждан» в количестве десяти человек, создав тем самым препятствия функционированию объектов социальной инфраструктуры[5].

---

[1] См.: Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45–48; 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.

[2] 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.

[3] 20 февраля 2017 года Постановлением Заместителя председателя Московского городского суда Базьковой Е.М. № 4а-7684/16 постановление о привлечении С.Д. Лашкина к административной ответственности отменено, производство по делу прекращено в связи с недоказанностью обстоятельств, на которых были основаны оспоренные судебные акты. Судом было установлено, что уличный музыкант не имел умысла на организацию одновременного массового пребывания граждан. Судом также отмечено, что сам факт наличия одновременно десяти человек около музыканта «сам по себе не свидетельствует о затруднении перемещения пешеходов и ограничении их доступа к объектам социальной инфраструктуры».

[4] Постановление Тверского районного суда города Москвы по делу № 5-750/16 от 1 июля 2016 года // Текст решения официально не опубликован.

[5] По адресу: Никольская улица, дом 15 объектами социальной инфраструктуры по логике суда являются два нежилых и недействующих здания, затянутые строительными материалами, а также местные кафе и рестораны, находящиеся в значительном удалении.
Впоследствии постановление суда было отменено Мосгорсудом за отсутствием события правонарушения.

Еще одним аналогичным правонарушением стало «участие в организованном массовом общественном мероприятии (зарядка), что создало помехи для движения пешеходов» неназванного в решении Самарского областного суда гражданина[1]. Суд отметил, что «доводы заявителя об отсутствии в его действиях состава административного правонарушения направлены на переоценку имеющихся в деле доказательств, которые судебными инстанциями были исследованы в полном объеме и что данное поведение свидетельствует о его желании избежать административной ответственности за совершенное правонарушение, то есть является способом защиты». Гражданин Республики Беларусь А. Н. Кузьмин совершил аналогичное правонарушение, когда в июне 2015 года в ходе городского фестиваля пел песни в костюме Нептуна, «создав тем самым помехи движению пешеходов и доступу граждан к объектам социальной инфраструктуры, расположенным в пешеходной зоне»[2]. Далее, два гражданина России были задержаны полицией при попытке возложить цветы к посольству США в знак солидарности после террористического акта в Орландо. Фактически полиция приравняла акцию памяти к несанкционированному митингу.[3] Приведенные примеры являют собой лишь небольшую часть подобного рода дел, однако они обнажают комплексные системные проблемы, связанные с дискреционным усмотрением юрисдикционных органов при рассмотрении данной категории дел.

В указанных ситуациях наглядно видна расплывчатая, недостаточно ясная норма закона и в дополнение к этому – специфическое понимание правоприменителя[4]. Если следовать его логике, то, экскурсию с несколькими

---

[1] Постановление Самарского областного суда №4 а-908/2014 // Документ опубликован не был. Постановление вступило в законную силу, не отменено.

[2] Постановление Тверского районного суда города Москвы по делу № 5-917/15 от 22 июня 2015 года // Документ опубликован не был. Постановление вступило в законную силу, не отменено.

[3] Мария Бондаренко. Задержанных у посольства США в Москве обвинили в проведении митинга // РБК. 14 июня 2016 года. URL: http://www.rbc.ru/politics/14/06/2016/575f1ca69a7947a8e6591c4d?from=main (дата обращения: 8 июля 2016 года). В настоящий момент автору данной статьи неизвестно, выносились ли какие-либо решения суда в отношении задержанных или полицейских.

[4] См., в частности: Васильев Ф.П., Насыров Р.Р. Особенности деятельности полиции по обеспечению правопорядка при проведении собраний, митингов, шествий демонстраций и пикетирований // Пробелы в

туристами, и запись интервью на телеканале, и прогулку компанией друзей, если это происходит в публичном месте, нужно понимать как «массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан».

Практика идет по пути de facto полного запрета любых непоименованных и непредусмотренных законом о митингах форм гражданской активности и явно необоснованного ограничения свободы собраний. Такого же мнения придерживается Венецианская комиссия, призвавшая пересмотреть сам подход к данной статье[1].

С концептуальной точки зрения на примере данной статьи очевидны следующие проблемы:

неясная формулировка нормы права, порождающая правовую неопределенность для субъектов права, которые объективно не могут при должной степени внимательности и осмотрительности предсказать, как будут квалифицированы те или иные деяния;

частичная *подмена сферы регулируемых правоотношений* с переносом акцента на охраняемые правоотношения;

чрезмерная свобода усмотрения юрисдикционных органов при квалификации деяний.

Первоначально единственной сферой правоотношений, которые регулируются законом о публичных мероприятиях, должны были быть лишь публично-политические мероприятия. Сейчас же фактически под одну норму сведены и митинги оппозиции, и религиозные обряды, и заезды автомобилистов, и выступления уличных музыкантов, и концерты деятелей эстрады. Логично предположить, что и корреспондирующие нормы КоАП должны были касаться лишь публично-политических мероприятий, хотя, бесспорно, цель регулирования в данной ситуации сводится к охране общественного порядка, обеспечения безопасности граждан. Но в таком переносе акцентов не учитывается принципиальный аспект так называемого

российском законодательстве. 2013. № 2. С. 210 — 213.

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

«теста на пропорциональность»: если имеется менее правоограничивающее, но столь же эффективное средство для достижения легитимной цели[1], то должно применяться именно такое средство. Говоря о границах свободы усмотрения, отметим, что широкая свобода усмотрения обязательна при определении санкции за совершение правонарушения, но когда речь идет о квалификации того или иного деяния как правонарушения, свобода усмотрения может быть применена лишь в той мере, в какой необходимо отказаться от преследования лица, совершившего незначительное правонарушения[2]. В существующей же практике неясная норма закона порождает ситуацию, в которой законопослушный гражданин не может быть уверен в законности своих действий даже в ситуации, когда очевидно и бесспорно отсутствие умысла к организации одновременного массового пребывания или передвижения граждан.

III. Массовые беспорядки (в новой редакции закона)

В значительной мере данный состав преступления находится за пределами конституционно-правового анализа, однако новелла от 6 июля 2016 года имеет прямое отношение к проблеме обеспечения цивилизованного характера протестных отношений.

Согласно введенной в статью 212 Уголовного кодекса Российской Федерации части 1.1 уголовной ответственности подлежит лицо, которое осуществляло «склонение, вербовку или иное вовлечение лица» в совершение

---

[1] В данном случае такой целью может является лишь одна (или несколько сразу) цель, предусмотренная ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

[2] В доктрине уголовного судопроизводства зарубежных стран ученые выделяют конкуренцию двух базовых принципов уголовного преследования: принцип легальности и правовой целесообразности. Во втором случае лицо, ведущее производство по делу, при обнаружении признаков преступления может отказаться от уголовного преследования по причине незначительности деяния, что, однако, не исключает возможности обращения в суд для взыскания вреда в порядке гражданского судопроизводства. Нужно добавить, что те составы административных правонарушений, о которых идет речь, с учетом санкций по своей природе подпадают как раз под категорию преступлений. См. подробнее: Козлова А.Н. Публичность как принцип уголовного судопроизводства. Автореферат дис. канд. юрид. наук М., 2007; Головко Л.В. Материалы к построению сравнительного уголовно-процессуального права: источники, доказательства, предварительное производство // Труды юридического факультета МГУ. Кн.11. М., 2009. С. 286-290; Pfenninger F. Legalität und Opportunität in schweizerischen Strafrecht // ZStrR. 1951, № 66; Heyden F. Begriff, Grundlagen und Verwirklichung des Legalitätsprinzips und des Opportunitätsprinzips. Dissertation. Zürich. 1961.

массовых беспорядков, сопровождавшихся насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением оружия, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих либо иных веществ и предметов, представляющих опасность для окружающих, а также оказанием вооруженного сопротивления представителю власти[1]. Максимальная санкция до 10 лет лишения свободы.

Из анализа состава следует, что с точки зрения текстуального толкования и практики правоприменения в аналогичных делах организатор мирной акции протеста может быть привлечен к ответственности в случае нарушения кем-либо из участников манифестации (в т.ч. после ее проведения) общественного порядка.

Следует данный состав существенно конкретизировать, ограничив его произвольное применение, уточнив субъект преступления и объективную сторону.

IV. Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия

21 июля 2014 года Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 212.1[2], предусматривающей уголовную ответственность до трех лет лишения свободы за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это деяние совершено неоднократно. В примечании уточняется, что под неоднократностью понимается привлечение к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП более двух раз в течение 180 дней.

---

[1] Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 559.

[2] Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4259.

Первым осужденным по данной статье оказался гражданин И.И. Дадин, приговоренный 7 декабря 2015 года к трем годам лишения свободы. 31 марта 2016 года суд второй инстанции сократил срок до 2,5 лет. Согласно приговору, с 2012 по 2014 год осужденный 30 раз привлекался за совершение административных правонарушений. Ему вменили четыре эпизода с августа 2014 года по январь 2015 года: три одиночных пикета, в ходе которых он был задержан, и шествие по Мясницкой улице с растяжкой «Вчера — Киев, завтра — Москва».

Конституционность ст. 212.1 была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации[1]. В данном деле заявитель указывал, что оспоренная норма предусматривает уголовную ответственность за формальные нарушения установленного порядка организации либо проведения мирных публичных мероприятий исключительно на основании факта неоднократности таких нарушений и позволяет возбуждать уголовное дело до вступления в силу всех постановлений судов по делам об административных правонарушениях[2]. Конституционный Суд Российской Федерации лишь частично согласился с данной аргументацией, указав, что статья подлежит применению, если деянию обвиняемого повлекли «причинение или реальную угрозу причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности или иным конституционно охраняемым ценностям». Также суд указал на процессуальный аспект — обязательность вступления в силу судебных актов о привлечении к административной ответственности. Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что дело в отношении И.И. Дадина подлежит пересмотру, а статья, видимо, будет скорректирована

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2017 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.02.2017.

[2] См. http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3312 (дата обращения: 14 февраля 2017 года).

законодателем. Вместе с тем, Конституционный Суд Российской Федерации не конкретизировал, что следует понимать под «конституционно охраняемыми ценностями», что по сути делает для правоприменителя правовую позицию неясной и объективно невозможной для применения.

Данная проблема прямо связана с проблемой административной преюдиции в уголовном праве и процессе, рассмотренной в первой главе исследования. Очевидно, что следует конкретизировать объективную сторону преступления и полностью отказаться от административной преюдиции по данной категории дел.

V. Антиобщественное поведение

23 июня 2016 года без широкой общественной дискуссии на фоне острых дискуссий о так называем «пакете Яровой» прошло незамеченным принятие нового Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[1].

Согласно закону, антиобщественное поведение — не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц. В пояснительной записке необходимость принятия закона обосновывалась следующим образом: «Отсутствие на федеральном уровне отдельного законодательного акта, регулирующего вопросы организации системы профилактики правонарушений, недооценка роли общественных сил в предупреждении преступлений, утрата опоры на граждан – обуславливают недостаточный уровень профилактики правонарушений». Системное толкование статей 2 и 5 позволяет сделать вывод, что к оценке поведения как антиобщественного могут подключаться и общественные формирования.

[1] Российская газета. 28 июня 2016 года — Федеральный выпуск № 7007 (139).

Важно указать, что авторы проекта с самого начала указывали на рамочный характер предлагаемого правового регулирования, возможно, по этой причине оценить реальные и непосредственные результаты принятия закона в настоящий момент не представляется возможным.

Вместе с тем, само существование закона и столь широкого понимания «антиобщественного поведения», несомненно, в перспективе могут оказать еще более «замораживающий» эффект для развития протестных отношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовая институционализация протестных отношений представляет собой одну из важных конституционных ценностей современного демократического государства. Развитие законодательства и научной теории протестных отношений представляется одной из важнейших задач государственного строительства. С учетом последних глобальных и внутригосударственных тенденций роста числа протестных акций, ужесточения законодательства и ответственности, а также необходимостью обеспечения легитимации власти, с одной стороны, и общественной безопасности, и правопорядка, с другой, перед государствами остро стоит проблема обеспечения цивилизованного характера протестных отношений демократическими путями и средствами, ключевым инструментом которых является конституционно-правовое регулирование.

Государство сегодня вынужденно балансирует между широкими гарантиями протестного поведения и необходимостью своевременного выявления и жёсткого подавления отдельных общественно опасных деструктивных форм протеста. Вся государственная политика любого современного государства в рассматриваемой сфере сводится к поиску наиболее взвешенных моделей регулирования, причём можно говорить о мировой тенденции ужесточения законодательства.

Для решения данной проблемы деятельность публичной власти осуществляется, в том числе, в следующих направлениях:

1) создание возможностей выражения различных мнений с учетом всей их палитры;

2) предотвращение и разрешение публичных споров, связанных с политическим протестом;

3) систематический учет общественного мнения и протестного потенциала при принятии государственно-властных решений;

4) использование наказания за совершение правонарушений на основе предсказуемых правил и норм в соответствии с принципами правовой определенности, законности и справедливости на недискриминационных началах;

5) взвешивание общественной опасности и социальных последствий привлечения к ответственности за нарушения в ходе протестных акций с учетом фактического характера и реальной общественной опасности совершенного деяния.

Гарантиями развития цивилизованных протестных отношений могли бы стать правовые инструменты расширения применения альтернативных способов разрешения публичных споров; трансформация неэффективных форм гражданского участия в рамках существующих и новых институтов непосредственной демократии; институционализация политической оппозиции; совершенствование правовых норм о политической конкуренции; расширение гарантий реализации свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации, в том числе посредством конкретизации и сокращения числа уголовно-правовых и административно-правовых составов, направленных на произвольное недопущение распространения отдельных видов протестных суждений.

Представляется, что значительный пересмотр системы разделения властей в пользу расширения механизмов взаимодействия и контроля, усиление представительных органов публичной власти, обеспечение большей независимости региональных органов власти и органов местного самоуправления, изменение подхода российского законодателя и правоприменителя к конституционно-правовому регулированию протестных публичных мероприятий (недопустимость подчинения нормам законодательства о публичных мероприятиях неполитических по своей природе собраний граждан; легализация спонтанных публичных мероприятий; сокращение сроков уведомления уполномоченных органов публичной власти о проведении публичных мероприятий; создание правовых

гарантий для проведения непоименованных законом форм публичных мероприятий; создание эффективных механизмов судебной защиты прав организаторов и участников протестных акций, в том числе в случае запрета их проведения) будет способствовать созданию механизма эффективного правового регулирования этой сферы общественных отношений.

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые и иные официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.
3. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 24 апреля 2008 года) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
8. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
9. Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления

дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4558.

10. Федеральный закон от 6 июля 2016 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4559.
11. Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Российская газета. 28 июня 2016 года — Федеральный выпуск № 7007 (139).
12. Федеральный закон от 2 июня 2016 года № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»» // СЗ РФ, 2016. № 23. Ст. 3303.
13. Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»» // Российская газета. 24 октября 2014 года. № 6516.
14. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 121. 2014.
15. Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 235-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4068.
16. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
17. Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

18. Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.
19. Федеральный закон от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» // СЗ РФ. 2012. 2012. № 15. Ст. 1721.
20. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
21. Федеральный закон от 7 мая 2009 г. N 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.
22. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 771.
23. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.
24. Федеральный закон № 54-ФЗ от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
25. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

26. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24.
27. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
28. Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
29. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
30. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
31. Федеральный закон от 8 мая 1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.
32. Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. № 32. 1992. 8 февр.
33. Регламент Государственной Думы, утвержденный Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
34. Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

35. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
36. Указ Президента РФ от 24 июня 2009 г. № 715 «Об общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах» // Российская газета. № 114. 2009. 25 июня.
37. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.
38. Постановление Правительства Российской Федерации № 851 от 25 августа 2012 года «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения) // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.
39. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 года № 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» (утратило силу) // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247
40. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых

актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

42. Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года, утвержденная Правительством Российской Федерации.
43. Приказ Росжелдора от 29 июня 2011 года № 306 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства железнодорожного транспорта в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 12 сентября 2011 года № 21769).
44. Приказ Росграницы от 2 ноября 2009 года № 172 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы и независимой экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 2 декабря 2009 года № 15366).
45. Приказ ФМС России от 22 января 2009 года № 3 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность» // Документ опубликован не был.
46. Проект федерального закона № 56083-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=56083-7

47. Проект федерального закона № 92912-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» (по вопросу проведения депутатами всех уровней власти встреч со своими избирателями в форме публичных мероприятий) // URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=92912-7
48. Письмо Президента РФ от 7 апреля 1997 года N Пр-484 // Документ опубликован не был.
49. Уведомление Министерства юстиции Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 15-107164/12 // Документ официально опубликован не был.
50. 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).
51. Всеобщая декларация прав человека 10 декабря 1948. Принята резолюцией 217 A (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.
52. 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
53. Resolution 1601 (2008) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe «Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament» // URL: http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1601.htm.
54. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994.
55. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993.

56. Конституция США и Билль о правах // приводится по: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / под ред. О.А. Жидкова. Перевод О.А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993.
57. Конституция Французской Республики // приводится по: Французская Республика: Конституция и законодательные акты. — М.: Норма. 2009.
58. Основной Закон ФРГ // приводится по: Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты, Москва 1991.
59. Конституции Словацкой Республики // неофициальный перевод: URL: http://worldconstitutions.ru/archives/110.
60. Конституции Греции) // неофициальный перевод на русский язык: URL: http://constitutions.ru/archives/249.
61. Конституции Перу // Неофициальный перевод на русский язык: URL: http://worldconstitutions.ru/archives/534.

Судебная практика:

Решения Европейского суда по правам человека:

62. Grinberg v. Russia, Judgment of 21 July 2005. App. no. 23472/03.
63. Handyside v. United Kingdom, App. No. 5493/72, Eur. Ct. H. R. (1976).
64. Wegrzynowski and Smolczewski v. Poland, App. No. 33846/07, Eur. Ct. H. R. (2013).
65. Jersild v. Denmark, App. No. 15890/89, Eur. Ct. H. R. (1994).
66. Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, Judgment of 25 June 1992. Series A, N 239, p. 27, § 63.
67. United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, Judgment of 30 January 1998. App. no. 19392/92
68. Communist party of Russia and Others v. Russian Federation, Judgment of 19 June 2012. App. no. 29400/05).

Решения Конституционного суда Российской Федерации:

69. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.02.2017.

70. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 1428-О «По жалобе граждан Анохиной Анастасии Владимировны, Бадова Дениса Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 1 части 4 статьи 6, части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 22 июля 2016 года.

71. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

72. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10—П // СЗ РФ, 2014. № 16. Ст. 1921.

73. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 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» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

74. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 467-О-О №Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бухалова Юрия Валентиновича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 28 Федерального закона «Об общественных объединениях» // Текст официально опубликован не был.

Решения судов общей юрисдикции:

75. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 75 от 9 апреля 2011 года.

76. Определение Московского городского суда от 20 декабря 2012 года № 11-10068 // Документ опубликован не был.

77. Определение Московского городского суда от 4 сентября 2013 года № 11-18966 // Документ опубликован не был.

78. Решение Дорогомиловского районного суда города Москвы от 2 сентября 2013 года № 2-3850/13 // Документ опубликован не был.

79. Решение Савеловского районного суда города Москвы от 5 июня 2015 года № 2-3213/2015 // Документ опубликован не был.

80. Решение Черемушкинского районного суда города Москвы от 13 августа 2014 года № 2-3465/2014 // Документ опубликован не был.

81. Определение Московского городского суда от 14 января 2013 года № 11-754 // Документ опубликован не был.

82. Решение Замоскворецкого районного суда города Москвы от 17 марта 2015 года № 2-7589/2014 // Документ опубликован не был.

83. Решение Перовского районного суда города Москвы от 31 октября 2014 года № 2-5425/2014 // Документ опубликован не был.
84. Решение Энгельсского районного суда Саратовской области от 18 апреля 2016 года по делу № 2-1-3581/2016 // Документ опубликован не был.
85. Решение Московского городского суда от 5 марта 2013 года по гражданскому делу № 3-0010/2013 // Документ опубликован не был.
86. Постановление Тверского районного суда города Москвы по делу № 5-750/16 от 1 июля 2016 года // Документ опубликован не был.
87. Постановление Самарского областного суда №4 а-908/2014 // Документ опубликован не был.
88. Постановление Тверского районного суда города Москвы по делу № 5-917/15 от 22 июня 2015 года // Документ опубликован не был.

Решения иностранных судов:

89. Mills v. State of Ala., 384 U.S. 214, 86 S. Ct. 1434, 16 L. Ed. 2d 484 (1966).
90. Timmons v. Twin Cities Area New Party, 520 U.S. 351, 258 (1997).
91. Burdick v. Takushi, 504 U.S. 428 (1992); Anderson v. Celebreeze, 460 U.S. 780 (1983).
92. Dunn v. Blumstein, 405 U.S. 330, 92 S. Ct. 995, 31 L. Ed. 2d 274 (1972).
93. Red Lion Broad. Co. v. F.C.C., 395 U.S. 367, 387, 89 S. Ct. 1794, 1805, 23 L. Ed. 2d 371 (1969).
94. Associated Press v. United States, 326 U.S. 1, 20, 65 S.Ct. 1416, 1424, 89 L.Ed. 2013 (1945).
95. New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254, 84 S. Ct. 710, 11 L. Ed. 2d 686 (1964).
96. Texas v. Johnson, 491 U.S. 397, 109 S. Ct. 2533, 105 L. Ed. 2d 342 (1989).
97. Schenck v. United States, 249 U.S. 47, 52, 39 S. Ct. 247, 249, 63 L. Ed. 470 (1919).
98. Board of Education, Island Trees Union Free School District No. 26, et al. v. Pico, by his next friend Pico, et al. 102 S. Ct. 2799 (1982).

99. National Socialist Party of America et al. v. Village of Skokie. 97 S. Ct. 2205 (1977).
100. Susan Epperson, et al. v. Arkansas. 393 U.S. 97 (1968).
101. Edwin W. Edwards, Governor of Louisiana, et al., Appellants v. Don Aguillard et al. 107 S. Ct. 2573 (1987).

Монографии, учебники, учебные пособия и комментарии:

102. Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование (Применительно к деятельности Советов) // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.
103. 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.
104. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996.
105. Авакьян С.А. Практика российской государственности // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.
106. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.
107. Азбука протеста: народный плакат / под ред. М. Амелина. М.: ОГИ, 2012.
108. Апресян Р. Г. Гражданское неповиновение — в политической теории и социальной практике (Джон Ролз и Мохандас Ганди) // Насилие и ненасилие: Философия, политика, этика / Под ред. Р. Г. Апресяна. — М.: МИОС, 2003.
109. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М.: «Проспект», 2010.
110. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001.

111. Богданова Н.А., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Конституционно-правовые основы гражданского общества как общероссийской ценности: теоретические и практические аспекты // Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор — д.ю.н., профессор Авакьян С.А. — М.: Юстицинформ, 2015. С. 16—62.

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

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

114. Бузгалин А.В. Глобализация и антиглобалистское движение. М., 2001.

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

116. Вайнштейн Г.И. Массовое сознание и социальный протест в условиях современного капитализма. М., 1990.

117. Величинская Ю.Н. Свобода общественного мнения как условие развития гражданского общества: конституционно-правовой взгляд // Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых: Монография / Под общ. ред. профессора С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015. С. 108—163.

118. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М.: Институт права и публичной политики, 2005.

119. 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.

120. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. — М.: Изд. МГУ, Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1997.

121. 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.

122. Галкин А.А. Европейская социал-демократия: проблемы и поиски. Ростов-на-Дону, 2003.

123. Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. М., 2004.

124. Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. СПб, 1905.

125. 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.

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

127. Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений. М.: Праксис, 2011.

128. Губенко Р.Г. Советский народ – субъект конституционных правоотношений // Сов. государство и право. 1980. № 10.

129. Дайси А.В. Основы государственнаго права Англіи (Introduction to the study of the law of the constitution). М., 1905.

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

131. 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 г. 2012. С. 490 — 492.

132. 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. М., 2013.

133. Думбия С. Молодёжное движение во Франции. М., 2005.

134. Жижек С. Год невозможного. М.: Европа, 2012.

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

136. Ильин И.А. Теория государства и права. Издание 2-е, дополненное / Под ред. и с биографическим очерком В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008.

137. Исраелян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. М., 2010.

138. 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.

139. Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2014.

140. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации. М., 2006.

141. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. и с предисловием В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004.

142. 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.

143. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: монография. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

144. Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2006.

145. Комарова В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006.

146. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» / Под ред. В.В. Лапаевой М., 2002.

147. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999.

148. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013.

149. Коркунов Н.М. Русское государственное право. В двух томах. — СПб., 1909.

150. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). Издание 2-е. – М.: Институт государства и права РАН, 1995.

151. Крылова Н.Е. Существует ли уголовное право в «широком смысле слова»? // Научные основы уголовного права и процессы глобализации: материалы V Российского конгресса уголовного права / отв. ред. В.С. Комиссаров. М., 2010.

152. Кужашева Р.Ш. Международная организация как субъект международного частного права. Казань, 2011.

153. Кузнецов А.К. Субъекты международного публичного права : учебное пособие для студентов, изучающих международное публичное право. Изд. 2-е, испр. и доп. - Москва: Финакадемия, 2007.

154. Курячая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2006.

155. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001.

156. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М., 1998.

157. Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В. Иностранные граждане: правовое положение. М., 1992.

158. Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия: проблемы партийного строительства в России XXI века Челябинск, 2009.

159. Левинсон А. Пространства протеста. Московские митинги и сообщество горожан. М., 2012.

160. Лефебр Ж. Протестные выступления XXI века. М.: Норма, 2008.

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

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

163. Макиавелли Н. Государь. М.: Планета, 1990.

164. Масленникова С.В. Методология конституционно-правовых оценок политической конкуренции // В кн.: Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / Отв. ред.: С. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 245 — 254.

165. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001.

166. Масленникова С.В. Политическая конкуренция и ее недопущение, ограничение и устранение в России // В кн.: Народовластие и права человека. Материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации 19-22 октября 2012 г. / Под общ. ред.: Н. Витрук, Л. Нудненко. М. : РАП, 2012. С. 178 — 187.

167. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996.

168. Мухаев Р.Т. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2001.

169. Новичкова И.Ю., Колоярцева Е.А., Антонова О.Г. Гражданское общество: российский феномен (Коллективная монография). Саратов: «Саратовский источник», 2015.

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

171. 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 г. / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2012.

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

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

174. Поляков В.Л. Конституционное право советских граждан как свобода слова Саратов, 1977.

175. Рогач О.В, Рохмистров С.Н., Рябова Т.М. Управление общественными отношениями (PR): основы теории и практики. М., 2014.

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

177. Русинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации (проблемы теории и практики): Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997.

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

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

180. Снетков В.Н. Правовое обеспечение реализации свободы права. СПб., 1998.

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

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

183. Сперанский М.М. Юридические произведения / Под редакцией и с биографическим очерком В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008.

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

185. Строгович М.С. Сущность субъективных прав // Проблемы советского государства и права в современный период. М., 1969.

186. Управление общественными отношениями: Учеб. пособие под ред. Ю.К. Федулова. М.: Вузовский учебник. 2010.

187. Управление общественными отношениями: Учебник под общ. ред. В.С. Комаровского. М.: Изд-во РАГС, 2009.

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

189. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. — М.: Норма. 2009.

190. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.

191. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. — М.: РОССПЭН, 2003.

192. 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.

193. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. М., 2010.

194. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М.: Юристъ, 2001.

195. Юрчак А. Это было навсегда, пока не кончилось. Последнее советское поколение / Алексей Юрчак; предисл. А. Беляева; пер. с англ. М., 2014.

Научные статьи:

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

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

198. Авакьян С.А. Стране нужна новая Конституция // ЭЖ-Юрист. 2007. № 50.

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

200. Агеев А.С. Свобода информации и презумпция открытости информации: их соотношение и воплощение в нормах российского конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 30—33.

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

202. 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.

203. Беше-Головко К. Логика оппозиционной деятельности во Франции // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1.

204. Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? Постановление Конституционного Суда Российской

Федерации о «назначении» губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 153 — 159.

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

206. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Дискреционные полномочия как фактор коррупции в системе исполнительной власти // Административное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 311 — 315.

207. Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28.

208. Васильева С. Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70).

209. Варламова В.Н. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. 1991. № 4.

210. Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 44 — 54.

211. Вдовин Д.Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // Юридический мир. 2006. № 6.

212. Величинская Ю.Н. Конституционно-правовые гарантии выражения протестного общественного мнения: некоторые вопросы институционализации протестного голосования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 41 — 49.

213. Величинская Ю.Н. «Общественное мнение» в фокусе конституционного права: к вопросу о расширении понятийного аппарата науки // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 9–14.

214. Величинская Ю.Н. Определение понятия «общественное мнение»: некоторые конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 18—22.

215. Вешняков А.А. Избирательным правам иностранцев и лиц без гражданства – больше внимания // Журнал о выборах. 2005. № 4.

216. Виноградов В.А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство: право для бизнеса. 2003. № 2.

217. Винник Н.В. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 20 — 23.

218. Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8, 9.

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

220. Власова К.Б. Споры о компетенции между органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 3. С. 47 — 54.

221. Граждан В.Д. Гражданское общество как система негосударственного управления // Власть. – 2004. – № 3.

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

223. Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 49—51.

224. Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45—48.

225. 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.

226. Ионов И.А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.

227. Кабышев В.Т., Миронов О.О. Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 4.

228. Казьмина Е.А. К вопросу о понятии общественной инициативы: конституционно-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 24—26.

229. Калинин А.Ю. Принцип разделения властей и особенности правообразования в России // Юридический мир. 2009. № 8. С. 69 — 73.

230. Клепицкий И.А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. 2000. № 3.

231. 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.

232. Кондрашев А.А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21 – 32.

233. 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.

234. Кононов К.А. «Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 9 — 14.

235. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6.

236. 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.

237. Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2006. № 7.

238. Кузьминых Н.В. Проблемы реализации права на оппозиционную деятельность // Российский юридический журнал. 2008. № 2.

239. Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. 2008. № 8.

240. Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 31—37.

241. Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное - конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 2 — 8.

242. Лексин И.В. Выдвижение и регистрация кандидатов: обновленное федеральное законодательство и новые проблемы // Право и власть. 2002. № 3.

243. Масленникова С. В. Политическая конкуренция в теории и действии: к вопросу о сложности ее правовых оценок // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 1. С. 16 — 24.

244. Медведев И.Р. Проблемы оспаривания публичных слушаний (на примере Москвы) // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 1. С. 57 — 64.

245. Ноздрачев А.Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10.

246. Нудненко Л. А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации. Монография. М., 2017.

247. Нудненко Л. А. Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 51– 55.

248. Нудненко Л. А. Личность в координатах взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. № 4. С. 13–21.

249. Нудненко Л. А. Решения Европейского Суда по проблемам реализации свободы слова // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С.46–49.

250. Оспанов Т.А., Абдрахманов Д.В. Графа "Против всех" в контексте политической конкуренции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 29 — 33.

251. Погребняк С.П., Уварова Е.А. Сопротивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека) // Право і громадянське суспільство. 2013. № 2. С. 4—61.

252. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 69 – 74.

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

254. Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений: тенденции развития в последние годы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10.

255. Садовникова Г. Д. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и реализации представительной функции // Lex Russica (Русский закон). 2017. № 1. С. 62–77.

256. Садовникова Г. Д. Комментарий к конституции РФ постатейный. 10-е изд., испр. и доп. - сер. 1 Профессиональные комментарии. М.: Юрайт, 2016.

257. Садовникова Г. Д. Влияние параметров законодательства субъектов Российской Федерации о муниципальных выборах на качественный состав представительных органов местного самоуправления // Современное общество и право. 2016. № 3 (24). С. 75-79.

258. Садовникова Г. Д. Избирательное законодательство в Российской Федерации: этапы становления и тенденции развития // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 45–53.

259. Садовникова Г. Д. Конституционное законодательство России: векторы гармонизации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7. С.1511-1516.

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

261. Сергеева А.А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 71 — 74.

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

263. Ситдикова Л.Б., Свирин Ю.А. Анализ эффективности деятельности судебных приставов-исполнителей и пути совершенствования их работы // Исполнительное право. 2010. № 3.

264. Степанов Д. Идеологическая нейтральность институтов конституционного дизайна // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. №3(118). С. 46 – 70.

265. Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности // Российский юридический журнал. 2013. № 2. С. 18 — 20.

266. Таева Н.Е. Рецензия на монографию: Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 77 — 78.

267. Толеубеков А.Т. Парламентский контроль в Республике Казахстан // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 68 —76.

268. Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1.

269. Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 5. — С. 34 — 42.

270. Хасаншин Р.И. Природа усмотрения в публичном и частном праве: вопросы единства и дифференциации // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 5. С. 127 — 130.

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

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

273. Шаблинский И. Г. Об идеологическом обосновании контрреформы в России // Политологические исследования. 2017. Т. 44. С. 157—177.

274. Шаблинский И. Г. Правовые условия проведения мирных собраний и решение Европейского Суда по правам человека по делу «Фрумкин против России» // Международное правосудие. 2016. № 4 (20). С. 12—27.

275. Шаблинский И. Г. Проблемы совершенствования правового регулирования общественного контроля в России // Труды по интеллектуальной собственности. 2015. Т. XXIII. No 3. С. 49—60.

276. Шаблинский И. Г. О политическом режиме, новом консерватизме и партийности в России 2000—2010-х годов // Труды по россиеведению. Сборник научных трудов. Вып. 5. М.: ИНИОН РАН, 2014. С. 122—140.

277. Шевердяев С.Н. Материальные и организационные основы цивилизованного политического протеста // Право и экономика. № 10. С. 63—71.

278. Шевердяев С.Н. О некоторых общих аспектах в развитии российского конституционного права в контексте актуализации темы политического протеста // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 21 — 27.

279. Шугрина Е.С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 2 — 11.

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

Диссертации и авторефераты диссертаций:

281. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (Конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

282. Бурцев А.А. Система субъектов конституционно-правовых отношений: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005.

283. Величинская Ю.Н. Свобода общественного мнения как конституционно-правовая категория. Дисс… канд. юрид. наук. Москва, 2016.

284. Есаян Э.С. Великая хартия вольностей и ее место в истории английского права: Дис. … канд. юрид. наук. — Ер., 1986.

285. Лебедев А.В. Политические права и свободы граждан Российской Федерации. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Вологда, 2002.

286. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008.

287. Маршалова В.А. Эволюция конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.

288. Оспанов Т.А. Политическая конкуренция в России: конституционно-правовые аспекты. Дисс… канд. юрид. наук. Москва, 2016.

289. Хоменюк Ф.А. Политические свободы граждан в СССР: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Л., 1965.

290. Чистов А.А. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти в современных условиях. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Литература на иностранных языках:

291. Sherrie R. Abney, AVOIDING LITIGATION (2005).

292. John H. Aldrich, Kathleen M. McGraw, IMPROVING PUBLIC OPINION SURVEYS: INTERDISCIPLINARY INNOVATION AND THE AMERICAN NATIONAL ELECTION STUDIES (2012).

293. David Beetham, THE LEGITIMATION OF POWER (1991).

294. Brazier, Rodney. Ministers of the Crown. Oxford University Press (1997).

295. Susan L. Carpenter and W. J. D. Kennedy, MANAGING PUBLIC DISPUTES: A PRACTICAL GUIDE FOR GOVERNMENT, BUSINESS, AND CITIZENS' GROUPS (2nd ed., 2001).

296. Charles Chatterjee, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (2008).

297. Andrain, Charles, Political protest and social change: analyzing politics. New York University Press (1995).

298. Kelly Conlan, *The Orange Order Looks to the First Amendment: Would It Protect Their Parades?* 17 J. L. & POLITICS (2001).

299. Celikates Robin, Kreide Regina, Wesche Tilo, Transformations of Democracy: Crisis, Protest and Legitimation. Lanham: Rowman & Littlefield International (2015).

300. Erwin Chemerinsky, CONSTITUTIONAL LAW: PRINCIPLES AND POLICIES (3d ed. 2006).

301. Jesse H. Choper & Richard H. Fallon, Jr. & Yale Kamisar & Steven Shiffrin, LEADING CASES IN CONSTITUTIONAL LAW: A COMPACT CASEBOOK FOR A SHORT COURSE (2008).

302. Chong Dennis, Political Protest and Civil Disobedience / International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (2010).

303. Crespi Irving, THE PUBLIC OPINION PROCESS: HOW THE PEOPLE SPEAK (1997).

304. Michael Dimino, Michael Solimine, Bradly Smith, VOTING RIGHTS AND ELECTION LAW (2010).

305. Teun A. van Dijk, Discourse, *Power and Access*, TEXTS AND PRACTICES, READINGS IN CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS, CARMEN ROSA CALDAS-COULTHARD AND MALCOLM COULTHARD EDS. (London: Routledge, 1996).

306. Michael C. Dorf, *Incidental Burdens on Fundamental Rights*, 109 Harv. L. Rev. (1996).

307. Electronic Privacy Information Center, FILTERS AND FREEDOM 2.0: FREE SPEECH PERSPECTIVE ON INTERNET CONTENT CONTROLS (2nd ed. 2001).

308. Epstein, Barbara Leslie, Political protest and cultural revolution: nonviolent direct action in the 1970s and 1980s. University of California Press (1991).

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

310. Gandhi M. K. Duty of Disobeying Laws // Indian Opinion. 7 September and 14 September. (1907).

311. Karla K. Gower, LIBERTY AND AUTHORITY IN FREE EXPRESSION LAW (2002).

312. Walter Harding, George Brenner. Paul A. Doyle, HENRY DAVID THOREAU: STUDIES AND COMMENTARIES (1972).

313. Per Herngren, PATH OF RESISTANCE: THE PRACTICE OF CIVIL DISOBEDIENCE / translated by Margaret Rainey (1993).

314. Leslie Holmes, THE END OF COMMUNIST POWER: ANTI-CORRUPTION CAMPAIGNS AND LEGITIMATION CRISIS (1993).

315. Harold Hoteling, Stability in Competition, 39 ECON. J. (1929).

316. ANTHONY DOWNS, AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY (Boston, NYC: Addison Wesley, 1957).

317. Fotopoulos Takis, *Democracy, the Internet and freedom of speech,* 10 Int. J. Inclusive Democracy (2014).

318. Isakhan, Benjamin, Democracy and Crisis Democratising Governance in the Twenty-First Century. Basingstoke: Palgrave Macmillan (2014).

319. Ferrajoli Luigi, The crisis of democracy in the era of globalization // Law and justice in a global society. Granada. Espana. 2005. P. 53—59.

320. Finchett-Maddock Lucy, Protest, Property and the Commons: Performances of Law and Resistance. New York: Routledge (2016).

321. Jouanjan Olivier. Freedom of expression in the Federal Republic of Germany // Indiana Law Journal. Summer 2009. Vol. 84. Issue 3.

322. *Robert Klitgaard*, Controlling Corruption. University of California Press (1988).

323. *Mead, David* The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Act Era. Hart Publishhing (2010).

324. Tony Milligan, CIVIL DISOBEDIENCE: PROTEST, JUSTIFICATION AND THE LAW (2013).

325. Jeffrie G. Murphy, CIVIL DISOBEDIENCE AND VIOLENCE (1971).

326. Jacqueline Nolan-Haley, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN A NUTSHELL (2013).

327. Dawn C. Nunziato, VIRTUAL FREEDOM: NET NEUTRALITY AND FREE SPEECH IN THE INTERNET AGE (2009).

328. Opp, Karl-Dieter, Theories of political protest and social movements: a multidisciplinary introduction, critique, and synthesis. Routledge (2009).

329. Opp, Karl-Dieter, The rationality of political protest: a comparative analysis of rational choice theory. Boulder: Westview Press (1989).

330. Mark V. B. Partridge, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (2009).

331. Political Corruption: Concepts and Contexts. Editors: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. Transaction Publishers (3rd edition, 2001).

332. Posner Richard, The crisis of capitalist democracy. Cambridge, Mass.: Harvard University Press (2010).

333. Razmetaeva Yulia The Right to Resist and the Right of Rebellion // Jurisprudencija, 2014. Vol. 21 (3).

334. Nancy H. Rogers & Robert C. Bordone & Frank E.A. Sander & Craig A. McEwen, DESIGNING SYSTEMS AND PROCESSES FOR MANAGING DISPUTES (2013).

335. Rosenwald L. The Theory, Practice & Influence of Thoreau's Civil Disobedience (2010).

336. Ronald D. Rotunda & John E. Nowak, 5 TREATISE ON CONSTITUTIONAL LAW par. 20.47(a) at 461 (4th ed. 2008).

337. Kitsuron Sangsuvan, Balancing Freedom of Speech on the Internet Under International Law, 39. N.C.J. INT'L. L. & COM. REG. 701, 706 (2014).

338. Kathleen Sullivan, *Unconstitutional Conditions*, 102 Harv. L. Rev. 1413 (1989).

339. Cass R. Sunstein, Incompletely Theorized Agreements, 108 HARV. L. REV. (1995).

340. Sharp Gene, From Dictatorship to Democracy: A conceptual framework for liberation. London: Serpent's Tail (2012).

341. Sharp Gene, Self-Liberation: A Guide to Strategic Planning for Action to End a Dictatorship or Other Oppression with the assistance of Jamila Raqib, First Edition, Boston, MA: The Albert Einstein Institution (2009).

342. Ralph G. Steinhardt, Paul L. Hoffman, Christopher N. Camponovo, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS: CASES AND MATERIALS 478 (2009).

343. Stouffer S. Communism, conformity and civil liberties, Gloucester (1963).

344. Henry David Thoreau, CIVIL DISOBEDIENCE (2001).

345. Thoreau H.D. On the Duty Civil Disobedience // URL: http://www.ibiblio.org/ebooks/Thoreau/Civil%20Disobedience.pdf (дата обращения: 3 сентября 2016 года).

346. E. Wendy Trachte-Huber, Stephen K. Huber, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION: STRATEGIES FOR LAW AND BUSINESS (1997).

347. Uriel Abulof. What Is the Arab Third Estate? // The Huffington Post. 10 March 2011.

348. Stephen J. Ware, ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION § 1.5, 5–6 (2001).