Традиции учета мнения политического меньшинства в России и их влияние на современное законодательство[1]

С.В. Васильева,
кандидат юридических наук, доцент

Политическое меньшинство проявляет себя как в парламенте, так и за пределами его работы. Оппозиция в парламенте — это «малые» партии, оппозиционно настроенные в отношении инициатив партии большинства, президента и правительства. Политическое меньшинство за пределами парламента проявляет себя в иных правовых формах. Его представители на публичных мероприятиях заявляют протест власти, критикуют государственную политику, действия (бездействия) должностных лиц. Эта критика звучит, как правило, от непарламентских партий, общественных объединений, журналистов, экспертов, аналитиков, правозащитников, блогеров. В отношении институализированной в парламенте оппозиции и отдельных лиц, заявляющих протест власти, за его пределами одинаковым образом необходимы механизмы влияния на большинство, гарантии деятельности и защиты.

Надо учитывать, что оппонирование власти — это не только дискуссия об альтернативах публично-властных решений, в ходе которой допускается возможность говорить как «за», так и «против». Оппозиция — это определенная культура поведения субъектов в общественно-политической системе, которая исходит не только из правовых механизмов, но и из, как говорится, голов, ментальности, традиций. Политико-правовых проявлений оппонирования власти на протяже-

[1] Статья подготовлена в ходе работы научно-учебной группы 2012 г. над темой: «Антимонопольное регулирование политической конкуренции» (грант № 12-05-0006) при поддержке научного фонда НИУ — ВШЭ. Автор благодарит Анастасию Сергеевну Туманову, д.ю.н., профессора кафедры теории права и сравнительного правоведения НИУ — ВШЭ, за помощь в поиске литературы по истории развития законодательства о свободе слова, союзов и собраний.

нии истории великое множество. Их нельзя свести к ограниченному кругу. Политическое меньшинство может заявлять о себе через определенную процедуру голосования, путем специальных преференций в системе разделения властей, механизмов судебного и административного обжалования. «Расчленение народов на классы, центурии, трибы и курии, сословий — на коллегии, парламентов — на две палаты с различным составом, назначение депутатов короной и по группам, связанным общностью интересов, выборы, основанные на том или другом цензе и т.д.; даже монаршая санкция и veto президента имеют, между прочим, целью ослабить подавляющее влияние численного большинства на исход решения»[1].

Таким образом, традиции учета мнения политического меньшинства в России необходимо искать по двум направлениям, что отражает возможность деятельности оппозиции как в парламенте, так и за его пределами. Первое — это механизмы, которые позволяют противостоять единоличному принятию решений в системе власти, а также права и гарантии отдельных депутатов (или их групп) высказывать свое мнение, инициировать определенные процедуры. Второе — это право граждан на протест в адрес главы государства, правительства и представительного учреждения, а также гарантии от преследования за критику органов и должностных лиц. Важно понимать, что проявления политического меньшинства в различные периоды российской истории не всегда возможно измерять современными понятиями. Условия общественно-политического развития и уровень его правового оформления в прежние века не позволяли институализировать оппозицию. На протяжении истории речь можно вести о механизмах учета интересов меньшинства, отдельных зачатках оппонирования власти, возможности высказывать свое мнение, в крайнем случае протооппозиции (квази-оппозиции).

Политико-правовые традиции парламентской оппозиции в России

Нашему государству были не чужды механизмы, позволяющие иным учреждениям сдерживать единоличное принятие решений главой государства. Правда, так называемое оппонирование в системе власти складывалось, скорее, конъюнктурно: настаивать на альтернативных

[1] См.: *Еллинек Г.* Права меньшинства // Прогнозис. 2005. № 3 (4). С. 300–302

вариантах решения могли политически и экономически сильные сословия. Так, совет бояр в удельный период был своего рода оппонентом князя на Руси. В это время сложилось три центра публичной власти — княжеский двор, боярская вотчина и городские общины торгово-промышленной ориентации, составляющие народное вече[1]. Акцент на единоначалие в принятии публично-властных решений, конечно, превалировал. Например, в Манифесте от 1 января 1810 г. «Об образовании Государственного Совета» было сказано: «III. Никакой закон, устав или учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без утверждения державной власти»[2]. Но в то же время в Манифесте от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» объявлялось о намерении Императора «даровать населению страны незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов», а также «установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы»[3].

Трудно не согласиться с тем, что «восприятие главы государства как института, стоящего над всеми иными публичными институтами, обязано монархической идее. Отсюда и противоречивость современного института главы государства. Общество, опутанное сетью патриархальных стереотипов и еще не постигшее ценность конституционализма, скорее всего, предпочтет озаботиться поиском или сохранением «достойного правителя», нежели переустройством самой системы власти»[4].

В литературе отмечается, что самодержавный строй, который олицетворяли российские князья, цари, самодержцы, императоры, исключал механизмы оппонирования власти. При этом надо учитывать и то, что инакомыслие, критика и народный протест как сами по

[1] См.: Государственный строй монархической России: реалии, проекты, идеи, споры / рук. авт. кол. и отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2008. С. 88–89, 148–149.

[2] См.: *Глушко Е.К.* Публичная служба. М. : ТЕИС, 2010. С. 118.

[3] См.: *Туманова А.С.* Общественные организации и русская публика в начале XX века. М. : «Новый хронограф», 2008. С. 144–145.

[4] См.: *Краснов М.А.* Глава государства: рецепция идеи «отцовства» // Общественные науки и современность. 2008. № 5. С. 68–79.

себе конфликтные составляющие общественно-политической дискуссии и сегодня зачастую расцениваются как угроза государственному строю, массовые беспорядки, свержение правителя. Что уж и говорить о прежних веках! По мнению Г.А. Шмавоняна, самобытная форма российского абсолютизма сформировалась из-за того, что в централизующемся Московском царстве не было самостоятельных, корпоративно-организованных сил, которые оспаривали бы первенство набирающей полноту политической власти великого князя. Впоследствии сосредоточение власти у царя не встречает сопротивления ни со стороны церкви, ни у сословий (народа). Концентрация политической власти царя, а потом и самодержавного и наследственного монарха обусловлена и византийским и восточным влиянием, а также ее патриархально-вотчинной основой по отношению к населению как власти домовладыки и отца. С середины XV в. в титул монархической власти добавляется формула «Божией милостью», что подчеркивает происхождение этой власти из Божией воли, а не из воли народа, что только усилило политическую концентрацию у главы государства[1].

В правовом регулировании отдельные механизмы выражения иного мнения все же встречаются, хотя по существу они совсем незначительны. Во внутренней работе Государственного Совета предусматривалась возможность оглашения особого мнения. «Когда все статьи рассуждения таким образом будут пройдены и предмет довольно уважен, председатель закрывает рассуждение, вопрошает о мнениях и объявляет то, которое большинством голосов будет принято. Сие мнение вносится в журнал. Члены, не согласившиеся с общим заключением, в течение недели доставляют к государственному секретарю их мнения, кои и прилагаются в подлинниках при журнале. В том только случае мнения сии вторично предлагаются Совету, когда последует на сие особенное высочайшее повеление, и в сем случае Совет полагает по оным вновь свое заключение. Никакое дело, Совету предложенное, не может быть сообщено вне оного без особенного на то высочайшего дозволения, но каждый член может истребовать дело, для особенного прочтения в са-

[1] См.: Государственный строй монархической России: реалии, проекты, идеи, споры. С. 92–94.

мом Совете» (параграфы 53–56 Манифеста от 1 января 1810 г. «Об образовании Государственного Совета»)[1].

Несмотря на широкое провозглашение в советских Конституциях прав и свобод граждан участвовать в управлении делами государства: слова, печати, манифестаций, объединений, обращений, система власти по устройству и механизму функционирования не поддерживала инакомыслие (Конституции СССР 1936 г., РСФСР 1937 г. и СССР 1978 г., РСФСР 1977 г.). Демократический централизм, полновластие Советов и монополизм одной партии исключали оппонирование в представительном учреждении и за его пределами. По мнению ряда исследователей, в основу самой конструкции советской системы, в которую входили Советы, съезды и исполкомы, состоящие из трудящихся и работающих на их благо, была заложена идея о том, что властные решения в любом случае соответствуют интересам населения. Поэтому нет необходимости в учреждении специальных форм прямого воздействия граждан на органы. Более того, при такой организации власти инакомыслие абсолютно недопустимо. И если в первые годы советского периода наблюдалась определенная терпимость со стороны государства, то в последующем, особенно во второй половине 30-х годов, инакомыслие в любой форме пресекалось и жестко подавлялось[2].

Отдельные положения об учете мнения меньшинства можно встретить в регламентах Верховного Совета СССР и РСФСР. В них устанавливались права депутата (группы депутатов) высказывать свое мнение, инициировать определенные процедуры, что, конечно, не является даже предвестником оппозиционной деятельности (для нее прежде всего необходима многопартийность). Эти права депутата (группы депутатов) не коррелировали и с принципом пропорциональности, применяемым в настоящее время во внутренней организации работы Государственной Думы, поскольку в Верховном Совете не было фракций. Согласно Регламенту Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1990 г. каждый депутат вправе выступать в течение фиксированного времени по тому или иному вопросу, а группа депутатов может инициировать

[1] См.: *Глушко Е.К.* Указ. соч. С. 120–121.

[2] См.: Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940 гг.) / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. М. : Институт государства и права РАН, МАЭП, 2010. С. 13, 90.

созыв внеочередных сессий Верховного Совета, назначение депутатского расследования, потребовать отчета Президиума Верховного Совета, Совета Министров (ст. 9, 19, 100, 102, 103)[1]. Эти права депутатов направлены на обеспечение законодательного процесса и контрольной деятельности представительного учреждения, которые только и возможны при активности «народных избранников», представляющих различные интересы граждан.

Таким образом, нельзя сказать, что исторически в России были развиты механизмы, которые позволяли противостоять единоличному принятию решений в системе власти. Отдельные примеры «сдержек и противовесов», а также права и гарантии депутатов высказывать свое мнение, инициировать определенные процедуры встречаются. Но устойчивых традиций оппонирования в системе власти не сложилось. О том, что в России не сформирована культура ведения общественно-политической дискуссии, отмечалось еще в ходе перестройки. Уже тогда ставилась задача «одемократчивания» публичных обсуждений: «...Давно пора научиться чутко прислушиваться к голосу оппонента, не относиться к нему с заведомой предвзятостью. Социалистический плюрализм мнений, спор, дискуссия, сопоставление взглядов — путь к поиску лучших, оптимальных решений»[2].

В настоящее время, по мнению М.А. Краснова, сама конституционная конструкция власти неизбежно ведет к формированию моноцентрической системы и препятствует политической конкуренции. Даже непопулярный президент имеет огромные институциональные возможности если не подавить, то во всяком случае, не очень считаться с мнением парламента и оппозиционно настроенных сил. И в любом случае основной инструмент политики — правительство — остается в руках главы государства. В России формально и неформально сформировалась такая система власти, где институционально президенту ничего не противостоит. А при появлении популярного президента названный феномен усиливается до такой степени, что окончательно

[1] URL: http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-praktika/s1b.htm (дата обращения 10 февраля 2012 г.).

[2] См.: Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. М. : Издательство политической литературы, 1988. С. 52.

обнажается суть моноцентрического режима: моносубъект, в зависимости от своего мировоззрения, может как разрешить деятельность оппозиции, так и полностью блокировать ее[1].

Действительно, с правовой и институциональной точек зрения компетенция парламента не позволяет эффективно сдерживать властвование президента и правительства. Не хватает основы и для развития политической оппозиции в системе власти. Внутренняя организация работы Государственной Думы с учетом фракционного паритета не приводит к институализации парламентского меньшинства. Совет Федерации имеет статус «слабой палаты», что, кстати, не соответствует дореволюционному опыту построения системы двух палат[2].

Совершенствование российского законодательства в целях обеспечения прав парламентской оппозиции. Для развития механизмов оппонирования в российской системе власти необходима законодательная модернизация в трех основных сферах общественных отношений: партийного строительства, политической конкуренции и ее особой и неотъемлемой составляющей: политической оппозиции. Если бы речь шла о новой Конституции РФ, то ее соответствующие положения могли бы звучать так:

1. В России гарантируется политическое многообразие, реализуемое посредством многопартийности, политической конкуренции и осуществления права на оппозиционную деятельность.

2. Каждая политическая партия, насчитывающая не менее одной тысячи членов, вправе свободно распространять свои взгляды, участвовать законными методами в борьбе за публичную власть и за право нести политическую ответственность перед гражданами за реализацию положений своей программы. Регистрация политической партии осуществляется путем подачи уведомления в уполномоченный государственный орган.

3. Оппозиционная деятельность возможна как в парламентских, так и во внепарламентских формах.

[1] См.: *Краснов М.А.* Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2006.

[2] См.: *Филиппова Н.А.* Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования : автореф. ... д.ю.н. Екатеринбург, 2011. С. 31.

4. Парламентской оппозицией признаются фракции, заявившие в порядке, установленном Регламентом Государственной Думы, а в регионах — регламентами соответствующих органов законодательной власти, об оппозиционности правительственному курсу.

5. Основными гарантиями свободы деятельности и учета мнений парламентской оппозиции являются права:

1) занимать руководящие должности не менее чем в 40% комитетов и комиссий Государственной Думы;

2) занимать должности двух вице-спикеров палат;

3) не менее одного раза в месяц определять повестку дня заседания Государственной Думы, а в регионах — соответствующего органа законодательной власти;

4) вносить кандидатуру председателя Счетной палаты России;

5) в первоочередном порядке на заседании Государственной Думы задавать вопросы премьер-министру России, федеральным министрам и иным руководителям федеральных органов исполнительной власти, а в регионах на заседании органа законодательной власти — руководителям региональных органов исполнительной власти.

Иные права парламентской оппозиции определяются федеральным законодательством и регламентами органов законодательной власти.

6. В случае публичной критики лицами, занимающими федеральные и региональные государственные должности, высказываний и действий представителей оппозиции последняя имеет право на ответ в тех же средствах массовой информации, в которых звучала критика, в тех же формах и в том же объеме.

7. Одна политическая партия не может иметь в Государственной Думе, а равно в региональном органе законодательной власти более 55% депутатских мандатов.

Впрочем, и действующая Конституция РФ не препятствует предлагаемым новеллам, которые направлены, прежде всего, на демократизацию партийного строительства в сфере создания партий, а также «выращивание» политической конкуренции и политической оппозиции. Для этого необходимы изменения и дополнения федеральных законов о партиях, об их доступе к средствам массовой информации, о Счетной палате РФ, закона о средствах массовой информации, Регламентов Государственной Думы и Совета Федерации. Наиболее радикальным

могло бы стать принятие Федерального закона «О парламентском контроле» и Федерального закона «О политической оппозиции».

Политико-правовые традиции права на протест. Механизм восприятия властью «иного мнения», выражаемого во внепарламентских формах (за пределами собственно системы власти), также не имеет в России глубоких политико-правовых корней. Право на протест как таковое вообще не развивалось в правовом регулировании, если не считать революционных ситуаций. Право на протест можно связать с правом на обращения граждан, при рассмотрении которых в советский период, в частности, специально говорилось о недопустимости преследования за критику органов и должностных лиц.

Во времена Екатерины II была издана Грамота на права и выгоды городам Российской империи, от 21 апреля 1785 г.: ею дозволялось собираться городовым обывателям и иметь общую городскую думу. Городским обывателям разрешалось собираться с санкции генерал-губернатора (или губернатора), который только и мог позволить выражаться, а сам выслушивал предложения всякие три года в зимнее время[1]. Можно сказать, что политико-правовую традицию выражения «иного» мнения пытался укоренить император Павел I. Он приказал повесить ящик «для нужд просителей» на одной из боковых стен Зимнего дворца (под окнами его кабинета). Поначалу туда действительно опускали челобитные по разным вопросам. Но однажды, вытряхнув содержимое ящика, император обнаружил «четыре хулительных письма и с десяток рисунков, высмеивающих курносый нос государя императора». Расстроенный и обозленный, он приказал ящик снять. Таким образом, ящик провисел всего не более года[2].

В ранний период советской власти право на обращение гарантировалось в актах о борьбе с волокитой. Так, в декрете от 30 декабря 1919 г. «Об устранении волокиты» в обязанность всем должностным лицам и советским учреждениям вменялось по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать действия, волокиту

[1] См.: *Глушко Е.К.* Публичная служба. Документы. М.: ТЕИС, 2010. С. 106–107.

[2] См.: Как император Павел I работал с «письмами трудящихся» // Официальный сайт Почты России. URL: http://fcr.russianpost.ru/company/ru/home/press/aboutus/item?newsid=597 (дата обращения — 10 февраля 2012 г.).

или чинимые ему на его законные притязания затруднения, составление соответствующего краткого протокола, в котором должны быть указаны время, место, имена должностных лиц или название учреждения, сущность дела. Копия протокола должна была выдаваться гражданину немедленно и направляться соответствующему высшему учреждению[1]. Тогда же с целью устранить волокиту Совет рабочей и крестьянской обороны постановил, чтобы распоряжения центральной и местных властей подчиненными органами исполнялись без промедления, быстро, с заменой переписки переговорами по телефону, деловых бумаг — телефонограммами и, что особенно важно, чтобы исполнение каждого предписания, каждого распоряжения обязательно проверялось)[2].

Как уже отмечалось, в советских Конституциях фиксировалось монопольное положение одной партии. В частности, в соответствии со ст. 6 Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г. руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу. Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма.

Понятно, что руководящая и направляющая сила одной партии исключала политический плюрализм. Поэтому выражение оппозиционного мнения, осуждающего форму и содержание государственного и общественного строя, приравнивалось к преступлению. В соответствии со ст. 70 Уголовного кодекса РСФСР от 27 октября 1960 г. агитация или пропаганда, проводимая в целях подрыва или ослабления советской власти либо совершения отдельных особо опасных государственных преступлений, распространения в тех же целях клеветнических измышлений, порочащих советский строй, а равно распространение либо изготовление или хранение в тех же целях литературы такого

[1] СУ РСФСР. 1918. № 90. Ст. 908.

[2] СУ РСФСР. 1918. № 93. Ст. 929.

же содержания — наказывается лишением свободы на срок от шести месяцев до семи лет или ссылкой на срок от двух до пяти лет.

Между тем право на протест, по своей сути, предполагает возможность критики не только конкретных действий (бездействия) органов публичной власти или проводимых ими реформ, но и концептуальных основ общественного и государственного устройства страны. При этом речь, конечно, не идет о свержении конституционного строя: насильственный захват или удержание власти по действующему закону справедливо считаются уголовным преступлением (ст. 278 Уголовного кодекса РФ). Речь идет о возможности критиковать деяния политика, даже самого высокого ранга, политическую платформу в целом, организацию системы власти и деятельность органов, необязательно сопровождая при этом критику конструктивными предложениями об изменении установленного порядка властвования. Практикой Европейского суда по правам человека установлено, что демократия допускает осуждение любых политических программ, даже тех, которые подвергают сомнению тот порядок, согласно которому организовано в настоящее время государство, при условии, что они не наносят ущерба самому государству[1].

С учетом запрета антисоветской пропаганды критика недостатков в работе государственных и общественных органов допускалась в обращениях граждан (п. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (в ред. от 2 февраля 1998 г.) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»). В п. 15 этого Указа устанавливалось, что преследование граждан в связи с подачей предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику влекут в отношении виновных должностных лиц ответственность в соответствии с законодательством. В соответствии с п. 1 ст. 6 действующего Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 29 июня 2010 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ФЗ об обращениях) также запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган,

[1] См.: *Эбзеев Б.С.* Конституция России и политический плюрализм: методология, теория, ориентиры правоприменения // Эбзеев Б.С. Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Вып. 3. Казань, 2008. С. 69.

орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

Между тем ФЗ об обращениях не имеет прямого отношения к учреждению оппозиционной деятельности. Оппозиционеры в своем протесте выходят за пределы реализации права на обращения. Институт обращений предназначен для рутинной «обратной связи» между государством и населением. В обращениях граждане чаще всего не протестуют, а заявляют о своих интересах и инициативах, просят о реализации государственных функций и оказании публичных услуг. Институт обращений не обладает той степенью публичности (по порядку направления и рассмотрения), которая необходима для осуществления права на протест. Критиковать власть открыто, громко, массово с освещением в СМИ возможно, скорее, в процедуре собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования (публичных мероприятий), которая предусмотрена в настоящее время другим Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2011 г.). Однако в этом Законе не содержится положения о недопустимости преследования граждан за критику органов публичной власти, которую они озвучивали в ходе публичного мероприятия. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» не дает понятия оппозиционной деятельности, не определяются субъекты права на протест. Порядок проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования одинаков, как в отношении публичных мероприятий, в ходе которых одобряются решения органов, так и для публичных мероприятий, в ходе которых граждане протестуют.

Видимо, такая деформация законодательства — перенесение гарантий протестных настроений не в тот правовой институт, в который требуется, — идет еще с советских времен. Как уже отмечалось, недостаточное внимание к правовому регулированию оппозиционной активности граждан исходит из-за недопущения мысли о том, что в советском государстве можно протестовать против общенародной политики. В ходе манифестаций граждане могут только восхищаться властью, одобрять действия органов и должностных лиц, что и наблюдалось в советские

годы на практике во время парадов, публичных мероприятий детских и молодежных организаций, а также выступлений профсоюзов с лозунгами о достижениях советской социально-экономической политики. И эта традиция отчасти сохранена в действующем Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании».

Можно ли увидеть развитие права на протест в правовом регулировании свободы слова? К сожалению, нет. В начале XX в. в русском обществе росло настроение протеста по отношению к политике самодержавия, все чаще обсуждалось введение конституции и гражданских свобод. Идеи дарования населению неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов активно обсуждались в многочисленных изданиях (в том числе в прессе), в трудах отечественных государствоведов, поддерживались разными обществами и политическими партиями. Эти обсуждения продолжались и на заседаниях I и II Государственной Думы[1]. В то время в стране буквально витал дух свободы, который, тем не менее, не привел к установлению демократической традиции восприятия оппозиционного мнения. После издания Манифеста 17 октября 1905 г. и долгих дискуссий в исполнительной власти были приняты Временные правила 4 марта 1906 г. об обществах и союзах. Они были утверждены императором в наиболее консервативной редакции, существенно ограничивающей эти свободы и оставляющей широкие возможности для административного произвола[2].

Свобода слова была провозглашена в советских Конституциях, в частности, Конституции СССР 1936 г., РСФСР 1937 г. и СССР 1978 г., РСФСР 1977 г. Но содержательного развития в текущем законодательстве эта свобода не получила. В тексте Конституций она закреплялась не сама по себе, а в составе целой группы свобод. Из-за этого значимость каждой свободы сошла на нет, и размылось их содержательное наполнение. Так, согласно ст. 50 Конституции СССР от 7 октября 1977 г. в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя граждан СССР гарантируются свобо-

[1] См.: Государственный строй монархической России: реалии, проекты, идеи, споры. С. 132, 133, 174, 175.

[2] См.: *Туманова А.С.* Первая русская революция и провозглашение свободы союзов и собраний // Отечественная история. 2005. № 5. С. 33–47.

ды: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

До сих пор в России нет закона о свободе слова. А ее содержание в Конституции РФ 1993 г. причудливо слито с правом на информацию и со свободой массовой информации, что необоснованно выхолащивает из свободы слова политическую суть и препятствует ее трансформации в идеологическую основу оппозиционной деятельности. В ст. 29 Конституции РФ неудачно дана и сама формула этой свободы как «свободы мысли и слова»: известно, что мысль, в отличие от ее выражения в словесной форме, вообще не может подлежать правовому регулированию. Можно сказать, что с советских времен недооценка свободы слова традиционна и для современного законодательства.

В содержании права на информацию также нельзя увидеть составляющие права на протест. Конечно, стоит говорить о том, что партия большинства, президент и правительство обязаны делиться информацией с оппозицией и раскрывать сведения, необходимые для осуществления оппозиционной деятельности. Но это всего лишь один из аспектов правового наполнения статуса политического меньшинства, имеющий хотя и важное, но второстепенное значение. Право на информацию в аспекте гласности деятельности представительных учреждений, описываемое в советский период, не заключало в себе свободу слова и справедливо рассматривалось как самостоятельное право. «...Лишь тот способен эффективно включиться в процесс осуществления государственной власти, кто овладел информационными связями, умеет обращаться с информацией, знает, от кого можно получить нужные сведения и кому передать их»[1]. В этой связи гласность работы Советов слагалась исключительно из мирных коммуникационных связей органов и граждан: гласность подготовки правовых актов, массовых обсуждений проектов, информирования граждан о принятых документах с использованием существующих каналов и форм, их доступности в самом широком смысле[2].

[1] См.: *Кряжков В.А.* Информация в советской представительной системе (правовые и организационные проблемы). Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1987. С. 12.

[2] См.: *Безуглов А.А., Кряжков В.А.* Гласность работы Советов. М. : Юрид. лит., 1988. С. 106.

Совершенствование российского законодательства в целях развития права на протест. Как уже отмечалось, оппозиционная критика органов и должностных лиц потенциально конфликтна: власть боится быть свергнутой, остаться нелегитимной, воспринимает недовольство граждан как угрозу для себя. Однако «мирные формы» права на протест в демократических государствах признаются возможными. В целях их защиты в законодательстве и в судебной практике расставляются специальные акценты в отношении порядка проведения протестных публичных мероприятий, а также оценок действий оппозиционеров. Вот некоторые из них.

Не важно, было публичное мероприятие согласовано с органами публичной власти или нет. Главное, что оно по целевой направленности (форме проявления и содержанию) являлось оппозиционным. Не может признаваться противоправным даже спонтанный митинг постольку, поскольку он — внезапная общественная реакция на произошедшее социально-политическое событие, о котором стало только что известно[1].

В демократическом государстве граждане при всех разумных законодательных ограничениях вправе проводить публичные мероприятия там (в том месте), где их позиции могли бы оказать должное воздействие на публику (на общество)[2].

Преследование оппозиционеров репрессивными мерами уголовного и административного права: заключение под стражу, арест, отбывание наказания в местах лишения свободы — недемократично. Европейским судом по правам человека неоднократно отмечалось, что, реагируя на критику, государство должно использовать не уголовно-правовые меры защиты, а иные средства, адекватные общественной опасности оппозиционной критики. Этими средствами могут быть: ответы на критику в СМИ, участие в теледебатах, обсуждения в интернет-форумах, внесение альтернативных законопроектов[3].

[1] См.: *Экштайн К.* Основные права и свободы: по российской Конституции и Европейской конвенции : учебное пособие для вузов. М. : NOTABENE, 2004. С. 157.

[2] См.: там же. С. 154.

[3] См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 23 апреля 1992 г. по делу «Кастелле (Castells) против Испании»; постановление

В российском законодательстве можно было бы установить такие гарантии в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании». В нем важно было бы определить цели протестного публичного мероприятия, содержания озвучиваемого «иного мнения», конкретные формы проявления при этом общественной активности.

Очевидна также необходимость сглаживания репрессивного характера УК и КоАП РФ относительно юридической квалификации действий граждан, не согласных с актами власти. В кодексах содержится чрезвычайно много составов, связанных с оскорблением и неповиновением требованиям, распоряжениям и решениям представителей власти (в частности, это ст. 319 УК, 17.3–17.8, 19.3 КоАП). Специальные нормы вводят квалифицирующие признаки, что, как известно, утяжеляет ответственность. Такая непропорциональная криминализация деяний граждан (хотя указанные нормы в большинстве своем не имеют прямого отношения к оппозиционной деятельности, а чаще всего связываются с неповиновением власти по иным причинам) недопустима в условиях колоссального дефицита доверия между гражданами и органами, в том числе и в сфере отправления правосудия. О кризисе доверия свидетельствуют авторитетные социологические опросы[1]. Если граждане, заявляющие протест власти в «мирных формах» и в таких же формах не подчиняющиеся требованиям полиции разойтись (представителям той же власти, которая не дает им говорить и требует замолчать), преследуются потом по УК или КоАП, то это по демократическим стандартам можно считать репрессией в отношении оппозиционеров. Надо учитывать, что сложность юридических оценок реализации права на протест будет объективно связана с дихотомией: попытками граждан докричаться до власти и массовыми беспокойными скоплениями, перекрытием улиц и дорог, а также скандированием осуждающих органы и должностных лиц лозунгов. Поэтому правоприменитель должен четко понимать, чем оппозиционная деятельность

Европейского суда по правам человека от 14 февраля 2006 г. по делу «Христианско-демократическая народная партия (Christian Democratic People's Party) против Молдавии» и др.

[1] См.: данные Аналитического центра Юрия Левады. URL: http://www.levada.ru/ (дата обращения — 26 декабря 2011 г.).

отличается от экстремизма, хулиганства и возбуждения ненависти либо вражды.

Понимая репрессивный характер уголовного закона, в июне 2011 г. Президент РФ предложил поправки в УК и КоАП в части декриминализации клеветы и оскорбления. Поправки были приняты Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ. Как отмечалось в прессе, «журналисты и прочие смутьяны, специализирующиеся на выведении на чистую воду сильных мира сего, могут перевести дух»[1]. Статьи 129 (клевета) и 130 (оскорбление) были исключены из УК и включены в КоАП: ст. 5.60 (клевета) и 5.61 (оскорбление) с некоторыми изменениями и дополнениями диспозиций. За совершение этих деяний были предусмотрены только денежные штрафы. За клевету и оскорбление вводилась не уголовная, а административная ответственность. Но Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ состав деяния — клевета был возвращен в Уголовный кодекс РФ, теперь это ст. 128.1.

О том, что европейские стандарты квалификации оппозиционного мнения, высказанного в адрес должностного лица, проникают в российскую правоприменительную практику, свидетельствует постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц». В нем отмечается, что судам следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы, политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

Относительно давно и масштабно судами рассматриваются дела об оскорблении должностных лиц и клевете в их адрес журналистами,

[1] См.: *Камакин А.* Клеветникам России // Итоги. 13.06.2011. № 24 (783). С. 12.

общественниками, правозащитниками и другими лицами, которые по роду своей деятельности призваны критиковать власть. И хотя в УК РФ РФ не содержится прямых указаний об особенностях правовой квалификации оскорбления и клеветы, совершенных в протестных целях, российская правоприменительная практика в целом следует демократическим стандартам. Во-первых, политические деятели с момента занятия соответствующей должности должны лояльно относиться к критике оппозиционно настроенных граждан и проявлять разумную терпимость. Во-вторых, за оценочные высказывания оппоненты власти не могут нести ответственность, поскольку не выходят за пределы «поля конструктивной критики» и не сообщают о ложных обстоятельствах. В-третьих, при привлечении к ответственности авторов оппозиционных высказываний, близких к выходу за рамки приличий (в частности, которые близки к таким характеристикам, как «дерзость», «цинизм», «унижение личного характера»), необходимо принимать во внимание мотивы действия автора, а именно: совершалось ли собственно оппонирование власти и можно ли оценить протест как мнение, представляющее общественную значимость.

Таким образом, содержание свободы слова, реализуемой в ходе общественно-политической дискуссии, расширяется: оппозиционерам позволяется выходить за рамки ограничения распространения сведений, порочащих честь и достоинство должностных лиц, их деловую репутацию, а равно унижающих их честь и достоинство. При этом действия оппонентов власти не считаются противоправными, а честь, достоинство и деловая репутация должностных лиц — умаленными.

Выступая на заседании координационного комитета Общероссийского народного фронта 8 декабря 2011 г., В. Путин заявил, что никого нельзя ограничивать в гражданских правах. Власть должна, «опираясь на подавляющее большинство наших граждан, вести диалог с теми, кто оппозиционно настроен, дать возможность высказаться, использовать конституционные права на демонстрации». Вместе с тем «если кто-то нарушает закон, то органы власти и правопорядка должны потребовать исполнения закона всеми законными средствами»[1]. Но ка-

[1] См.: В. Путин рассказал, что он думает о митингах оппозиции // РБК. 08.12.2011. URL: http://top.rbc.ru/politics/08/12/2011/628916.shtml?autoplay (дата обращения — 26 декабря 2011 г.).

кой конкретно закон нарушается, председатель Правительства РФ не уточнил. Вместе с тем под законами, регулирующими право на протест, можно понимать и устоявшиеся правоприменительные оценки действий оппозиционеров. И если в связи с оскорблением должностного лица и клеветой в его адрес российские суды дают в целом правильные квалификации с учетом демократических стандартов, то в связи с публичными мероприятиями наблюдается правовая неопределенность. При этом в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» и иных нормативных правовых актах не установлено понятия оппозиционной деятельности, не определены субъекты права на протест. А значит, необходимых законов о выражении оппозиционного мнения в России недостаточно.

Оппозиционная деятельность во внепарламентских формах может осуществлять через различные права и свободы: свободу манифестаций, право на объединение, свободу слова, право на обращение (лишь в определенной его части). В современном законодательстве, во-первых, можно прямо указать, что названные права могут реализовываться в целях выражения протеста. Во-вторых, описать протестные формы осуществления прав. В-третьих, исключить ограничения названных прав, препятствующие их реализации в протестных целях (либо расширить их содержание так, чтобы право могло использоваться и в сфере оппозиционной деятельности). Конкретные изменения и дополнения необходимы в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», Федеральный закон «О политических партиях», Федеральный закон «Об общественных объединениях», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях. Наиболее радикальным было бы принятие Федерального закона «О свободе слова».

Учитывая российские политико-правовые традиции, культура ведения общественно-политической дискуссии не может сформироваться в одночасье. Она должна «выращиваться» длительное время, в том числе и посредством позитивного права и правоприменительной практики.