

*Владимир Борисович Исаков,
народный депутат РФ 1990-1993 гг.,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации*

ГУЛЛИВЕР И ЛИЛИПУТЫ

*Стабильность государства зависит
от поддержки народа, а не высоты за-
боров и количества собак, охраняющих
власть*

Мне посчастливилось познакомиться с Г.В. Мальцевым и поработать вместе с ним три года – с 2002 по 2005 год.

Будучи к тому времени вполне сложившимся преподавателем, я не мог не отметить, что Г.В. Мальцев сформировал собственную оригинальную концепцию преподавания теории права и государства, которая опиралась на следующие принципы: четкое изложение студентам базовых категорий теории права и государства; приоритет права и прав человека; широкий социокультурный подход к государственно-правовым явлениям; единство правовой и нравственной оценки явлений и процессов действительности.

Авторское видение теории права и государства было реализовано в программе этой дисциплины, по которой работала кафедра. В своей основе, с необходимыми изменениями и дополнениями, эта программа сохранилась и по сию пору.

На кафедре теории права и сравнительного правоведения, руководимой Г.В. Мальцевым, царила живая, творческая атмосфера. Он интуитивно нащупал и реализовал принцип «трех третей», о котором мне рассказал в свое время мой учитель, профессор С.С. Алексеев. Суть этого принципа в следующем: в преподавательском и научном коллективе, на кафедре, должны быть представлены примерно в равном количестве три поколения: младшее – ассистенты и преподаватели без ученой степени, а также молодые кандидаты наук; среднее – кандидаты юридических наук, доценты со стажем и старшее – доктора наук, профессора. Если этот принцип соблюдается, кафедре ничего не грозит, она будет устойчиво работать долгие годы, поскольку нагрузка на членов коллектива будет распределяться в соответствии с их опытом и квалификацией и каждый член коллектива будет видеть свои перспективы роста.

Геннадий Васильевич Мальцев явно не принадлежал к числу авторитарных деятелей, скорее напротив, стиль его руководства отличали мягкость и деликатность. Вместе с тем, каждый член кафедры четко знал свои обязанности и выполнял их без особых понуканий.

Помимо уважаемого должностного статуса, Геннадий Васильевич был и неформальным лидером кафедры, душой коллектива. В памяти сохранилась такая картина. На дворе – ноябрь. Коллектив кафедры собрался в кабинете Мальцева отметить государственный праздник (Геннадий Васильевич ценил дружеское общение и нередко собирал нас в неформальной товарищеской обстановке). Мальцев во главе стола, за его спиной – желтая штора, которая колышется от порывов ветра: старая оконная рама рассохлась и ветер продувает ее насквозь. В кабинете заведующего, соответственно, достаточно холодно. Но Геннадий Васильевич не замечает

бытовых неудобств и увлеченно рассказывает нам о своей работе в прокуратуре.

Крупная, нестандартная, самостоятельная личность вызывает в людях не только восхищение, но нередко и зависть, неприятие, желание уколоть. Тем более что Геннадий Васильевич никогда не скрывал своих патриотических гражданских взглядов и с этой позиции нередко критиковал очередные «перегибы» во внутренней и внешней политике. Не всем его позиция была по вкусу. Казалось бы, на факультете права крупного известного ученого, к тому времени – члена-корреспондента РАН, должны были бы оградить от неприятностей, создать все условия для работы, пылинки сдувать. Но нет, постоянно шли наезды, наскоки, мелочные придирки, которые привели в конце концов к тому, что Геннадий Васильевич хлопнул дверью.

Уходя, он передал кафедру в мои руки. Сегодня, спустя десять лет, состав кафедры существенно обновился, но память о крупном ученом и замечательном человеке, возглавлявшем кафедру, жива. По мере сил, мы стараемся сохранять стиль работы кафедры, поддерживать те традиции, которые заложил Геннадий Васильевич Мальцев.

Г.В. Мальцев был человеком острого пытливого ума, настоящим ученым, который не терпел пустословия и предвзятости. Во главу угла он ставил не апробированные подходы или чье-то авторитетное мнение, а объективные факты действительности. Именно к фактам мы сейчас и переходим.

* * *

Социальная жизнь напоминает пестрый ковер, в котором переплелись экономические, политические, правовые отношения, явления внутренней и внешней политики, сознание, эмоции и чувства людей, события образования и культуры

и многое другое. Анализируя цепочку правовых событий, мы как бы «вытягиваем нить» из этого ковра. С одной стороны, при этом теряются, становятся не видны связи правовых решений и породивших их обстоятельств, последние остаются за рамками рассмотрения. Но с другой стороны, мы получаем возможность оценить качество и прочность «нити», попытаться понять логику и цели «ткача» – законодателя, который, не жалея сил, полтора десятилетия формировал эту «нить» и настойчиво вплетал ее в контекст общественной жизни. Далее мы рассмотрим совокупность правовых решений, принятых в Российской Федерации по вопросам развития демократии и правового государства.

Развитие демократии и правового государства в России в период 2000-2015 гг.

Аналитическое досье¹

В августе 2000 года вступил в силу закон «О порядке формирования Совета Федерации», которым заседавшие в верхней палате губернаторы и региональные спикеры были заменены на делегированных ими представителей. Губернаторы лишились права депутатской неприкосновенности, которым обладали ранее как члены Совета Федерации.

В июле 2001 года принят закон «О политических партиях», ужесточивший требования к их созданию и разрешивший Минюсту России инициировать их ликвидацию.

25 июля 2002 года принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности». В соответствии со статьей 1 данного закона (с последующими изменения-

1. Источники: Газета «Коммерсантъ», № 20/П (4805), 6 февраля 2012 года. <http://kommersant.ru/doc/1866781>; Правовые базы данных «Гарант» и «КонсультантПлюс».

ми и дополнениями) понятие экстремистской деятельности (экстремизма) включило широкий круг действий, в том числе насильственное изменение основ конституционного строя, воспрепятствование законной деятельности государственных органов, пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность, организацию, подготовку и финансирование указанных деяний и др.

В октябре 2003 года принят закон о местном самоуправлении, допускающий введение института сити-менеджеров вместо выбираемых мэров.

В сентябре 2004 года на фоне шока от теракта в Беслане Владимир Путин инициировал отмену прямых выборов губернаторов (глав администраций) субъектов Российской Федерации.

11 декабря 2004 года принят федеральный закон, согласно которому высшее должностное лицо (руководитель органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации по представлению Президента РФ.

В декабре 2004 года внесены поправки в закон о политических партиях, увеличившие минимальную численность их членов с 20 до 50 тыс. (в последующем это число было снижено до 40 тыс. человек).

В мае 2005 года принят Федеральный закон «О выборах депутатов Госдумы», отменяющий одномандатные округа, запрещающий избирательные блоки и повышающий барьер для прохождения в Думу с 5% до 7%.

21 декабря 2005 года постановлением Конституционного суда РФ положение федерального закона, согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской

Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) наделяется полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, признано не противоречащим Конституции РФ.

В январе 2006 года внесены поправки в закон о некоммерческих организациях, значительно усложнившие условия их создания и функционирования.

В июле 2006 года внесены изменения в закон о противодействии экстремистской деятельности, существенно расширяющие перечень ее признаков.

В июле 2006 года из избирательных бюллетеней исключена графа «Против всех».

2 декабря 2007 года состоялись выборы в Государственную Думу пятого созыва, на которых заградительный барьер для партий, проходящих в Думу был повышен с 5% до 7%, законодательно убраны нижний порог явки и возможность голосовать против всех, отменены мажоритарная система и голосование по одномандатным округам, членам одной партии запрещено проходить по спискам другой, а партиям запрещено объединяться в предвыборные блоки; запрещены независимые российские наблюдатели (оставлены только от партий).

В ноябре 2008 года в послании Федеральному Собранию Президент Дмитрий Медведев инициировал «корректировку Конституции» – сроки полномочий президента и Госдумы были увеличены с четырех до шести и пяти лет соответственно.

В декабре 2008 года из компетенции суда присяжных выведены дела, связанные с терроризмом, захватом заложников, насильственным захватом власти, массовыми беспорядками, диверсиями, госизменой, шпионажем.

В феврале 2009 года отменен избирательный залог на выборах всех уровней.

В апреле 2009 года право предлагать кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации получила победившая на региональных выборах партия.

5 апреля 2009 года Президент РФ получил право распускать законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации в случае двукратного отклонения представленной Президентом кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В мае 2009 года президент Дмитрий Медведев подписал поправки к закону о выборах, предоставляющие федеральному списку кандидатов в Госдуму, получившему от 5% до 7% голосов, один-два депутатских мандата. Одновременно принят закон о равном доступе к СМИ всех парламентских партий.

В мае 2009 года губернаторы и местные депутаты получили право отправлять в отставку мэров городов.

В июне 2009 года действовавшая 18 лет процедура избрания Председателя Конституционного Суда самими судьями заменена на его назначение Советом Федерации по представлению Президента РФ.

30 апреля 2010 года принят Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

В июне 2010 года политическим партиям, не представленным в Государственной Думе, законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации, дано право не менее одного раза в год участвовать в пленарных заседаниях указанных органов.

27 июля 2010 года принят Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»

22 декабря 2010 года принят Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации».

28 декабря 2010 года принят Федеральный закон «О безопасности».

В марте 2011 года принят закон о том, что как минимум половина местных парламентов (численностью не менее 20 депутатов) должны избираться по партспискам при заградительном барьере в 5%.

20 октября 2011 года приняты поправки, снижающие с 7% до 5% заградительный барьер на выборах в Госдуму, однако данное положение вступит в силу лишь в 2016 году, начиная с выборов Государственной Думы 7 созыва.

21 ноября 2011 года на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации возложена обязанность представлять сведения о доходах.

В декабре 2011 года президент Дмитрий Медведев обнародовал пакет реформ, включающий прямые выборы губернаторов, возвращение одномандатных округов, заявительный принцип регистрации партии, отмену сбора подписей на выборах Госдумы.

23 декабря 2011 года президент Дмитрий Медведев внес в Думу законопроекты об упрощении регистрации партий и отмене сбора подписей.

16 января 2012 года внесен законопроект о возвращении выборов губернаторов.

В апреле 2012 года резко снижены требования к численному составу членов политических партий (с 40 тыс. до 500 чел), отменены требования к численности их региональных отделений.

2 мая 2012 года принят федеральный закон, вернувший прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с рядом ограничений – президентским и муниципальным «фильтрами». Установлено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может занимать свою должность более чем два раза подряд. Из закона ушло право Президента РФ на роспуск законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на практике оно не применялось).

В мае 2012 года кандидаты, списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями, освобождены от сбора подписей избирателей на выборах всех уровней, за исключением выборов Президента Российской Федерации. Для назначения референдума сбор подписей сохранен. Одновременно введен сбор подписей депутатов муниципальных образований на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации («муниципальный фильтр»).

В июне 2012 года повышена уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий.

В июне 2012 года введены дополнительные ограничения, связанные с проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, резко увеличен уровень штрафов.

В июле 2012 года в законодательство об общественных объединениях введено понятие «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента» и установлен соответствующий реестр.

В июле 2012 года в УК РФ возвращена уголовная ответственность за клевету, причем санкции за это правонарушение существенно увеличены.

В июне 2012 года установлена административная ответственность за «флеш-моб» – организацию массового одно-

временного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, и существенно усилена административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

В сентябре 2012 года установлен единый день голосования на выборах органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления.

В ноябре 2012 года расширено содержащееся в ст. 275 УК РФ понятие «государственная измена», которое стало включать также «оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации».

3 декабря 2012 года принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». На должностных лиц, замещающих государственные должности, возложена обязанность представления сведений не только о доходах, но и о расходах.

3 декабря 2012 года в новой редакции ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации» установлено, что Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Ограничено требование о постоянном проживании кандидата в Совет Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

28 декабря 2012 года принят Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (Закон Димы Яковлева или «антимагнитский» закон). Установил порядок ведения списка

лиц, которым запрещен въезд в РФ, имущество и финансовые активы которых могут быть арестованы. Закон запретил передачу на усыновление (удочерение) детей, являющихся гражданами Российской Федерации, гражданам Соединенных Штатов Америки и прекратил действие Соглашения о сотрудничестве в сфере усыновления (удочерения).

30 декабря 2012 года законодательно урегулировано право осужденных направлять предложения, заявления, ходатайства и жалобы, в том числе уполномоченным по правам человека и уполномоченным по правам ребенка.

2 апреля 2013 года законодательно установлено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может быть избрано депутатами законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации из числа трех кандидатур, представленных Президентом Российской Федерации. Возможность избрания высшего должностного лица населением путем прямых выборов в законе сохранена.

7 мая 2013 года принят закон о парламентском контроле.

7 мая 2013 года принят закон о запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

В мае 2013 года создан институт уполномоченного по защите прав предпринимателей.

В апреле 2013 года принято положение, обязывающее Правительство РФ в шестимесячный срок подготовить и внести Государственную Думу законопроект взамен действующего закона, положения которого признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции РФ.

В апреле 2013 года законодательно запрещено изготовление и распространение продукции СМИ, содержащей нецензурную брань.

В июне 2013 года законодательно ограничена пропаганда отрицания традиционных семейных ценностей среди детей. Установлена административная ответственность за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних.

В июне 2013 года существенно расширена уголовная и административная ответственность за публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих.

В июне 2013 года законодательно урегулировано размещение в сетях информации в форме открытых данных.

В июле 2013 года первичные данные официального статистического учета признаны информацией ограниченного доступа, предоставление данной информации гражданам и организациям запрещено.

В июле 2013 года законодательно запрещено внепроцессуальное обращение к судье по делу, находящемуся в его производстве.

В октябре 2013 года уточнены полномочия и обязанности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, их должностных лиц, в сфере международных отношений.

В декабре 2013 года уточнены правила регистрации граждан по месту жительства и по месту пребывания, существенно усилена ответственность за их нарушение.

В декабре 2013 года в УК РФ внесена статья (280.1), установившая ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации.

В декабре 2013 года принят комплекс изменений и дополнений в законодательство, направленных на защиту прав потерпевших от преступлений.

В декабре 2013 года установлено, что случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, доступ к данной информации может быть ограничен во внесудебном порядке.

3 февраля 2014 года усилена уголовная ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, организацию экстремистского сообщества и участие в его деятельности.

5 февраля 2014 года принята поправка к Конституции РФ, в соответствии с которой были объединены Высший Арбитражный и Верховный Суд.

5 февраля 2014 года из Конституции РФ снято положение, согласно которому Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Назначение Генерального прокурора Советом Федерации сохранено, однако все остальные прокуроры, за исключением прокуроров районов и городов, назначаются Президентом РФ.

21 февраля 2014 года права быть избранным главой субъекта Российской Федерации лишены лица, которые привлекались к уголовной либо к административной ответственности за действия экстремисткой направленности.

22 февраля 2014 года принята новая редакция ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы. Права быть избранными лишены лица, которые привлекались к уголовной

либо административной ответственности за действия экстремистской направленности. Запрещено участие в выборах иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, международных организаций и международных общественных движений, некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

2 апреля 2014 года усилены судебные гарантии избирательных прав граждан, права на участие в референдуме.

2 апреля 2014 года принят федеральный закон об участии граждан в охране общественного порядка.

5 мая 2014 года в избирательное законодательство возвращена необходимость сбора подписей избирателей на выборах всех уровней, за исключением выборов должностного лица местного самоуправления.

5 мая 2014 года в УК РФ внесена статья 354.1, установившая уголовную ответственность за реабилитацию нацизма, установлена административная ответственность за публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, либо публичное осквернение символов воинской славы России, в том числе совершенные с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет»).

5 мая 2014 года принят ФЗ, установивший обязанности организатора распространения информации в сети «Интернет», особенности распространения блогером общедоступной информации, порядок (в том числе внесудебный) ограничения доступа к информационному ресурсу организатора распространения информации, а также административную ответственность за нарушение указанных правил.

28 июня 2014 года расширено применение конфискации в случаях финансирования экстремисткой деятельности.

21 июля 2014 года усилена юридическая ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации.

21 июля 2014 года принята поправка к Конституции Российской Федерации, согласно которой в состав Совета Федерации вошли представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, в количестве не более десяти процентов от количества членов Совета Федерации.

21 июля 2014 года принят ФЗ об основах общественного контроля в РФ.

14 октября 2014 года установлено, что иностранное государство, международная организация, а также находящаяся под их контролем организация, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо с иностранным участием, иностранный гражданин, лицо без гражданства, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства, в совокупности или каждый в отдельности, не вправе выступать учредителем (участником) средства массовой информации, являться редакцией средства массовой информации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание.

4 ноября 2014 года установлена административная ответственность за пропаганду либо публичное демонстрацию нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрация которых запрещены федеральными законами.

24 ноября 2014 года ограничено незаконное размещение в сетях объектов авторских и (или) смежных прав, за исключением фотографий.

24 ноября 2014 года политическим партиям запрещено заключение сделок с иностранными государствами, юридическими лицами и гражданами.

31 декабря 2014 года – лица, которые ранее являлись руководителями или входили в состав руководящего органа общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято решение о ликвидации или запрете деятельности, не могут быть учредителями некоммерческой организации в течение десяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда.

8 марта 2015 года принят Кодекс административного судопроизводства.

8 марта 2015 года законодательно определен порядок исключения общественного объединения из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

8 марта 2014 года многократно увеличены штрафы за дачу и получение взятки.

6 апреля 2015 года законодательно урегулирован статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, определены его права.

2 мая 2015 года статья КоАП о злоупотреблении свободой СМИ дополнена новой частью, установившей ответственность за производство либо выпуск продукции средства массовой информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалы, публично оправдывающие терроризм, или другие материалы, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности. Усилена административная ответственность за производство и распространение экстремистских материалов.

23 мая 2015 года принят федеральный закон, установивший порядок признания нежелательной на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации. Закон установил административную и уголовную ответственность за участие в деятельности указанной организации.

28 мая 2015 года расширен список сведений, составляющих государственную тайну. К государственной тайне отнесены сведения о потерях личного состава Минобороны России в мирное время в период проведения спецопераций.

13 июля 2015 года внесен ряд дополнительных ограничений в деятельность религиозных объединений и групп.

13 июля 2015 года принят федеральный закон «О праве на забвение». Граждане и организации получили право ограничивать доступ к недостоверной и неактуальной, потерявшей значение для заявителя информации.

* * *

Автор не ставил целью подбирать факты определенным образом, выпячивать позитив или негатив. В досье попали правовые решения, привлечшие внимание общественности, оказавшие или в перспективе способные оказать воздействие на жизнь общества. Обнаружившаяся в результате картина не может не вызвать чувства озабоченности.

Возьмем, например, Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», оказавшийся в последние годы в центре правовой политики государства². Статья 1 указанного Федерального закона содержит поня-

2. Федеральный закон от 22 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 29 июля 2002 года, № 30, ст.3031 с последующими изменениями и дополнениями).

тие «экстремистской деятельности (экстремизма)», которое охватывает 13 различных видов правонарушений:

- «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;

- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;
- организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;
- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг»³.

Никто не спорит с тем, что экстремизм – опасное социальное явление, с которым необходимо бороться. Однако юридические средства борьбы с экстремизмом должны носить точно выверенный правовой характер. В противном случае – отечественный опыт доказал это многократно – уголовная и административная репрессия может нанести урон законности, правам и свободам граждан. С этой точки зрения, так ли уж безупречна правовая норма, объединившая «под одну крышу» столь различные виды противоправных действий? В научной литературе высказываются обоснованные сомнения на этот счет:

«Внимательное изучение ст. 1 Закона – тех действий, которые законодатели отнесли к экстремистским – приводит к следующим результатам.

3. Там же.

1. Различные действия, объединенные общим термином «экстремизм» представляют совершенно разную общественную опасность: указанные, например, в частях 1 и 2 п. 1 ст. 1 Закона – это особо тяжкие преступления; а, скажем, в частях 9 и 11 – в соответствии с УК РФ вообще не имеют признаков состава преступления и не подлежат уголовному наказанию.

2. Указанные действия имеют различный объект преступления и потому (если имеют признаки состава преступления) относятся к разным разделам УК РФ: указанные, например, в частях 1, 3, 10, 12 – это преступления против основ конституционного строя и безопасности государства; в частях 5 и 6 – против конституционных прав и свобод человека и гражданина; и т.д. А в части 8 вообще указано не действие, а мотив, являющийся общим квалифицирующим признаком самых разных преступлений.

3. И, наконец, не все, а только некоторые действия, перечисленные в п. 1 ст. 1 Закона и отнесенные там к «экстремизму», являются таковыми в соответствии с определением экстремистской деятельности, данным в ст. 282.1 УК РФ, под которыми там понимаются только преступления, «совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса и пунктом «е» части первой статьи 63 настоящего Кодекса». Очевидно, действия, указанные в частях 1, 2, 6, 7 п.1 ст. 1 Закона, не содержат указанного признака, как не содержат его составы преступлений, определенные в соответствующих статьях Уголовного кодекса – значит определения экстремизма в указанном Законе и в УК РФ противоречат друг другу»⁴.

4. Белоусов Е.В., Шаряпов Р.А. Закон о противодействии экстремизму: слово и дело. URL: <http://www.ekstremizm.ru/publikacii/item/879-zakon-o-protivodeystvii-ekstremizmu-slovo-i-delo> (Дата доступа – 15 августа 2015 года).

Закрепление в законодательстве противоречивых, неопределенных, «резиновых» по содержанию юридических норм представляет реальную угрозу законности, правопорядку, реализации принципов правового государства. В юридической практике автора был следующий случай. Владелец небольшой экспертной фирмы был избран руководителем ассоциации, крупного экспертного объединения. Для того чтобы уйти от конфликта интересов он в течение шести месяцев искал и нашел покупателя, которому продал свою фирму. Именно эти шесть месяцев были поставлены ему в вину: в одной из газетных публикаций его назвали «коррупционером», хотя никаких сделок в пользу своей экспертной фирмы им заключено не было. Желая очистить репутацию от «почетного звания» коррупционера, руководитель экспертного объединения обратился в суд, который вопреки закону, логике и здравому смыслу занял следующую позицию: в течение шести месяцев допускал конфликт интересов, стало быть, коррупционер.

Просматривая «Аналитическое досье», нельзя не обратить внимание на особенности развития российского избирательного законодательства. Оно предельно неустойчиво: заградительный барьер для партий сначала был повышен с 5 до 7 процентов, затем – снижен до 5, избирательные блоки то разрешались, то запрещались, количество членов партии, дающее право выдвигать партийные списки, сначала было повышено до 50 тыс., затем снижено до 500 человек (т.е. в 100 раз). Порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прошел за десять лет аж два круга: выборы – наделение полномочиями – снова выборы – снова наделение полномочиями.

Каждые очередные выборы в России проходят по существенно измененным правилам. Возникает ощущение, что законодатель методом проб и ошибок ищет модель избирательного процесса, которая позволила бы действующей

власти «с гарантией» выигрывать выборы. В результате подобной практики выборы перестают работать как цивилизованный механизм разрешения противоречий, назревших в обществе, теряют легитимность, электорат вообще перестает интересоваться выборами и ожидать от них каких-либо позитивных изменений в своей жизни.

Отдельные положения новейшего избирательного законодательства вызывают, мягко говоря, изумление. Так, Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ (в ред. от 14 июля 2015 года) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установил в части 7 статьи 69 следующую норму:

«Политическая партия, зарегистрировавшая федеральный список кандидатов, зарегистрированный кандидат не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях:

1) распространения призывов голосовать против федерального списка кандидатов (федеральных списков кандидатов), против кандидата (кандидатов);

2) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной федеральный список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов, тот или иной кандидат (те или иные кандидаты) будет избран (будут избраны);

3) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о какой-либо политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах) в сочетании с негативными комментариями;

4) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к политиче-

ской партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, кандидату (кандидатам)»⁵.

Хорошо известно, что борьба за власть и в России, да и во всем мире, ведется далеко не в «белых перчатках». Низкий уровень общей и правовой культуры, передержки, эмоциональные перехлесты, беспринципная демагогия, ложь и откровенное хамство – все это хорошо известные спутники предвыборных баталий. Но можно ли бороться с этим, законодательно запрещая агитировать «против», причем, независимо от правдивости и обоснованности утверждений? Можно ли реально агитировать на выборах, не говоря ни слова критики в адрес других партий и кандидатов, и кому нужна эта беззубая «предвыборная агитация»? Идя по этому пути, может быть, следовало бы вообще запретить предвыборную агитацию? Мало ли кто и что там наговорит...

Другой спорный момент связан с процедурой передачи депутатского мандата выбывшего депутата. Вот как выглядит данная процедура в части 1 статьи 96 Федерального закона от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»:

«В случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы, избранного в составе федерального списка кандидатов, коллегиальный постоянно действующий руководящий орган политической партии, выдвинувшей этот список, вправе предложить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации кандидатуру другого зарегистрированного кандидата из того же федерального списка кандидатов для замещения вакантного депутатского мандата. При этом указанная кандидатура предлагается

5. Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ (в ред. от 14.07.2015) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 24 февраля 2014 года, № 8, ст. 740).

из числа зарегистрированных кандидатов, включенных в ту же региональную группу кандидатов (общегосударственную часть) федерального списка кандидатов, что и депутат Государственной Думы, чьи полномочия прекращены досрочно. (...) Предложение кандидатуры для замещения вакантного депутатского мандата осуществляется в порядке, предусмотренном уставом соответствующей политической партии. В этом случае Центральная избирательная комиссия Российской Федерации передает вакантный депутатский мандат зарегистрированному кандидату, предложенному указанным органом политической партии»⁶.

На практике это означает, что избиратели проголосовали на выборах не за партийный список, а за «котов в мешке». В любой момент депутат может сдать свой мандат и будет замещен кандидатом из любой части регионального списка партии. Это очень удобно: «спонсоров партии» теперь не надо «светить» в первых строках партийного списка: его можно будет продвинуть в депутаты позже, когда предвыборные страсти улягутся. Ну, а избиратели тут при чем? Им предоставляется право наблюдать с задних рядов галерки как продвигаются во власть якобы избранные ими «слуги народа». Стоит ли удивляться после этого, что социологические опросы регулярно фиксируют низжайший уровень доверия населения и к выборам, и к деятельности депутатов Государственной Думы?

Не вполне понятные изменения произошли и в правовом регулировании деятельности религиозных организаций. Федеральный закон от 13 июля 2014 года внес ряд изменений и дополнений в Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях», которые усложнили условия их организации и деятельности⁷. Сравните, например, пред-

6. Там же.

7. Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «О свободе совести и о религиозных объединениях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 29 сентября 1997 года, № 39, ст. 4465, с последующими изменениями и дополнениями).

видущую и ранее действовавшую редакцию части 2 статьи 7 указанного Федерального закона:

<p>Часть 2 статьи 7 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» в редакции от 26 сентября 1997 года</p>	<p>Часть 2 статьи 7 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» в редакции от 13 июля 2014 года</p>
<p>«Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления».</p>	<p>«Руководитель (представитель) религиозной группы или руководящий орган (центр) централизованной религиозной организации в случае, если религиозная группа входит в ее структуру, в письменной форме уведомляет о начале деятельности религиозной группы орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации религиозной организации, по месту осуществления деятельности религиозной группы.</p> <p>В уведомлении о начале деятельности религиозной группы указываются сведения об основах вероисповедания, о местах совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, руководителе (представителе), гражданах, входящих в религиозную группу, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства. Уведомление о начале деятельности религиозной группы составляется по форме, утвержденной органом, уполномоченным принимать решение о государственной регистрации религиозной организации.</p> <p>Религиозная группа представляет уведомление о продолжении своей деятельности не реже одного раза в три года со дня последнего уведомления органа, уполномоченного принимать решение о государственной регистрации религиозной организации»</p>

Людей старшего поколения, безусловно, покоробит и напугает составление списков «с указанием фамилий, имен, отчеств и места жительства». Слишком свежи воспоминания о том, когда по аналогичным спискам отправляли далеко-далеко, в холодные края, предварительно присудив «десять лет без права переписки». Конституция РФ гарантировала каждому свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Трудно понять, кому и зачем понадобилось ограничивать эту свободу нелепыми бюрократическими конструкциями.

Острую дискуссию в российском обществе вызвала одна из последних законодательных новелл – Федеральный закон от 13 июля 2015 года, внесший изменение в статью 10.3 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В средствах массовой информации данная поправка получила наименование «Закон о праве на забвение». Вот его содержание:

«1. Оператор поисковой системы, распространяющий в сети «Интернет» рекламу, которая направлена на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, по требованию гражданина (физического лица) (далее в настоящей статье – заявитель) обязан прекратить выдачу сведений об указателе страницы сайта в сети «Интернет» (далее также – ссылка), позволяющих получить доступ к информации о заявителе, распространяемой с нарушением законодательства Российской Федерации, являющейся недостоверной, а также неактуальной, утратившей значение для заявителя в силу последующих событий или действий заявителя, за исключением информации о событи-

ях, содержащих признаки уголовно наказуемых деяний, сроки привлечения к уголовной ответственности по которым не истекли, и информации о совершении гражданином преступления, по которому не снята или не погашена судимость.

2. Требование заявителя должно содержать:

- 1) фамилию, имя, отчество, паспортные данные, контактную информацию (номера телефона и (или) факса, адрес электронной почты, почтовый адрес);
- 2) информацию о заявителе, указанную в части 1 настоящей статьи, выдача ссылок на которую подлежит прекращению;
- 3) указатель страницы сайта в сети «Интернет», на которой размещена информация, указанная в части 1 настоящей статьи;
- 4) основание для прекращения выдачи ссылок поисковой системой;
- 5) согласие заявителя на обработку его персональных данных.

3. В случае обнаружения неполноты сведений, неточностей или ошибок в требовании заявителя оператор поисковой системы вправе направить заявителю в течение десяти рабочих дней с момента получения указанного требования уведомление об уточнении представленных сведений. Оператор поисковой системы также вправе направить заявителю уведомление о необходимости предоставления документа, удостоверяющего личность. Указанное уведомление может быть направлено заявителю однократно.

4. В течение десяти рабочих дней с момента получения уведомления, указанного в части 3 настоящей статьи, заявитель принимает меры, направленные на восполнение недостающих сведений, устранение неточностей и ошибок, и направляет оператору поисковой системы уточненные сведе-

ния, а также документ, удостоверяющий личность (в случае необходимости).

5. В течение десяти рабочих дней с момента получения требования заявителя или уточненных заявителем сведений (в случае направления заявителю уведомления, указанного в части 3 настоящей статьи) оператор поисковой системы обязан прекратить выдачу ссылок на информацию, указанную в требовании заявителя, при показе результатов поиска по запросам пользователей поисковой системы, содержащих имя и (или) фамилию заявителя, уведомить об этом заявителя или направить заявителю мотивированный отказ.

6. Оператор поисковой системы направляет заявителю уведомление об удовлетворении указанного в части 1 настоящей статьи требования заявителя или мотивированный отказ в его удовлетворении в той же форме, в которой было получено указанное требование.

7. Заявитель, считающий отказ оператора поисковой системы необоснованным, вправе обратиться в суд с иском о прекращении выдачи ссылок на информацию, указанную в требовании заявителя.

8. Оператор поисковой системы обязан не раскрывать информацию о факте обращения к нему заявителя с требованием, указанным в части 1 настоящей статьи, за исключением случаев, установленных федеральными законами⁸.

Проблема «права на забвение» – предмет оживленных юридических дискуссий во многих развитых странах. Информация о частной жизни, доступная в интернете и других публичных сетях, действительно в ряде случаев превращает существование людей в пытку, наказание до конца жизни.

8. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 29 и 402 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 20 июля 2015 года, № 29 (часть I), ст. 4390).

Проблема заключается в том, чтобы найти разумный, сбалансированный компромисс между «прайвеси» – неприкосновенностью частной жизни – и общественными интересами, в частности, правом граждан на доступ к информации. Бесспорных, однозначных правовых решений пока никем не найдено. Стоило ли в этих условиях торопиться с принятием скороспелого российского закона, даже не обсужденного толком с общественностью и научными кругами?

Российский закон «О праве на забвение» написан непрофессионально и содержит множество уязвимых сторон – таково мнение крупнейшего российского поисковика «Яндекс», которому предстоит исполнять данный закон:

«Вопросы вызывает, прежде всего, допустимость ограничения прав человека на поиск достоверной информации. Действующее законодательство не предполагает такой возможности. В Конституции РФ закреплено право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29). Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и информатизации» также предусматривает право на поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников (статья 8). Этим, собственно, и занимается поисковая система: ищет по всем общедоступным источникам информации. Законопроект игнорирует право на поиск. Безусловно, существует возможность ограничения конституционных прав человека для достижения определенных целей, однако, явно не тех, которые указаны в законопроекте.

В ограничениях, которые вводит законопроект, присутствует явный дисбаланс между частными и общественными интересами. Необходимость поиска и получения информации во многих случаях обоснована общественным интересом к деятельности лиц, которые играют важную роль в жизни человека или общества. Законопроект затруднит или сдела-

ет поиск важной и достоверной информации невозможным. Скажем, невозможным может оказаться найти информацию и отзывы о враче, к которому вы собираетесь пойти на приём, или о воспитательнице детского сада, в который вы собираетесь отдать своего ребёнка.

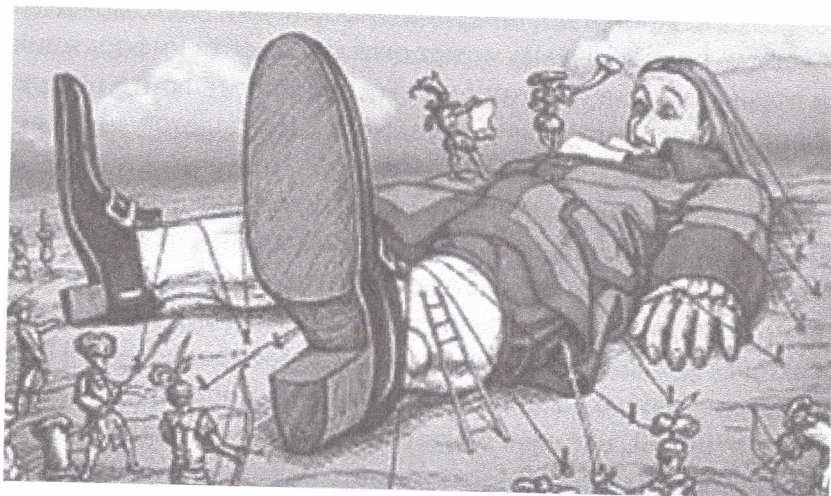
Кроме того, предлагаемый механизм открывает возможности для многочисленных злоупотреблений. От авторов жалобы не требуется никакого обоснования или подтверждения: достаточно одной жалобы. В результате из поисковой системы должны исчезнуть ссылки на неопределённый круг ресурсов, любых. Это очень удобно для достижения самых разных целей, например, чтобы скрыть информацию о мошеннических схемах или затруднить работу конкурентам.

Но даже если представить себе, что можно ограничить людей в поиске достоверной информации наравне с незаконной или недостоверной, возникает второй вопрос: кто должен исследовать информацию, выяснять, насколько она законна, достоверна или актуальна, относится ли к конкретному лицу, и принимать итоговое решение? Законопроект предлагает закрепить эту функцию за поисковиками, передав функции судов или правоприменительных органов отдельно взятым коммерческим организациям. Если поисковая система откажется от этой роли, ей грозят постоянные штрафы или судебные разбирательства»⁹.

Наверное, не совсем беспочвенен комментарий к законопроекту «О праве на забвение» одного из пользователей сети (Александр, 13 июня 2015 года): «Закон скорее примут, власть себя закупоривает. Ну и пусть, сильнее потом разлетаться будет...»¹⁰. Одним словом: чем хуже, тем лучше. Мы это, кажется, уже проходили?

9. См.: URL: <https://openrussia.org/post/view/7904/> (Дата доступа 15 августа 2015 года).

10. См.: О тех, кто будет рад остаться без памяти. URL: <https://openrussia.org/post/view/7881/> (Дата доступа 15 августа 2015 года).



Гулливер и лилипуты

(Рисунок с сайта:

http://kvartira-nacerdake.blogspot.com.ar/2012_11_01_archive.html)

В России идет трудный процесс становления гражданского общества, который предполагает, помимо прочего, расширение гражданских прав и свобод, укрепление их правовых и материальных гарантий, повышение чувства ответственности граждан за их реализацию. Но не всем это нравится. Судя по всему, в российском обществе существуют влиятельные консервативные силы, имеющие доступ к рычагам власти, которые хотели бы притормозить эти процессы, взять их под свой контроль. Их поведение отчасти напоминает действия лилипутов, которые пытались спеленать Гулливера, удерживать его канатами на земле. Кто хочет узнать, чем дело закончилось, – пусть прочитает нестарееющее произведение Джонатана Свифта.

Елена Андреевна ЛУКАШЕВА,
доктор юридических наук,
член-корреспондент Российской Академии Наук,
Заслуженный юрист Российской Федерации

МИФЫ В СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Ничто не напоминает так мифологию, как политическая идеология. Быть может, в нашем современном обществе последняя заменила первую.

К. Леви-Стросс

Прошло два года после ухода из жизни Геннадия Васильевича Мальцева – выдающегося ученого, прекрасного человека, доброго друга, с которым было интересно говорить, спорить, слушать и читать его фундаментальные работы. Он оставил нам свои труды, в которых глубоко, необычайно интересно, с привлечением обширного материала – исторического, социологического, антропологического, философского – исследовал сложнейшие проблемы юридической науки. Г.В. Мальцев занимает исключительное место не только среди отечественных современных и дореволюционных правоведов, но и в ряду зарубежных ученых; его исследования являются значительным вкладом в мировую юридическую науку. И этот сборник, издаваемый его коллегами, друзьями – скромная дань яркому таланту Геннадия Васильевича. Светлая память ему!