

М.А. Риэкинэн

## УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Аннотация:** *Опираясь на теорию «Совещательной демократии» Юргена Хабермаса, эта статья придерживается различия между формальным и существенным участием граждан в управлении делами государства. Существенное участие дополняет формальные выборы, в идеале способствуя эффективному вовлечению граждан в процессы принятия политических решений. Это происходит посредством многообразных форм, варьирующихся от гражданских протестов до членства в совещательных органах. Исследовательское внимание направлено на изучение источников российского права и их применение судами с целью выяснить, есть ли у наших граждан реальные возможности публичного участия. Это помогает оценить, насколько Россия справляется со взятыми на себя международными обязательствами обеспечить право на участие в ведении государственных дел.*

**Ключевые слова:** *право на участие в ведении государственных дел; свобода СМИ; общественные объединения; собрания граждан; обращения граждан в органы публичной власти.*

### 1. Введение

Среди множества концепций демократии и управления для юриспруденции интересна теория «Совещательной демократии»<sup>1</sup> Юргена Хабермаса. Согласно ей, процессы управления в обществе рассматриваются через взаимоотношения между политическим рулевым центром и гражданским обществом. При этом публичное участие – это обсуждение гражданами наиболее спорных политических проблем с целью отыскания компромиссного решения. Хабермас проводит различие между формальными и существенными процедурами участия. Формальные выборы позволяют лишь выбрать один из предложенных вариантов решения определенной политической проблемы.<sup>2</sup> В дополнение к ним граждане должны иметь возможность самостоятельно сформулировать свои предложения по разрешению острых политических вопросов. Сосредоточиваясь на существенном публичном участии, эта статья оставляет выборы и референдумы за рамками исследования.<sup>3</sup>

Оспаривая это идеализированное представление Хабермаса об управлении, современность дает множество примеров «практических» режимов, демократических по

форме, но фактически избегающих непосредственного публичного участия.<sup>4</sup> Попытаемся разобраться, относится ли к таким примерам правовой опыт Российской Федерации. Признавая центральную роль в демократическом государстве политических прав, стержневой основой которых является право на участие в ведении государственных дел (далее – публичное участие),<sup>5</sup> сделаем попытку выяснить, в какой стадии находится его обеспечение в современной России. Вопросы обеспечения этого права рассматриваются через призму соответствующих обязательств России в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах. Вспоминая историю нашего государства, можно сделать вывод, что Российской Федерации есть, на что опереться, продумывая возможности для публичного участия.<sup>6</sup> Не углубляясь в вопросы истории, настоящая статья анализирует правовую реальность современной России. Представленные в заключении выводы сделаны на основе анализа источников российского права и их применения судами, а также отчетных материалов Комитета ООН по правам человека<sup>7</sup> и неперево-дных англоязычных научных публикаций.

<sup>4</sup> Habermas, *Legitimation Crisis*, 36-37 p.

<sup>5</sup> Гарантированного ст.25 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, Ст. 3 Протокола 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека.

<sup>6</sup> Возможно, концепция народного участия кульминировала в советах как таковых. В отличие от республик и монархий советская форма правления сделала ставку на коллективное лидерство этих смешанных по своей правовой природе исполнительно-представительных органов, широко представленных пролетариатом. Не стоит забывать и разветвленную систему советских общественных организаций. Добровольные по форме, но публичные по своим важным функциям, такие организации как народные дружины или Комсомол составляли неотъемлемую часть советской политической системы.

<sup>7</sup> Периодические отчеты и соответствующие им заключительные наблюдения, а также Замечания общего порядка Комитета.

<sup>1</sup> Представленная в книге «Кризис легитимации», *Habermas J. Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press, 1989, и развитая далее в труде «Между фактами и нормами», *Habermas J. Between Facts and Norms*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

<sup>2</sup> Habermas, 1996, 36.

<sup>3</sup> Существенное публичное участие, предполагая прямое участие в управлении, не затрагивает электорат. По поводу различий между электоральным и неэлекторальным участием смотри, например: *Verba S., Nie N.N. Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. 47-52 p. Такое ограничение оправдано не только хорошей степенью изученности электорального участия, но и нередким оспариванием его возможностей обеспечить реальное представление воли народа публичными органами.

## 2. Соответствующие международные обязательства России

Право на участие в ведении государственных дел гарантировано ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Пакт обязывает государств-участников уважать и обеспечивать как право, так и эффективную возможность публичного участия. Действие этого документа подкреплено контрольным механизмом, осуществляемым через Комитет ООН по правам человека, рассматривающим периодические отчеты государств о реализации Пакта и принимающим индивидуальные жалобы на нарушения прав человека. Вспоминая, что участие – это мета-норма, затрагивающая, помимо «центрального» права на участие в управлении, сопряженные права и свободы, нужно иметь в виду также обязательства в рамках статей 18-22 Пакта.<sup>8</sup> Международные обязательства в отношении всех упомянутых прав и свобод и позитивные, предполагающие активные действия от государств, и негативные, т.е. предполагающие воздержание от неправомерного вмешательства в эти права.<sup>9</sup> Меры, направленные на их исполнение в идеале должны выходить за рамки разработки нормативно-правовой базы, соответствующей международным стандартам<sup>10</sup> обеспечения прав человека, и предоставления средств институциональной защиты таких прав.<sup>11</sup> Для надлежащего исполнения международных обязательств необходимо систематическое принятие законодательных, судебных, административных, образовательных и прочих мер, включая просветительские программы.<sup>12</sup> Государство при этом обязано воздерживаться от любых нарушений прав на публичное участие, как со своей стороны, так и со стороны частных лиц,<sup>13</sup> не допуская «неоправданных» ограничений этих прав.<sup>14</sup> Будучи гражданско-политической по своей правовой природе, парадигма прав на публичное участие упомянута также Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (Европейской Конвенцией о правах человека).<sup>15</sup> Эта Конвенция требует от государств-участников

<sup>8</sup> О публичном участии, объединяющем несколько прав и свобод, см., например: *Beetham D. Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press, 1999. 91 p.; *Mitchell N.J., McCormick J.M. Human Rights Violations, Umbrella Concepts, and Empirical Analysis // World Politics*. 1997. Volume 49. Number 4. 510-525 p., а также Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка 25 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), ч. 8.

<sup>9</sup> Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка 31, О характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта (CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6), ч. 6.

<sup>10</sup> Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка 31, ч. 13.

<sup>11</sup> Там же, ч. 15.

<sup>12</sup> Там же, ч. 7.

<sup>13</sup> Там же, ч. 8.

<sup>14</sup> Там же, ч. 6.

<sup>15</sup> Электоральное участие посредством выборов предусмотрено ст. 3 Протокола 3 к Конвенции. Что касается существенного публич-

обеспечения гарантированных ею прав и свобод каждому (ст. 1). Ратифицировав оба этих международных договора, Россия несет предусмотренные ими обязательства.

## 3. Публичное участие российских граждан: теория и на практике

### 3.1 Общие положения

Право участвовать в управлении “государственными делами” гарантировано всем гражданам ст. 32 Конституции Российской Федерации. Будучи индивидуальным субъективным правом, это право является также важной составляющей публично-правового института выборов.<sup>16</sup> По крайней мере, формально такой курс в соответствии с инструкциями Комитета ООН по правам человека, объясняющего, что ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах является «корнем демократического управления, основывающегося на народном согласии».<sup>17</sup> Содержание ст. 32 российской Конституции объемнее, чем ст. 25 Пакта. Конституция упоминает участие не только в осуществлении законодательной и исполнительной, но еще и судебной власти. Участие в судебных делах осуществляется посредством институтов народных, арбитражных и присяжных заседателей. Но, говоря о правах, статья 32 умалчивает о «возможности» публичного участия, предполагающей не только свободное от чьего-либо принуждения участие, но и эффективные способы его реализации.<sup>18</sup> Конституционный Суд периодически указывает на свободный характер участия.<sup>19</sup> В то же время обеспечение

ного участия, Конвенция гарантирует свободы мысли, совести и религии (ст. 9), право на свободу слова (ст. 10), право на свободу собраний и объединений (ст. 11).

<sup>16</sup> Характеризуя права, гарантированные ст. 32 Конституции РФ, Конституционный Суд отметил, что «в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти». РФ. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области ‘О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Ленинградской области’ в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова: Постановление от 29 ноября № 17-П// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. №. 49, ст. 4948.

<sup>17</sup> Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка 25, ч. 1.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Например, в Постановлении от 11 июня 2002 Судом отмечено, что права, предусмотренные ст. 32 Конституции, не являются обязанностью граждан. РФ. Конституционный Суд. По делу о проверке конституционности положений пункта и статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального Закона ‘Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда: Постановление от 11 июня 2002 № 10-П// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №. 25, ст. 2515.

возможностей его осуществления остается деликатной темой для российского права.<sup>20</sup>

Конституцией РФ закреплены права и свободы, подкрепляющие право на участие в управление государственными делами. К ним относятся: свобода идей и мнений (ст. 29), право на объединения (ст. 30), право собираться мирно и без оружия (ст. 31), право на обращение к органам публичной власти (ст. 33). Обращаясь за детализацией рассмотренных конституционных прав и свобод к различным источникам российского права, можно встретить немало интересных примеров. Некоторые из них, по крайней мере, формально закрепляют реальные возможности публичного участия. Встречаются и иллюстрации так называемого публичного участия, организованного «сверху-вниз», когда участие граждан призвано самим государством стать составной частью функционирования его аппарата.<sup>21</sup> Поразмышляем об отдельных формах публичного участия, упомянутых федеральными законами.

### 3.2 Свобода СМИ

Согласно интерпретации Европейского Суда по правам человека, свобода идей и мнений является особой предпосылкой реализации публичного участия.<sup>22</sup> В отсутствие свободного выражения мнений по поводу государственной политики такие формы публичного участия как, например, обращения и прочие виды взаимодействий

граждан с их представителями – депутатами – рискуют быть формальными «появлениями на публике».

Несмотря на разработанную нормативно-правовую базу о свободе слова и статусе средств массовой информации, проблем в обеспечении Россией этой свободы достаточно. Комитет ООН по правам человека в большей степени озабочен двумя вопросами: расширенным государственным контролем независимых СМИ и ограничением свободы слова<sup>23</sup> и политическими убийствами журналистов, порождающими «устрашающий эффект на сами СМИ».<sup>24</sup> Исследование вопросов насилия над журналистами было бы темой масштабного междисциплинарного исследования. Не вдаваясь в детали, отметим лишь, что, следуя Комитету, непринесение виновных к ответственности за нарушения прав человека «может как таковое быть основанием нарушения обязательств в рамках Пакта».<sup>25</sup>

Статус и деятельность СМИ регулируются двумя основными федеральными законами: о правовом статусе СМИ<sup>26</sup> и о процедуре освещения государственной деятельности государственными СМИ.<sup>27</sup> Несмотря на усилия российских представителей представить в лучшем свете законодательные улучшения в области свободы средств массовой информации,<sup>28</sup> Комитет по правам человека не считает их удовлетворительными.<sup>29</sup> После повторных указаний Комитета на несоответствие закона о государственных СМИ международным стандартам,<sup>30</sup> несколько положений этого закона отменены с 2009 г.<sup>31</sup>

<sup>20</sup> Соответствующий запрос о наличии таких возможностей, адресованный гражданином Конституционному Суду, был оставлен без рассмотрения. Не вникая в дальнейшие подробности, Суд счел жалобу гражданина Осипова формально неприемлемой. Заявитель обратился в Суд, утверждая, что принятие законов без согласования с населением нарушает права, гарантированные ст. 3 и 32, ч. 1 российской Конституции. Поскольку заявителем не указано, принятие каких конкретно законов без соответствующего согласования нарушает его права, заявления сочтено не приемлемым к рассмотрению как не соответствующее формальным требованиям. РФ. Конституционный Суд. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Осипова Ивана Анатольевича на нарушение его конституционных прав законодательством Российской Федерации: Определение от 21 декабря 2004 № 414-О// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

<sup>21</sup> Среди них Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», ст. 20 которого закрепляет, что порядок организации общественных советов при президенте и федеральных органах исполнительной власти регулируется самими этими органами. Это важный шаг на пути к демократизации управления. В то же время, это дело определенного министерства, прислушиваться ли к совету, сформированному собственным распоряжением под собственной эгидой из самостоятельно подобранных персоналий.

<sup>22</sup> К примеру, Европейский Суд заявляет, что свобода выражения мнений – один из основных принципов демократического общества. См.: *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, § 41, Appl. No. 34736/03, *Obukhova v. Russia*, judgment of 8 January 2009.

<sup>23</sup> Комитет ООН по правам человека. Заключительные наблюдения по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/CO/79/RUS (2003), para. 18.

<sup>24</sup> Комитет ООН по правам человека. Заключительные наблюдения по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, para. 16.

<sup>25</sup> Имеется в виду Пакт о гражданских и политических правах. Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка 31, ч. 18.

<sup>26</sup> О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1// Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 300.

<sup>27</sup> О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 170.

<sup>28</sup> Комитет ООН по правам человека. Шестой периодический отчет Российской Федерации, 05.02.2008, UN Doc. CCPR/C/RUS/6, ч. 155-169.

<sup>29</sup> Комитет ООН по правам человека. Перечень вопросов для принятия во внимание в связи с рассмотрением шестого периодического отчета Российской Федерации (CCPR/C/RUS/6), 27.04.2009, UN Doc. CCPR/C/RUS/Q/, ч. 24, 25.

<sup>30</sup> Комитет ООН по правам человека, Заключительные наблюдения по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, ч. 24, d.

<sup>31</sup> Бывшие статьи 9, 14 и 19 ФЗ О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации. Вкратце, эти положения касались обязательного представления эфирного времени депутатам Государственной

Дипломатические предупреждения Комитета нормативно подкреплены практикой Европейского Суда по правам человека, находящей нарушения со стороны России.

Расширенный государственный контроль над СМИ проявляется и в «стихийном» применении законов о защите репутации,<sup>32</sup> позволяющем привлечь журналистов к уголовной ответственности за публикации о деятельности органов государственной власти. Потенциал российского права в отношении защиты чести и достоинства широк. Стихийность его применения в рассматриваемом контексте означает пренебрежение к международным стандартам, в соответствии с которыми публичные фигуры «обязаны выдерживать большую степень критики по равнению с обычными гражданами».<sup>33</sup> Если взять только период с 2009 до начала 2010 года, можно встретить много дел против России из Европейского Суда, где было найдено нарушение свободы слова при сравнимых обстоятельствах. Большинство дел касалось назначения наказаний, в основном, уголовных за распространение информации о «проступках» должностных лиц<sup>34</sup> или же публичной критики государственной системы.<sup>35</sup>

Судебные дела о привлечении к уголовной ответственности за оскорбительные публикации, отражающие неприглядные действия, чиновников, разнообразны. Несмотря на чрезмерную резкость выражений в таких публикациях, приговоры за них противоречат международной практике. Отчасти это объяснимо конфликтом между конституционными положениями о защите достоинства личности (ст. 21) и правом на участие в управлении государственными делами. Разрешение этого конфликта в пользу дозволения высказывать суждения по политическим вопросам, в какой угодно форме, нелегко для наших судов. Это не соответствует линии разрешения споров Европейского суда по правам человека, согласно которой «какой бы неприятной» госслужащие не сочли публикацию о своих действиях, это не основание привлечения к ответственности за реализацию права на выражение мнений.<sup>36</sup>

Думы. Такая практика, когда депутаты регулярно появляются перед зрителями по запланированной схеме, была расценена как попытка повлиять на формирование политических ориентиров граждан.

<sup>32</sup> Комитет ООН по правам человека. Заключительные наблюдения по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, ч. 24, d.

<sup>33</sup> Комитет ООН по правам человека. Заключительные наблюдения по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, ч. 24, a.

<sup>34</sup> ECtHR, Appl. No. 14888/03, *Godlevskiy v. Russia*, judgment of 23 October 2008; *Sergey Kuznetsov v. Russia, Ibid., Obukhova v. Russia*, Appl. No. 34736/03, judgment of 8 January 2009; Appl. No. 11751/03, *Romanenko and others v. Russia*, Judgment of 8 October 2009; Appl. No. 33333/04, *Fedchenko v. Russia*, judgment of 11 February, 2010; Appl. No. 48195/06, *Fedchenko v. Russia* (no. 2), judgment of 11 February 2010.

<sup>35</sup> ECtHR, Appl. No. 2949/05, *Kudeshkina v. Russia*, judgment of 29 February, 2009.

<sup>36</sup> ECtHR, Appl. No. 10877/04, *Sergey Kuznetsov v. Russia*, judgment of 23 October 2008, para. 45.

### 3.3. Обращения граждан

Право на обращения к органам публичной власти тоже сопутствует реализации общественного участия. Федеральным законом о порядке рассмотрения обращений граждан регулируется процедура обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления.<sup>37</sup> Наиболее важное для реализации права на публичное участие положение этого закона касается обязанности адресатов петиций рассмотреть обращение (ст. 9). Такое рассмотрение не должно быть фасадным: соответствующий орган обязан предоставить ответ по существу заявленного вопроса. Практика Конституционного Суда не дает ответа на вопрос, рассматриваются ли обращения граждан серьезно. Соответствующая практика судов общей юрисдикции неутешительна. Например, упомянутый закон о петициях предполагает, что нарушители его положений, несут административную ответственность, в соответствии с российским законодательством (ст. 15). Тем не менее, на федеральном уровне КоАП не содержит санкций за нарушения, например, сроков предоставления ответа на петиции. Следуя разъяснению Верховного Суда РФ, только дисциплинарная ответственность применима в таких ситуациях.<sup>38</sup> Трудовой кодекс содержит перечень дисциплинарных взысканий за ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей или за их неисполнение (ст. 192). Однако привлечение к этому виду ответственности зависит от усмотрения работодателя. Это ограничивает реализацию права граждан на обращения к органам публичной власти.

### 3.4 Общественные объединения

Из периодических отчетов России перед Комитетом ООН по правам человека видно, что много внимания уделяется описанию законодательных поправок в отношении права на объединение. Федеральная нормативно-правовая база, специфицирующая конституционные положения о праве на объединение, включает несколько основных источников,<sup>39</sup> которые регулируют правовой режим и дру-

<sup>37</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

<sup>38</sup> РФ. Конституционный Суд. Определение по делу № 61-Г08-1// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

<sup>39</sup> К ним относятся положения Гражданского кодекса РФ, двух Федеральных законов «общего профиля»: о некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145, и Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930, и специальных законов об отдельных видах общественных объединений. См., например, О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 148.

гие вопросы создания и функционирования объединений граждан. Вопреки усилиям российских представителей показать справедливость и гибкость российского правового регулирования общественных объединений, от Комитета ООН по правам человека исходит немало критических замечаний. Комитет настойчиво рекомендует внести поправки в национальное законодательство, обеспечивающие соответствие ограничений этого права положениям Международного пакта о гражданских и политических правах.<sup>40</sup>

Анализ российских отчетных материалов перед Комитетом по правам человека выявляет три крупных проблемных момента в реализации права на объединение. Во-первых, скорее теоретической является проблема разграничения между добровольными объединениями граждан и публично-правовыми объединениями, такими как нотариальные палаты, органы судейского сообщества и др. Если детальное определение добровольным объединениям содержится в Законе об общественных объединениях, единого нормативно-правового акта, унифицирующего статус иных публично-правовых объединений на настоящий момент нет. Отсюда и судебные споры, достигающие Европейского суда. Например, в деле *O.V.R. v. Russia* Суд подтвердил, что профессиональные объединения не подпадают под действие ст. 11 Конвенции.<sup>41</sup> Во-вторых, границы и характер взаимоотношений между государством и гражданами не всегда четко урегулированы российским правом. Принципу невмешательства в деятельность общественных объединений противостоят некоторые законодательные механизмы, например, финансовая поддержка некоторых видов объединений или процедура государственной регистрации, которые могут породить противоположный результат. Федеральный закон о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений регулирует вопросы предоставления таким объединениям государственной поддержки.<sup>42</sup> Предоставление государственных средств влечет и необходимость опосредованного контроля в

форме проверки расходования выделенных средств (ст. 11, часть 3). Это положение, дающее основание контролировать, например, не останутся ли бюджетные средства в чем-либо частном распоряжении, справедливо. Тем не менее, оно же открывает возможности для различных злоупотреблений, когда государство переходит к контролю собственно деятельности объединений. Подобная ситуация, связанная с законодательным регулированием поддержки молодежных объединений в субъектах РФ, стала предметом разбирательства Верховного Суда.<sup>43</sup> Настаивая, что заявитель «неправильно истолковывает» правовые нормы, суд подтвердил, что закон регулирует именно то, что он регулирует, т.е. возможность государственного контроля исключительно расходования финансовых средств.

Наконец, государственная регистрация общественных объединений вызывает вопросы Комитета по правам человека. Такая регистрация является важной предпосылкой получения статуса юридического лица. Обладание этим статусом, например, относится к обязательным требованиям для кандидатов получения государственной поддержки деятельности общественных объединений.<sup>44</sup> Закон «Об общественных объединениях» содержит перечень причин отказа в регистрации (ст. 23), но их формулировки открывают возможность расширительного толкования, дающего возможность избегать регистрации «сомнительных» объединений. Оспаривание отказов зарегистрировать как российские, так и зарубежные общественные объединения достигают Европейского суда по правам человека. Суд находит нарушения права на объединение почти в каждом случае.<sup>45</sup> Процедура государственной регистрации требует предоставления множества документов и занимает много времени. Комитету по правам человека российские представители сообщают, что отмеченные проблемы с отказами в регистрации «можно исправить, а требуемые документы можно представлять неограниченное количество раз».<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Комитет ООН по правам человека. Заключительные наблюдения по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, ч. 26.

<sup>41</sup> Заявительница в этом деле утверждала о нарушении своего права на объединение в рамках ст. 11 Европейской конвенции. По ее мнению, нарушение заключалось в принуждении ее к завершению нотариальной практики, основанному на прекращении обязательного членства в нотариальной палате. Принимая во внимание цели и функции нотариальных палат, Суд подтвердил, что профессиональные объединения не подпадают под действие ст. 11 Конвенции. ECtHR, Appl. No. 44319/98, *O.V.R. v. Russia*, Decision as to the admissibility, 3 April 2001, ч. 3. Этот вывод основан на том, что, будучи тесно интегрированными с государственными структурами, такие объединения нацелены на продвижение профессий, «нося при этом важные публично-правовые функции».

<sup>42</sup> О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений: Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 27, ст. 2503.

<sup>43</sup> РФ. Верховный Суд. В удовлетворении заявления о признании отдельных положений Закона Мурманской области от 17.05.1999 «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений Мурманской области» нарушающими права граждан и общественных объединений граждан отказано правомерно, поскольку государственная поддержка осуществляется из средств бюджета области и законодательный орган области вправе был определить условия, при соблюдении которых осуществляется эта поддержка: Определение от 3.01.2002 по делу № 34-Г01-11// Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

<sup>44</sup> ФЗ о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений, ч. 1, ст. 4.

<sup>45</sup> ECtHR, Appl. No. 72881/01, *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, judgment of 5 October 2006; Appl. No. 18147/02, *Church of Scientology Moscow v. Russia*, Judgment of 5 April 2007; Appl. nos. 76836/01 and 32782/03, *Kimlya and Others v. Russia*, judgment of 3 December 2009.

<sup>46</sup> Комитет ООН по правам человека. Шестой периодический отчет Российской Федерации, 05.02.2008, UN Doc. CCPR/C/RUS/6, ч. 204.

Комитета другого мнения, согласно которому ограничения, связанные с госрегистрацией «продолжают представлять серьезную угрозу» осуществлению основных прав человека.<sup>47</sup>

### 3.5 Собrania граждан

В отличие от ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, наша Конституция гарантирует право собираться мирно и без оружия не каждому, а только гражданам. Как следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, перечисление прав и свобод «не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, в свете конституционного принципа равенства всех перед законом свобода собраний тоже должна принадлежать каждому. Теоретически, подобные коллизии должны рассматриваться Конституционным Судом, уполномоченным интерпретировать конституционные нормы. Но в практике Суда отсутствуют примеры разрешения указанной коллизии.

Конкретизация конституционных положений о праве граждан на собрания содержится в Федеральном законе о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Несмотря на все достоинства этого нормативно-правового акта, при более детальном рассмотрении его отдельных положений невозможно не заметить частичных несоответствий международным стандартам. Уже в Преамбуле всплывает упомянутое ограничение, согласно которому право на собрания принадлежит только гражданам России. Обращаясь, например, к ст. 16 указанного закона о возможности прекратить публичное мероприятие при угрозе жизни «граждан», можно встретить противоречие международным обязательствам в рамках основополагающих источников прав человека по защите жизни «каждого». Помимо таких формальных неточностей применение этого закона на практике не всегда отвечает его цели – обеспечению права граждан на собрания. При сознательном искажении этой цели, положения закона о публичных мероприятиях могут использоваться как предлог для ограничения этого права. При этом Европейский Суд по правам человека повторяет, что, уведомительные процедуры, выходящие за рамки их законных целей, нарушают само право на объединение.<sup>48</sup> В деле *Sergey Kuznetsov v. Russia*, где заявитель оповестил надлежащий орган о предстоящем пикете на два дня позже срока, установленного законом, Суд, удостоверившись, что пикет во всем остальном зако-

нен, не придал значения этой процессуальной погрешности. Найдя нарушение ст. 11 Европейской конвенции со стороны России, Суд пришел к выводу, что пикет прекращен незаконно, т.к., несмотря на два дня задержки, государственные органы располагали достаточным количеством времени, чтобы предпринять меры содействия законному пикету.

Конституционный Суд РФ обращается к схожим делам Европейского Суда,<sup>49</sup> в которых повторяется, что государства должны воздерживаться от необоснованных ограничений этого права и обязаны представлять убедительные основания для вмешательства в них.<sup>50</sup> Такие же заявления делаются самим Конституционным Судом, указывающим, что исключительно цели эффективной организации государственной деятельности не могут быть основаниями ограничения прав и свобод человек.<sup>51</sup> Тем не менее, на практике, когда граждане обращаются в Конституционный Суд за защитой права на собрание, нарушенного в результате отказа госорганов в согласовании изменения места проведения пикета, Суд ссылается на неподведомственность ему таких дел.<sup>52</sup> При этом заявители оспаривали конституционность ст. 5, ч. 5 закона о публичных мероприятиях, содержащей запрет проводить публичные мероприятия, если с надлежащим органом не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия. Судья Кононов не согласился с мнением большинства, заявляя, что такое перекладывание компетенции способно породить «судебный произвол», поскольку у органов публичной власти нет неограниченных полномочий определять объем и пределы прав человека.<sup>53</sup>

## 4. Заключение

Мысли о том, как грамотно балансировать между командами политического центра и разнообразием кон-

<sup>47</sup> Комитет ООН по правам человека. Заключительные наблюдения по Российской Федерации, CCPR/C/RUS/CO/6, ч. 26; Перечень вопросов для принятия во внимание в связи с рассмотрением шестого периодического отчета Российской Федерации (CCPR/C/RUS/6), 27.04.2009, UN Doc. CCPR/C/RUS/Q/, ч. 27.

<sup>48</sup> ECtHR, Appl. No. 10877/04, *Sergey Kuznetsov v. Russia*, judgment of 23 October 2008, ч. 42.

<sup>49</sup> ECtHR, *Ouranio Toxo v. Greece*, no. 74989/01, § 36, ECHR 2005-X (extracts); *Adali v. Turkey*, no. 38187/97, § 267, 31 March 2005, with further references.

<sup>50</sup> И сообщает, что они должны быть разрешены судами общей юрисдикции. РФ. Конституционный Суд. По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: Определение от 02.04.2009 № 484-О-П// Вестник конституционного Суда РФ. 2009. № 6, ч. 2.

51 РФ. Конституционный Суд. Определения от 15.01.1998 № 2-П и от 18.02.2000 № 3-П.

<sup>52</sup> Определение Конституционного Суда от 02.04.2009 № 484-О-П, ч. 2.

<sup>53</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова. Определение Конституционного Суда от 02.04.2009 № 484-О-П.

фликтующих гражданских предпочтений занимали философов еще со времен Античности. Они нашли отражение в международных стандартах прав человека, признающих право на участие в ведении государственных дел основой принятия решений в демократическом обществе. Российские правовые нормы, посвященные реализации прав на публичное участие разнообразны. Но факт наличия нормативных положений не свидетельствует о надлежащем исполнении государственных обязательств по обеспечению прав человека. Анализируя применение соответствующих норм судами, можно увидеть, что оно не в каждом случае соответствует международным стандартам. Попытки сохранить репутацию госслужащих осуществляются за счет ограничения права граждан на выражение мнений по политическим вопросам, которое трактуется международными органами широко, допуская выражение критики в любой форме. Наперекор практике Европейского Суда двухдневная задержка с оповещением публичных властей о предстоящем пикете расценивается российскими судами как убедительная причина ограничения права собираться мирно и без оружия. Таким образом, ситуация вокруг реализации этих прав в нашей стране подходит под описание Комитета ООН по правам человека, признающего, что даже государства, формально признавшие определенные права, нарушают эти права, когда «не обеспечивают механизмов функционирования этих прав на практике».<sup>54</sup> Без надлежащих средств осуществления гарантированных и защиты нарушенных прав, законодательная база слаба. Российской Конституцией придается международным стандартам большее значение по сравнению с федеральными законами, эти стандарты должны оказывать влияние на развитие системы российского права. Будем ожидать, что стандарты международного права повлияют и на правоприменение.

#### Библиография (References):

1. Beetham D. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press, 1999.
2. Habermas J. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press, 1989.
3. Habermas J. *Between Facts and Norms*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.
4. Mitchell N.J., McCormick J.M. Human Rights Violations, Umbrella Concepts, and Empirical Analysis // *World Politics*. 1997. Volume 49. Number 4. 510-525 p.
5. Verba S., Nie N.N. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. 47-52 p.
6. *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, § 41.
7. *Appl. No. 72881/01, The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, judgment of 5 October 2006;
8. *Appl. No. 18147/02, Church of Scientology Moscow v. Russia*, Judgment of 5 April 2007; *Appl. nos. 76836/01 and 32782/03*.
9. *Kimlya and Others v. Russia*, judgment of 3 December 2009.
10. *Ouranio Toxo v. Greece*, no. 74989/01, § 36, ECHR 2005-X (extracts).
11. *Adali v. Turkey*, no. 38187/97, § 267, 31 March 2005, with further references.
12. *Appl. No. 34736/03, Obukhova v. Russia*, judgment of 8 January 2009.
13. *Appl. No. 14888/03, Godlevskiy v. Russia*, judgment of 23 October 2008.
14. *Sergey Kuznetsov v. Russia*.
15. *Appl. No. 34736/036 Obukhova v. Russia*, judgment of 8 January 2009;
16. *Appl. No. 11751/03, Romanenko and others v. Russia*, Judgment of 8 October 2009.
17. *Appl. No. 33333/04, Fedchenko v. Russia*, judgment of 11 February, 2010.
18. *Appl. No. 48195/06, Fedchenko v. Russia (no. 2)*, judgment of 11 February 2010.
19. *Appl. No. 2949/05, Kudeshkina v. Russia*, judgment of 29 February, 2009.
20. *Appl. No. 44319/98, O.V.R. v. Russia*, Decision as to the admissibility, 3 April 2001.

<sup>54</sup> Комитет ООН по правам человека, Комментарий Общего порядка 31, ч. 20.