



А.В. Безруков*, А.А. Кондрашев**

РОССИЙСКИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНТРЕФОРМЫ 2012–2013 ГОДОВ: РЕАЛИЗАЦИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Аннотация: В статье исследуются изменения российского законодательства в части порядка формирования палат российского парламента, порядка замещения должности главы субъекта Российской Федерации, а также конституционно-политические преобразования в сфере реализации конституционных прав граждан. Авторы, на основе обобщения действующего законодательства и практики, современных примеров и основных направлений федеративных преобразований и избирательной системы, проводят системный анализ законодательных ограничений прав граждан на свободу манифестаций, мысли и слова, пассивного избирательного права. Исследовательская работа построена на применении методов анализа и синтеза, историко-правового, формально-юридического, сравнительно-правового, научного абстрагирования, а также законов формальной логики. Используемые методы позволили определить поставленные в работе задачи и предложить конструктивные пути их решения, авторское решение. С учетом анализа основных направлений конституционно-политических преобразований авторы формулируют предложения по совершенствованию законодательства и практики, прогнозируют возможные пути развития современной политической системы России, обращают внимание на проведение политических преобразований в рамках Конституции РФ и при условии обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

Ключевые слова: федеративные реформы, федерализм, парламент, конституционные права граждан, манифестации, свобода слова, Президент, Конституция РФ, политическая система, законодательство.

DOI: 10.7256/1994-1471.2014.6.11388

Многие современные российские конституционные преобразования, включая федеративные реформы, продолжают осуществляться с различной периодичностью, охватывая вопросы обеспечения конституционных прав граждан, укрепления властной вертикали, разграничения федеральных и региональных полномочий, избирательные правоотношения и пр. При этом важное значение законодатель уделяет поиску оптимальной модели формирования органов государственной власти, что выразилось в систематическом

изменении порядка формирования палат российского парламента, порядка замещения должности глав субъектов РФ.

После неоднократного реформирования избирательной системы в течение 2005–2008 годов (отмена порога явки, графы «против всех», пропорционализации депутатских выборов на всех уровнях публичной власти) произошла очередная модернизация формирования Совета Федерации. После перехода от должностного к представительному способу формирования палаты, законодателем был уточнен порядок

© Безруков Андрей Викторович

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права, Сибирский федеральный университет [abezrukov@bk.ru]

660018, Россия, г. Красноярск, ул. Маерчака, д. 6.

© Кондрашев Андрей Александрович

** Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права, Сибирский федеральный университет [legis75@mail.ru]

660018, Россия, г. Красноярск, ул. Маерчака, д. 6.

Статья подготовлена при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда, проект № 13-13-24005.



формирования Совета Федерации, который с 1 января 2011 г. стал формироваться только из числа депутатов региональных и местных представительных органов¹. Впоследствии такое право было предоставлено и депутатам Государственной Думы (входивших в соответствующую региональную группу федерального списка соответствующей партии)².

Однако позднее парламентом принят Федеральный закон от 03 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации»³, который скорректировал процедуру его формирования. Кандидаты от парламента субъекта РФ выдвигаются только из числа депутатов соответствующего регионального законодательного органа, причем выдвинуть кандидата может спикер, фракция или объединение депутатов числом не меньше одной пятой от общего количества депутатов. Кандидаты от главы субъекта РФ должны будут пройти процедуру выборов вместе с ним списком в составе трех претендентов на пост сенатора. Избиратель, отдав предпочтение тому или иному кандидату в губернаторы, должен будет также выбрать одного из трех предложенных им кандидатов в Совет Федерации. Первоначально в законопроекте предполагалось, что кто из тройки кандидатов наберет наибольшее количество голосов избирателей, тот и будет представлен в верхнюю палату российского парламента. Однако в конечном счете законодатель оставил окончательный выбор своего представителя за главой субъекта РФ, что, по сути, не позволяет определить смысл участия избирателей в процедуре отбора кандидатов и фактически делает его фиктивным. Законодателем также ужесточены требования к кандидату в члены Совета Федерации. Среди них – безупречная репутация, проживание в соответствующем субъекте РФ не менее 5 лет.

Очевидно, что такие преобразования только частично демократизировали процедуру формирования верхней палаты. Во-первых, теперь это представители от регионов и его населения, знакомые с проблемами региона и уже прошедшие процедуру выборов, получив

мандат доверия от избирателей. Во-вторых, такой шаг, по сути, позволяет нам вернуть систему многостепенных выборов, имеющую свои сильные стороны, и не требует в этой части изменения Конституции РФ. В-третьих, качественный состав верхней палаты представлен более разнообразными политическими формированиями, что создает определенную платформу для конструктивной работы различных политических групп в парламенте.

Тем не менее, стремясь смоделировать оптимальный вариант формирования верхней палаты, правильным, по нашему мнению, будет окончательный выбор кандидата от главы региона оставить именно за избирателем. В дальнейшей перспективе оптимальным представляется переход к прямым выборам членов Совета Федерации, что ощутимо расширит возможности реализации избирательных прав граждан и укрепит демократическую основу российского парламента, что уже неоднократно предлагалось российскими учеными-конституционалистами⁴.

После установления пропорциональной системы, а затем введения преференциального голосования, Президент РФ в Послании парламента России в декабре 2012 года предложил вернуться к прежней схеме избрания депутатов Государственной Думы по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе⁵.

В соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁶ выборы депутатов Госдумы вновь проводятся на основе смешанной избирательной системы, предусматривающей, что половина депутатов избирается по одномандатным избирательным округам, другая половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

¹ См.: Федеральный закон от 14.02.2009 № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 789.

² См: Федеральный закон от 05.10.2011 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2011. № 41 (ч. 1). Ст. 5629.

³ СЗ РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.

⁴ См. напр.: Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 35–36; Юсубов Э.С. К вопросу о прямых выборах членов Совета Федерации в контексте реформы избирательного законодательства // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования: материалы VII Международной научно-практической конференции. Томск, 2013. С. 75–77.

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 года // Российская газета. 2012. 13 декабря. С. 2–3.

⁶ Федеральный закон от 22 февраля 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 26 февраля. С. 5–8.



Такой подход вовсе не является архаизмом или шагом назад. Возврат к смешанной избирательной системе выборов депутатов Думы неоднократно предлагался многими учеными-конституционалистами и практиками, поскольку такая избирательная система представляется наиболее оптимальной, балансирует достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, создает более демократичную платформу для выборов депутатов Думы, учитывает как политические (партийные), так и индивидуальные предпочтения избирателей.

Что касается возврата к прямым выборам глав регионов, то однозначно он заслуживает одобрение, хоть реставрирован и в усложненном порядке (при наличии не менее 2-х т.н. «фильтров» – муниципального и президентского⁷), и в рамках существования альтернативной возможности избрания главы субъекта РФ депутатами регионального парламента с участием политических партий по представлению Президента РФ (такой порядок уже закрепили в своих учредительных документах Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия)⁸. Такая альтернативная возможность избрания руководителя региона парламентом субъекта РФ не вполне отвечает принципам российского федерализма (равноправия субъектов РФ, единства государственной власти) и создаст условия для ограничения избирательных прав граждан, следовательно, решение о парламентском способе избрания главы региона должно приниматься населением непосредственно, а не через депутатов.

Обратимся предметно к анализу конституционно-политических преобразований в сфере реализации конституционных прав граждан, в частности, обеспечения права на манифестации. После прошедших в декабре 2011 – январе 2012 года митингов в Москве, когда сотни тысяч российских граждан вышли на улицы столицы с требованиями к властям об отмене результатов выборов в Государственную Думу, которые, по их мнению, были явно фальсифицированы в пользу т.н. «правящей» партии, и архитекторам «суверенной демократии» стало

сложно говорить о «всенародной» поддержке «Единой России» и политики т.н. «тандема». Такого не было в новейшей истории России, ведь даже гражданские протесты против путча ГКЧП в августе 1991 года и митинги вокруг Белого дома в октябре 1993 года собрали меньше людей, чем зимние протесты 2011–2012 годов.

После вынужденной либерализации политической системы, когда нынешний Председатель правительства, а тогда третий президент Д.А. Медведев выдвинул ряд прогрессивных инициатив (возвращение губернаторских выборов, введение упрощенной регистрации политических партий посредством снижения их численности и облегчения процедурных требований – с 40 000 членов до 500, отказ от сбора подписей на выборах в ГД, возврат к смешанной системе на выборах в ГД), постепенно начался очевидный «откат» от политики продолжения реформы конституционного законодательства.

Избранный в марте 2012 года на шестилетний срок Президент В.В. Путин (после четырехгодичного перерыва) взял курс на «ужесточение» правового регулирования институтов гражданского общества и ограничение политических прав граждан. Основной причиной своего рода законодательного «термидора» стало резкое усиление гражданской активности и повышение градуса политического протеста в России через использование таких ранее неизвестных форм, как социальные сети и массовые публичные акции (митинги, шествия, пикеты). В условиях, когда, с одной стороны, парламентские политические партии находятся под полным или частичным контролем президентской администрации⁹, а создающиеся партии, не обладают даже минимальной известностью среди различных социальных слоев российского общества, особую роль в аккумуляции протестов приобрели общественные деятели т.н. «внесистемной» оппозиции, неконтролируемые властью (в частности, блоггеры, журналисты, писатели). В этой связи действующими властными институтами был взят курс на дискредитацию в обществе активных деятелей внесистемной оппозиции и подерживающих их общественных организаций.

⁷ Вискулова В.В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 87–95; Полатов З.Т. Новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 9–12.

⁸ См. подробнее: Безруков А.В. Федеративные преобразования: шаги назад или оптимизация порядка формирования органов государственной власти? // Современное право. 2013. № 9.

⁹ Согласно открытым данным, проанализированных экспертами одного ведущего периодического издания, специализирующегося на политической тематике, Управление внутренней политики администрации президента, состоящее из 11 (!) департаментов в составе 140 человек, а также Управление по общественным проектам (более 50 человек) практически тотально контролируют деятельность парламентских партий, НКО и религиозных объединений. См.: Сурначева Е. Центр управления демократией // Коммерсантъ-Власть. 2013. № 15 (1020).



И главным аргументом власти в проведении этой политики явилось принятие Федерального закона от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»¹⁰. Основной причиной его принятия стало стремление артикулировать позицию, согласно которой критики действующей власти (среди некоммерческих организаций) – это агенты иностранных государств, т.е. фактически шпионские организации, или, иначе говоря, враги российской государственности. Как обоснованно замечает И.А. Купина¹¹, в русском языке понятие «агент» имеет три смысловых значения, и при этом два из них имеют идеологическое наполнение в сочетаниях «иностраный агент», «агент буржуазии или империализма»¹² или «шпион», секретный сотрудник какого-либо государства¹³.

Но принятие этого закона стало не просто политическим «жестом», показывающим российским гражданам, что критика режима ведется врагами страны, которых финансируют иностранные государства, а ввело уникальные не только для нашей страны, но и для всего мира требования, обращенные к субъектам гражданского общества. Рассмотрим же его положения более детально.

Во-первых, иностранными агентами признаются некоммерческие организации, получающие денежные средства или имущество от иностранных государств и участвующие в «политической деятельности» (ст. 2 Закона). Но при этом в Законе понятие «политическая деятельность» вообще не раскрыто, что дает возможность считать потенциально любую деятельность таковой. В тексте Закона есть лишь крайне спорные положения, которые даже оценочными понятиями считать сложно. Так, согласно нормам закона, «некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведе-

нии политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях» (ст. 2 Закона). Но ведь любая общественная организация посредством проведения своих акций, в том числе и публичных, может ставить целью воздействовать на общественное мнение и изменение государственной политики в соответствующей сфере (например, некоммерческая организация, объединяющая многодетных родителей, выступает за предоставление дополнительных государственных льгот этим семьям)!

Во-вторых, эти организации могут подвергаться в любое время внеплановым проверкам, если имеются заявления граждан, сообщения в СМИ о неких «признаках экстремизма» (причем что это за признаки Закон не уточняет!), а также если в уполномоченный орган поступила информация от государственных органов, органов местного самоуправления о нарушении некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, законодательства Российской Федерации в сфере ее деятельности. Иными словами, сняты всякие ограничения для вмешательства в деятельность некоммерческих организаций, названных иностранными агентами, когда на основании любого сообщения деятельность любого НКО может быть парализована проверкой прокуратуры или Минюста по надуманным поводам.

В-третьих, установление уголовно-правовых санкций в отношении граждан за злостное уклонение от представления документов о включении НКО в реестр иностранных агентов (ст. 330.1 УК РФ) также служит цели запугивания гражданских активистов, особенно в условиях, когда вообще непонятно, какого рода деятельность НКО подпадает под определение «политической».

Обычно апологеты этого закона ссылаются на опыт США, где первый соответствующий закон был принят в 1938 году под названием «Акт о регистрации иностранных агентов» (en:Foreign Agents Registration Act, FARA¹⁴), который и ввел понятие иностранного агента в законодательство. Акт о регистрации иностранных агентов содержит следующие требования к их деятельности. Во-первых, они должны регистрироваться с указанием их имени, адреса и иностранного клиента, в интересах которого они действуют. Во-вто-

¹⁰ СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

¹¹ Купина Н.А. Идеологема «иностраный агент»: три дня в июле 2012 года // Политическая лингвистика. 2012. № 3 (41). С. 43.

¹² См.: Словарь русского языка: в 4 т. / гл. ред. А.П. Евгеньева. М., 1981. Т.1. С. 24.

¹³ Словарь синонимов русского языка: в 2 т. / гл. ред. А.П. Евгеньева. Л., 1971. Т.2. с. 331.

¹⁴ URL: <http://www.fara.gov>. Официальный сайт Департамента юстиции США.



рых, любая литература или иная информация, распространяемая иностранными агентами, должна отмечаться в качестве таковой. В-третьих, закон обязывает предоставлять подробный отчет о своей деятельности, в который должны быть включены сведения о всех лоббистских контактах с представителями власти, сумме полученного вознаграждения и израсходованных средствах, вопросах, обсуждаемых с законодателями¹⁵.

Но при этом авторы российского закона об иностранных агентах забывают уведомить россиян о том, что этот закон в США фактически не применяется к организациям, получающим иностранное финансирование (с точки зрения использования уголовно-правовых мер) уже более пятидесяти лет по нескольким причинам. Во-первых, данный акт был принят в целях борьбы с организациями, пропагандирующими фашизм и коммунизм, и после разгрома нацизма, а впоследствии и крушения социалистической системы, потерял всякую актуальность. После же принятия в США законодательства о лоббизме 1995 года действие закона было еще более сужено и касается теперь организаций, отстаивающих политические интересы иностранных правительств, тогда как экономические лоббисты регистрируются в соответствии с законом о лоббизме. Во-вторых, даже если пытаться его применять, то это крайне сложно, так как нормы закона требуют, чтобы для регистрации в качестве иностранного агента было доказано, что организация получает не иностранное финансирование, а инструкции из-за рубежа, определяющие ее деятельность на территории США. В-третьих, американский закон «О регистрации иностранных агентов» не затрагивает общественные организации. Действие FARA не распространяется на структуры, «чья деятельность носит... религиозный, академический, научный или художественный характер», а также на те, чья «деятельность служит главным образом не иностранным интересам».

В российской практике применение данного закона вызвало многочисленные проблемы. В течение почти года после его принятия Минюст не смог выявить ни одного «иностранного агента». И лишь после того, как Президент В.В. Путин публично призвал инициировать проверки в отношении НКО¹⁶,

прокуратура совместно с Минюстом приняла требовать от некоммерческих организаций объявлять себя иностранными агентами. И это повлекло множество проблем. Весной 2013 года в ряде некоммерческих организаций начались проверки. Прокуроры приходили в офисы Human Rights Watch, Московской Хельсинкской группы, Amnesty International и сотен иных некоммерческих организаций. Принять статус «иностранного агента» было предписано ассоциациям «Голос» и «Агора», Комитету солдатских матерей и благотворительной организации «Помощь больным муковисцидозом»¹⁷.

Другой формой ограничения протестной активности стало принятие Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁸, размер штрафов, налагаемых на граждан за правонарушения, связанные с публичными мероприятиями, увеличился с нескольких тысяч до 300 тысяч. По конкретным составам административных правонарушений произошли следующие изменения (для граждан):

- статья 5.38 КоАП РФ – размер штрафа увеличился со 100 рублей до 30 тысяч (т.е. в 300 раз);
- статья 20.2 КоАП РФ – размер штрафа увеличился с 1 – 2 тысяч рублей до 300 тысяч рублей (т.е. в 300 раз);
- статья 20.2.2 КоАП РФ – статья впервые введена; размер штрафа составляет до 300 тысяч рублей;
- статья 20.18 КоАП РФ – размер штрафа увеличился с 2 – 2,5 тысяч рублей до 100 тысяч (т.е. в 50 раз).

При этом увеличения размера штрафа по смежным составам административных правонарушений не произошло. Так, размер штрафа за мелкое хулиганство составляет до 1 – 2,5 тысяч рублей; за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции – до 1 тысячи рублей; за пропаганду

новлен порядок деятельности НКО в России, в том числе это касается их финансирования из-за границы. Любое прямое или косвенное вмешательство в наши внутренние дела, любые формы давления на Россию, на наших союзников и партнеров – недопустимо», – сказал глава государства // Путин поговорил с ФСБ. URL:<http://www.interfax.ru/russia/txt.asp?id=290530>.

¹⁷ В конце июня 2013 года первой зарегистрированной организацией стало некоммерческое партнерство «Содействие развитию конкуренции в странах СНГ». См.: У Минюста есть один иностранный агент // Коммерсантъ-Online. 2013. 28 июня.

¹⁸ СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

¹⁵ См.: Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 67–68.

¹⁶ Так, выступая на коллегии ФСБ 14 февраля 2013 года, Президент России В.В. Путин отметил недопустимость вмешательства в государственные дела России через НКО и попросил проследить и за этим. «Сегодня уста-



и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики – до 1 – 2 тысяч рублей. Иными словами, у авторов закона не было реальной цели создать адекватный механизм правового регулирования обеспечения общественного порядка и безопасности; комплексное правовое регулирование отсутствует. Как совершенно справедливо отмечается специалистами, «точечное регулирование отдельных вопросов обеспечения безопасности и общественного порядка представляется чрезмерным»¹⁹.

Более того, ряд административных штрафов за нарушение законодательства о митингах превышает размер штрафов за уголовные преступления, по своей степени общественной опасности сходные с указанными административными проступками. Так, например за вандализм (ст. 214 УК РФ) установлена санкция в виде штрафа в 40 000 рублей или обязательные работы до 360 часов, а за нарушение порядка проведения публичного мероприятия, повлекшего причинение вреда имуществу, установлен штраф в размере от 150 до 300 тысяч рублей (ч. 6 ст. 20.2. КоАП РФ). Согласно ст. 167 УК РФ за умышленное уничтожение или повреждение имущества устанавливается штраф в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов (а также иные санкции), а согласно ст. 20.2.2. КоАП РФ организаторы и участники несанкционированных публичных мероприятий, если участие в них повлекло причинение вреда имуществу, отвечают в виде наложения административного штрафа в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательных работ на срок до двухсот часов.

Третьим видом борьбы с повышением гражданского самосознания и критики действующей власти стала попытка ограничить свободу слова и одновременно уголовная криминализация такого правонарушения, как клевета, буквально за год до этого декриминализованного и ставшего административным проступком.

28 июля 2012 года²⁰ в Уголовный кодекс России вернулась статья об ответственности

за клевету. Причем редакция статьи 128.1 УК РФ дает гораздо больше возможностей для произвольного применения в целях преследования за критику. Несмотря на формальное смягчение по сравнению с прежней редакцией статьи 129 УК РФ, предусматривавшей наказание в виде лишения свободы, санкция в виде штрафа до 5 млн рублей фактически является более строгой. Ранее, в случае привлечения к уголовной ответственности за клевету, особенно впервые, обвиняемый, как правило, мог рассчитывать на условное наказание. В настоящее время по ч. 5 ст. 128.1 УК РФ может быть назначен максимально возможный по уголовному законодательству штраф, при том, что все иные негативные правовые последствия для осужденного сохраняются.

Особенно ярко в 2012–2013 годах проявилась и еще одна тенденция – это использование властными структурами правоохранительных и судебных органов для «судебной» расправы над оппозиционными активистами, или даже над серьезными учеными, посмеянными поставив под сомнение решения, вынесенные российскими судами по т.н. «политическим делам». Причем адресатом этих явно «заказных» уголовных преследований выступают несколько субъектов.

Во-первых, это простые граждане, позволившие себе не согласиться с незаконными требованиями правоохранительных органов, которые имели место в ходе массового мероприятия 6 мая 2012 года – т.н. «Марша миллионов», жестко разогнанного органами внутренних дел. Одностороннее изменение маршрута акции по инициативе полиции привело к акциям неповиновения незаконным требованиям о прекращении публичного мероприятия, а впоследствии и применению избыточных насильственных мер для разгона мирного шествия. И возбуждение уголовного дела по ст. 212 УК РФ («массовые беспорядки») должно служить суровым «уроком» для граждан, которые посмели оказать сопротивление даже незаконным действиям власти. По этому делу проходят уже 27 человек²¹. При этом

¹⁹ Шугрина Е.С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 5.

²⁰ Федеральный закон от 28.07.2012 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» //СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4330.

²¹ В настоящее время по делу о беспорядках на Болотной площади 9 человек приговорены к реальным срокам заключения, ещё 1 – к условному наказанию, 1 – признан невменяемым и отправлен на принудительное лечение, 5 – амнистированы, а остальные находятся под арестом или под подпиской о невыезде. В качестве свидетелей допрошено более 1,3 тыс. человек, подавляющее большинство из них – сотрудники правоохранительных органов. Потерпевших более 50, гражданских активистов среди них нет. К работе по делу привлечено около 200 следователей. Более шестидесяти участников шествия обратились к врачам, где были зафиксированы телесные повреждения, вплоть до переломов. Но ни од-



следует иметь в виду, что в подавляющем большинстве случаев ущерб здоровью сотрудников полиции был минимален, ограничивался легкими телесными повреждениями (синяки, ссадины и проч.). Один из обвиняемых был осужден к условному сроку, девять участников шествия получили реальные сроки заключения (от 2,6 до 4,5 лет заключения) за такие действия, как: захват дубинки у полицейского, бросание неустановленного предмета, кидание куска асфальта, схватил полицейского за руку и т.д.

Во-вторых, репрессии с привлечением сотрудников Следственного комитета РФ коснулись ученых, посмеявшихся выразить несогласие со «вступившими в законную силу приговорами» в отношении основателей компании ЮКОС М.Ходорковского и П.Лебедева посредством проведения общественной экспертизы по т.н. «второму делу» ЮКОСА²². Следственные действия в отношении экспертов проводятся в рамках уголовного дела №18/41-03, возбужденного еще в 2003 году (т.н. «первое дело ЮКОСА»). По делу допрошены или прошли обыски у всех шести экспертов, участвовавших в проведении независимой общественной экспертизы по второму делу ЮКОСА (А. Тедеев, М. Субботин, С. Гуриев, А. Наумов, О. Олейник, А. Прошляков). В российской практике еще не было прецедентов привлечения к уголовной ответственности экспертов, которые проводили «общественную экспертизу» по результатам уже вступившего в законную силу приговора суда и не имевшие возможностей изменения судебного решения.

В-третьих, началось адресное преследование деятелей «внесистемной» оппозиции по «экономическим статьям» УК РФ. Вынесен приговор в отношении наиболее яркого представителя оппозиции А.Навального, причем его неправосудность очевидна даже неспециалистам. Фактически гражданско-правовая сделка с участием посредника (получившего при этом доход в размере 15% и заплатившего все налоги) признается уголовным преступлением, не говоря уже о том, что подсудимый вообще не имел возможности принимать каких-либо решений о передаче имущества, так как не являлся должностным лицом. Все

обвинительное заключение, как и приговор суда, строится на показаниях 3-х лиц, имевших основания для оговора А.Навального (а один из них уже был осужден за хищения), а в проведении экспертизы, которая бы смогла установить – нанесен ли был действиями обвиняемых ущерб предприятию, защите вообще было отказано!

Еще одним способом ограничения деятельности внесистемной оппозиции совместно с использованием правоохранительных и судебных органов для расправ с политическими деятелями стало введение специального пожизненного «криминального ценза» для лиц, совершивших тяжкие или особо тяжкие уголовные преступления, препятствующие их участию в любых выборах на территории РФ. Но Конституционный Суд РФ признал введенный запрет не соответствующим Конституции РФ, так как «нелимитированное по времени ограничение федеральным законом пассивного избирательного права не может быть оправдано одним фактом судимости как его единственным обоснованием – такое ограничение не может быть необратимым, по смыслу статей 32 (часть 3) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации оно допустимо лишь как временная мера»²³. Но при этом Конституционный Суд открыл возможность для законодателя устанавливать, исходя из повышенной степени их общественной опасности, ограничения пассивного избирательного права и на более продолжительные сроки, чем те же сроки судимости. И Государственная Дума оперативно воспользовалась этой возможностью, приняв закон, по которому осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений лишаются права баллотироваться в течение 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а совершившие особо тяжкие преступления – в течение 15 лет²⁴. Таким образом, любой оппонент действующей власти, осужденный за совершение тяжкого преступления (более 5 лет лишения свободы), будет лишен возможности

ного уголовного дела в отношении сотрудников полиции не было возбуждено // Болотное дело/ URL: <http://tru.wikipedia.org/wiki>.

²² Доклад о результатах общественной правовой экспертизы по делу М.Б. Ходорковского и П.Л. Лебедева (так называемое «второе дело ЮКОСА») 21.12.2011 // URL: http://www.presidentsovet.ru/structure/group_6/materials/doklad_o_rezultatakh_ekspertizy_po_delu_khodorkovskogo_i_lebedeva_t.php.

²³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

²⁴ Федеральный закон от 21.02.2014 № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 25 февраля.



легально участвовать в публичной политике на 15 лет минимум.

Краткие итоги. Следует подчеркнуть, что в целом состояние современных федеративных преобразований в рамках совершенствования системы избирательных институтов приобрело несколько более демократичный характер, расширив возможности реализации конституционных принципов федерализма и демократического государства, способствуя осуществлению избирательных прав граждан РФ в части возвращения к прямым выборам глав регионов и установления смешанной системы выборов депутатов Государственной Думы. Поэтому следует в целом концептуально поддерживать основные направления таких преобразований при условии их окончательности и завершенности. Между тем в дальнейшем законодателю предстоит вернуться к завершению порядка формирования Совета Федерации, усилив роль избирателей при отборе кандидатов от главы субъекта РФ, а возможно и разработать механизм прямых выборов членов Совета Федерации в рамках положений действующей Конституции РФ.

Что касается последующих рассмотренных преобразований политической системы, то, к сожалению, следует констатировать, что контр-реформы будут продолжаться и незначительная либерализация политической системы неизбежно сменится иными законодательными инициативами по ограничению политических прав граждан. Авторитарный российский политический режим будет терять легитимность со временем, и потеря популярности в обществе будет компенсироваться поиском внешних врагов (что явно показывает военное вмешательство России в дела суверенной Украины) и попытками снизить критику режима со стороны субъектов гражданского общества за счет репрессий по отношению к оппозиционным деятелям и организациям. Скорее всего, стоит ожидать новых законодательных мер по ограничению свободы слова в Интернете, активизации уголовных преследований в отношении ряда деятелей внесистемной оппозиции и использования различных способов манипулирования общественным мнением в угоду оправдания все новых инициатив, направленных на ограничение базовых личных и политических прав граждан²⁵.

²⁵ В рамках этой концепции поиска внешних врагов укладывается и принятие Федерального закона (т.н. закона Димы Яковлева), запретившего гражданам США усыновлять российских детей. См.: Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской

Если же говорить о потенциально возможных демократических реформах нашей политической системы, то в первую очередь необходима глубокая и даже кардинальная конституционная реформа, которая должна в первую очередь коснуться изменения формы правления (отказа от существующей модели суперпрезидентской республики и перехода к классической президентской модели), существенного сокращения избыточных полномочий главы государства, перераспределения ряда властных функций между Президентом РФ и российским парламентом, выстраивания независимой от главы государства прокурорской системы и формирования на иных принципах органов судебной власти, прежде всего с использованием прямого народного волеизъявления и участия в этой процедуре внутренних органов самоуправления (не менее чем на 50% сформированных не из числа судей), перераспределения полномочий между федерацией и субъектами, а также между субъектами федерации и органами местного самоуправления. Кроме того, назрела необходимость в установлении ограничений на занятие всех выборных должностей от Президента России до глав муниципальных образований не более чем двумя сроками. Причем положительный пример в российском законодательстве уже есть, поскольку Федеральным законом «О Счетной Палате Российской Федерации» (ст.7), принятым в апреле 2013 года²⁶, был введен запрет на занятие должности председателя Счетной Палаты более двух сроков. Конституция РФ также не должна быть «священной коровой»²⁷, не подлежащей пересмотру и изменениям, это правовой акт, который должен корректироваться, реагируя на изменившиеся социальные условия, и прежде всего на запросы ведущих социальных групп общества. Тем более, что нынешняя Конституция страны, принятая фактически в условиях государственного переворота, явно испыты-

Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7597. В эту же логику укладывается и принятие изменений в Уголовный кодекс РФ (т.н. закона «о защите чувств верующих»), установившего явно непропорциональные степени общественной опасности и принципам применения уголовных наказаний штрафы за «явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих» (500 000 рублей) или лишение свободы до 1 года.

²⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

²⁷ При этом, как показывает российская практика, поправки в Конституцию РФ вносились в кратчайшие сроки в 2008 и 2014 гг. См.: Российская газета. 2009. 19 января, 2014. 07 февраля.



вает дефицит легитимности и по содержанию противоречива и пробельна²⁸.

Председатель Конституционного Суда России В.Д. Зорькин отметил, что «сегодня оппозиция наращивает недоверие к власти. Завтра власть ответит тем же самым и начнет наращивать недоверие к оппозиции»²⁹. Фактически власть сосредоточилась именно на таких методах противостояния с оппозиционными активистами, которые не хотят вступать в диалог с властными структурами (а фактически быть подконтрольными власти). Но это очень опасный путь, ведущий к расколу общества, к разделению людей на «наших» и «не наших», «своих» и «чужих», где-то даже друзей и врагов.

Расколотое общество не способно к проведению качественных и продуктивных реформ в различных сферах, к внедрению новых правовых и политических практик, особенно если такую политику провозглашает и реализует государственная власть... Главную опасность для нынешней российской власти представляют не организованные протестные акции или деятельность неподконтрольных власти оппозиционных активистов, а стихийный бунт, который может стать реакцией на малозначимые события даже в масштабах страны. Акции протеста в европейских странах против последствий экономического кризиса (Греция,

Испания) или в той же Бразилии (против повышения цен на транспортные услуги) проходили в целом мирно, но в нашей стране, и уроки истории это наглядно показывают, любое действие властей (от несправедливого приговора до отмены каких-либо льгот) может привести к неорганизованным и неконтролируемым вспышкам насилия и уличным беспорядкам, погасить которые становится все сложнее. И события на Украине, когда действия максимум 20 тысяч общественных активистов привели к падению режима В. Януковича, которого вряд ли можно было отнести к классическим диктаторам, доказывают правильность данного тезиса. Именно поэтому власти необходимо вступать в диалог со всеми легитимными оппозиционными формированиями и радикально изменять нашу политическую систему, настроенную на «вождистскую» модель управления, когда все зависит от действий одного лица, а именно главы государства. И чем скорее «гарант Конституции» осознает, что политическая конкуренция, сменяемость власти и свобода деятельности некоммерческих организаций и являются фундаментом строительства правового и демократического государства, тем быстрее граждане смогут более эффективно реализовывать и защищать свои конституционные права.

Библиография:

1. Безруков А.В. Федеративные преобразования: шаги назад или оптимизация порядка формирования органов государственной власти? // Современное право. 2013. № 9.
2. Вискулова В.В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6.
3. Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11.
4. Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3.
5. Лукьянова Е.А. Дефекты Конституции как фактор риска законодательства (несколько тезисов о медико-юридической диагностике) // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения/под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2008.
6. Зорькин В.Д. Доверие и право // Российская газета. 2013. 29 апреля.
7. Полатов З.Т. Новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8.
8. Словарь русского языка: в 4 т. / гл. ред. А.П. Евгеньева. М., 1981. Т. 1.
9. Словарь синонимов русского языка: в 2 т. / гл. ред. А.П. Евгеньева. Л., 1971. Т. 2.
10. Шугрина Е.С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3.

²⁸ Лукьянова Е.А. Дефекты Конституции как фактор риска законодательства (несколько тезисов о медико-юридической диагностике) // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения/под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2008. С. 96–100.

²⁹ Зорькин В.Д. Доверие и право // Российская газета. 2013. 29 апреля.



11. Юсубов Э.С. К вопросу о прямых выборах членов Совета Федерации в контексте реформы избирательного законодательства // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования: материалы VII Международной научно-практической конференции. Томск, 2013.

References:

1. Bezrukov A.V. Federativnye preobrazovaniya: shagi nazad ili optimizatsiya poryadka formirovaniya organov gosudarstvennoi vlasti? // Sovremennoe pravo. 2013. № 9.
2. Viskulova V.V. Pervyi opyt primeneniya novogo poryadka izbraniya gubernatorov v pyati oblastiakh Rossiiskoi Federatsii: problemy i defekty. Tochka zreniya praktika // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2012. № 6.
3. Zhukov M.V. Istoriya regulirovaniya lobbizma v SShA // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 11.
4. Kabyshev V.T., Zametina T.V. Sovet Federatsii: modernizatsiya ili konservatsiya (razmyshleniya) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 3.
5. Luk'yanova E.A. Defekty Konstitutsii kak faktor riska zakonodatel'stva (neskol'ko tezisov o mediko-yuridicheskoi diagnostike) // Probely i defekty v konstitutsionnom prave i puti ikh ustraneniya/ pod red.prof. S.A. Avak'yana. M., 2008.
6. Zor'kin V.D. Doverie i pravo // Rossiiskaya gazeta. 2013. 29 aprelya.
7. Polatov Z.T. Novyi poryadok nadeleniya polnomochiyami vysshego dolzhnostnogo litsa sub'ekta Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2012. № 8.
8. Slovar' russkogo yazyka: v 4 t. / Gl. red. A.P. Evgen'eva. M., 1981. T. 1.
9. Slovar' sinonimov russkogo yazyka: v 2 t. / Gl.red. A.P. Evgen'eva. L., 1971. T. 2.
10. Shugrina E.S. Novye pravila organizatsii i provedeniya publichnykh meropriyatii: chto skazhet Konstitutsionnyi Sud RF? // Munitsipal'noe pravo. 2012. № 3.
11. Yusubov E.S. K voprosu o pryamykh vyborakh chlenov Soveta Federatsii v kontekste reformy izbiratel'nogo zakonodatel'stva // Izbiratel'noe zakonodatel'stvo: problemy i puti sovershenstvovaniya: materialy VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Tomsk, 2013.

Материал поступил в редакцию 9 марта 2014 г.