

Население и законы. Новое в развитии коммуникативной культуры взаимоотношений общества и государства в России



Е.А. Лукьянова

профессор кафедры конституционного и муниципального права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Директор института мониторинга эффективности правоприменения Общественной палаты России, доктор юридических наук. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20, Российская Федерация. E-mail: pravoslovo@mail.ru



Аннотация

Статья является попыткой анализа трансформации взаимоотношений государства и общества в современной России. В ней анализируется реакция населения на пять наиболее резонансных изменений российского законодательства, принятых в 2012–2013 гг.: ужесточение санкций за участие в публичных мероприятиях, введение понятия некоммерческой организации — иностранного агента, ограничение свободы дискуссии в средствах массовой информации и сети Интернет, расширение понятия запрещенной политической деятельности. Поправки в законодательство стали ответом на резко возросшую с зимы 2011–2012 гг. общественную активность граждан. Каждый из рассматриваемых законов стал предметом жесткой критики со стороны общества, а их применение было фактически блокировано.

Общественная экспертиза подтвердила наличие у всех них схожих дефектов, касающихся как содержания закона (подмена его предмета и законодательного целеполагания), так и процедуры его принятия (крайняя поспешность, голосование без необходимого обсуждения, с нарушением правил и принципов законодательного процесса). Законы принимали «по конкретному случаю» — ad hoc. Это делает все пять актов сомнительно конституционными и влекущими нарушение конституционных прав граждан. Кроме того, они вступают в противоречие с международными обязательствами, взятыми на себя Россией. Всем рассматриваемым актам присуща правовая неопределенность (неясность, двусмысленность изложения нормативного материала). Наконец, все анализируемые нормативные акты в той или иной степени нарушают системность и непротиворечивость российского законодательства. Ответом общества на неадекватное правовое регулирование стало осознанное гражданское неповиновение.

В связи с этим особенно важен анализ причин сложившейся ситуации, которая в данном случае кроется в порядке проведения выборов и подсчета голосов. Происходит отрицательный отбор при формировании депутатского корпуса: его персональный состав зависит от степени лояльности его большинства к Президенту и исполнительной власти. Отсюда берут начало депрофессионализация законотворческой деятельности российского парламента и снижение его компетентности, а также крайне низкий уровень оценки деятельности парламента обществом.



Ключевые слова

конституционность, правосознание, гражданское общество, иностранный агент, общественная экспертиза, законы *ad hoc*, правовая неопределенность, гражданское неповиновение, пакетное соглашение, парламентский кризис, законодательный процесс, отбор на лояльность, депрофессионализация законотворческой деятельности

В течение 2012–2013 годов был принят ряд поправок в действующее законодательство, ставших непосредственным ответом государства на так называемые Болотный процесс — резко возросшую зимой 2011 года общественную активность, охватившую впоследствии большинство регионов страны. Российское государство в этой ситуации поступило так, как оно обычно привыкло поступать — вместо того, чтобы принять участие в широкой общественной дискуссии с целью выявления назревших проблем, корректировки своих действий и смягчения противостояния, оно пошло по пути «завинчивания гаек». Был создан комплекс препон для деятельности негосударственных элементов политической системы общества и введены дополнительные карательные и иные меры по сокращению «вольномудства» — условия для «зачистки» площадки печатных СМИ и распространения информации в Интернете¹.

Однако вместо ожидаемой реакции страха и покорности государство получило диаметрально противоположный результат. Общество выступило жестким экспертом и критиком законодательных нововведений. Оно также создало все возможные условия для блокировки применения новых законов.

Общественная экспертиза

Общественной экспертизе подверглись пять федеральных законов, четыре из которых были приняты летом 2012 года, а один — годом позже². Выборка закономерна — все эти законы направлены на изменение процедур реализации конституционных прав и свобод граждан. Экспертиза показала, что все они характеризуются ярко выраженными общими чертами и особенностями.

Первое. Все анализируемые законы были приняты по принципу «*ad hoc*», т.е. «по конкретному случаю». Устойчивое латинское выражение «*ad hoc*», как правило, исполь-

¹ Были многократно увеличены штрафные и уголовные меры наказания за участие в публичных мероприятиях; некоммерческие организации, получающие международную поддержку, обязали регистрироваться в качестве иностранных агентов; под видом борьбы за моральное здоровье нации была ограничена свобода дискуссии в средствах массовой информации и Интернете; значительно расширилось понятие запрещенной политической деятельности.

² См.: Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // 2012. № 24. Ст. 3082; Федеральный Закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета. 2012. № 166; Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4328; Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4330; Федеральный закон № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»» // СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3208.

зуются для обозначения документа или миссии, направленных для решения одной проблемы или задачи и не предполагает какого-либо обобщения или адаптации для других целей.

В результате произошла подмена предмета закона. Законы не могут (не должны) приниматься по случаю. Законами должны регулироваться только наиболее значимые, типичные и устойчивые отношения в обществе, а не одноразовые ситуации, пусть даже вызвавшие широкий общественный резонанс. Все остальные отношения, в том числе, менее значимые или не прошедшие проверку на типичность и устойчивость регулируются другими нормативными актами меньшей юридической силы для того, чтобы такое регулирование было проще поправить, дополнить или изменить. Законы с подмененным предметом очень опасны. Они всегда вносят дисбаланс в правовую систему, поскольку неадекватное использование формы, обладающей высшей юридической силой, влечет за собой такое же неадекватное развитие подзаконного правового регулирования и порождает свободу усмотрения.

Тем более что в данном случае даже и «ad hoc» оказался ненастоящим. Совпадение по времени принятия всех этих поправок вовсе не случайно. У всех у них была явная (как у закона о митингах) или завуалированная цель. Что касается закона об «иностранных агентах», то его задачу наиболее точно сформулировал американский профессор политологии Тимоти Колтон. На вопрос, откуда берется грозная риторика об иностранных агентах, угрожающих национальным интересам страны, он ответил: «Это выдуманная кампания с целью мобилизовать население на поддержку власти. Началось это после Болотной площади, когда нужно было найти врага и возложить на него ответственность за ситуацию»³.

Остальные поправки были направлены на создание дополнительных условий для ограничения распространения информации в оппозиционных или объективных СМИ и в социальных сетях, т.е. там, где концентрируется основная масса реального отношения населения к методам государственного управления. Это отношение выражается зачастую эмоционально, когда у людей заканчивается набор оценочных суждений в рамках литературного норматива. И вот тут-то под предлогом борьбы с нецензурной бранью⁴ во имя «защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» очень удобно такие ресурсы брать под контроль, а то и вовсе упразднить. «Ad hoc»? Не совсем.

Происходит манипуляции правом, когда под видом решения одной задачи должна быть достигнута совершенно иная регулятивная цель. Подмена законодательного целеполагания. Теоретически достижимо, но практически это сложнейшая юридическая задача, ювелирное мастерство, потому что «закон должен быть как ракета, которая влетает террористу в окно и поражает только злоумышленника... он не должен поражать невиновного, иначе это называется оружием массового поражения», — так охарактеризовал закон Председатель Совета при Президенте России по развитию гражданского общества и правам человека Михаил Федотов⁵. Это, конечно, образное сравнение, зато очень точное. В противном случае неизбежно возникают издержки массового поражения.

³ См. Интервью с Тимоти Колтоном // Аргументы и факты. 31 октября. 2013.

⁴ Во избежание претензий сразу оговорюсь, что на самом деле никто не возражал и не возражает против борьбы с нецензурной бранью. Но эта борьба должна начинаться с образовательных учреждений и с улицы, с широкого обсуждения в профессиональной среде и с хорошо продуманной глобальной пропаганды чистоты языка. Особенно в ситуации, когда из-за многолетнего пренебрежения к проблеме такая брань стала повсеместной лексической нормой. Начинать с санкций к СМИ — все равно, что a priori признать поражение. Тем более что как раз СМИ поражены вирусом брани в наименьшей степени.

⁵ См.: ТАСС-Телеком. В Общественной палате считают ситуацию с закрытием «Росбалта» опасной для развития СМИ в России.

Второе. Все законы объединяет весьма специфический порядок их прохождения в парламенте — ничем не оправданную поспешность, голосование без должного обсуждения с нарушением всех возможных правил и принципов законодательного процесса. Например, закон № 65-ФЗ (о митингах) Государственная Дума утвердила без публичного обсуждения в течение двух месяцев, приняв его в третьем чтении 5 июня 2012 года на беспрецедентном за всю историю работы палаты ночном заседании. Очень уж торопилась к заранее известной дате протестного митинга. Закон был одобрен Советом Федерации на следующий же день, что опять-таки абсолютно невозможно с точки зрения процедуры. Но и этого оказалось мало. Вступление закона в силу произошло уникальным способом — в день опубликования, а не через 10 дней после него, как это предусмотрено законом «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных конституционных законов, Федеральных законов, актов палат Федерального собрания». Когда нельзя, но очень хочется, то можно. Цель оправдывает средства. Иначе было никак не успеть к решению заданной политической задачи.

Внесенный в Думу 29 июня 2012 г. закон № 121-ФЗ (НКО — иностранный агент) был принят в третьем чтении уже 13 июля, еще через пять дней одобрен Советом Федерации и 20 июля подписан Президентом. Примерно так же в спешном порядке принимались, одобрялись и подписывались все остальные исследуемые законы. Для одобрения Советом Федерации закона № 141-ФЗ (ограничение Интернета) после его принятия Думой потребовалось пять дней, а на закон № 141-ФЗ (клевета) ушла неделя. Вот только в силу они вступали в обычном, а не в экстренном порядке.

Такая специфика закономерно предопределила и содержательное единство всех пяти законов.

1. Все они сомнительно конституционны, поскольку влекут за собой нарушение предусмотренных основным законом прав и свобод граждан.

Законом № 65-ФЗ (о митингах) было ограничено право граждан собираться мирно и без оружия, хотя в Конституции Российской Федерации жестко оговорено правило (ч. 3 ст. 55 и 56) о возможности ограничения этого права «исключительно в условиях чрезвычайного положения или в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Этот же закон вопреки п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, которым регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к исключительным полномочиям федерации, передал это право субъектам Федерации.

Закон № 121-ФЗ (НКО — иностранный агент) игнорирует положение ч. 2 ст. 19 Конституции, в котором закреплена обязанность государства гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям. Ч. 4 ст. 13 дополнительно и целенаправленно закрепляет равенство общественных объединений перед законом. Поскольку все без исключения общественные объединения являются некоммерческими организациями, то введение специального статуса для некоторых из них грубо нарушает это принцип. Основанием для избирательного и дискриминационного выделения тех или иных организаций из ряда других публичных акторов не могут быть ни источники финансирования (если эти источники не запрещены законом), ни характер деятельности (при отсутствии в ней доказательно выявленных правонарушений), ни принадлежность организации к той или иной организационно-правовой форме ассоциаций граждан. Кроме этого, закон об иностранных агентах фактически вводит презумпцию виновности для искусственно выделенной группы организаций, причем «до» и «вместо» оценки их деятельности по содержанию и последствиям⁶.

⁶ <http://www.hro.org/node/18022>

Использование словосочетания «иностранный агент» некоммерческими организациями в добровольном порядке в отношении самих себя (а именно такая процедура установлена законодательством) можно рассматривать как свидетельство против себя, что противоречит ч. 1 ст. 51 Конституции Российской Федерации⁷.

Непрозрачные и противоречивые процедуры закона № 139-ФЗ (ограничение Интернета) поставили под прямую угрозу ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Расплывчатость их формулировок в сочетании с наделением государства дополнительными контрольными функциями создает прямую угрозу нарушения ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации о запрете цензуры в СМИ.

И все они, безусловно, противоречат ч. 2 ст. 55 Конституции, в которой сказано: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

2. Положения всех пяти законов создают конфликт с международными обязательствами, взятыми на себя Россией. Как минимум, речь идет о ст. 6, 10, 11, 14 и 17 Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (1950), подписанной и ратифицированной Российской Федерацией в полном объеме, о ст. 22 Международного пакта «О гражданских и политических правах» (1966), о ст. 2 Конвенции ООН «О правах ребенка» (1989), о Декларации ООН «О свободе выражения мнения в Интернете» (2011). Нам, видимо, мало того, что ЕСПЧ и Комитет ООН по правам человека уже приняли ряд решений, в которых признано ограничение свободы собраний и права на объединение граждан в России. Мы забыли о том, что еще множество аналогичных дел стоит в очереди на рассмотрение и ровно та же участь ожидает жалобы на необоснованные ограничения в Интернете. С новым регулированием количество российских заявлений будет только возрастать, а отказы гражданам в защите их прав, которые штампуют российские суды, будут компенсированы значительно возросшей скоростью рассмотрения дел Европейским судом по правам человека. Ведь только в 2012 г. Россия выплатила своим гражданам 221 млн руб. (5,5 млн евро) в качестве компенсации за нарушение Конвенции. И все это ложится дополнительным бременем на плечи налогоплательщиков. Однако российские законодатели продолжают усугублять и так нерадостную ситуацию.

3. Всем пяти актам присуща правовая неопределенность, хотя именно требование определенности является важнейшим признаком права как системы социальных норм. Речь идет о четкости, ясности, недвусмысленности изложения нормативного материала. Право должно точно фиксировать требования, предъявляемые к поведению людей, рамки возможного, должного и запрещенного поведения, подробно расписывать возможные или требуемые варианты правомерных поступков, последствия их нарушения. А как иначе? Можно ли считать правовым регулированием ситуацию, при которой субъекты права не понимают правил игры и не в состоянии осознать пределы дозволенного и запрещенного? И при этом отнюдь не из-за своего тупоумия, а из-за неопределенности предписаний. Как в русских сказках — пойдти туда, не знаю куда...

Необходимость правовой определенности закона многократно подчеркивалась Конституционным Судом Российской Федерации и Европейским судом по правам человека. Согласно правовой позиции Конституционного Суда общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционно-

⁷ См.: Заявление Правления Центра «Трансперенси Интернешнл-Р» // <http://transparency.org.ru/nashi-publikacii/zaiavlenie-pravleniia-tcentra-antikorrupcionnykh-issledovani-i-i-iaitciativ-transperensi-interneshnl-r>

го принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями, в то время, как «правовая неопределенность» рассматривается Конституционным судом как возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведущая к произволу, а значит — к нарушению принципов равенства и верховенства закона⁸.

Содержание принципа «правовой определенности» раскрыто Европейским судом по правам человека в результате толкования положений п. 1 ст. 6 Европейской конвенции. Требование правовой определенности образует «один из основополагающих аспектов принципа верховенства права», является его необходимым следствием и условием реализации. Так, в решении по делу Маркс против Бельгии от 13 июня 1979 г. Европейский Суд по правам человека подчеркнул, что принцип правовой определенности «неотъемлемо присущ праву Конвенции» (п. 58)⁹.

Все эти материалы общеизвестны и доступны. Но... в законе № 65-ФЗ (о митингах) отсутствует критерий массовости, его положения в совокупности с действующим законодательством приводят к смешению понятий «организация массовых беспорядков» и «организация публичных мероприятий», «организатор публичного мероприятия» и «организатор преступления». Аналогичная ситуация складывается с применением нормы о призывах к массовым беспорядкам. В законе № 121-ФЗ (НКО — иностранный агент) нет четкого определения ключевого понятия «политическая деятельность» и ее составляющих — «политическая акция» и «решения, направленные на изменение проводимой государственной политики». В законе № 135-ФЗ отсутствует определение понятия «пропаганда». В законе № 139-ФЗ (ограничение в Интернете) не раскрыто понятие «порнографическое изображение» и «места, доступные для детей».

4. Все анализируемые нормативные акты в той или иной степени нарушают системность и непротиворечивость российского законодательства. В законе № 65-ФЗ (о митингах) искусственно завышена степень противоправности деяний по сравнению с другими правонарушениями, беспрецедентно для административного Кодекса увеличены максимальные размеры административного штрафа за нарушения порядка проведения собрания для граждан до 300 000 руб. (1000 долл.), а для должностных лиц — до 600 000 руб. (2000 долл.). Единый для всех административных взысканий двухмесячный срок давности для «митинговых» проступков установлен в один год со дня совершения административного правонарушения. Все это ломает единую систему оценки степени общественной опасности проступков и ответственности за них и лишает ее разумных критериев. Естественно, Конституционный Суд Российской Федерации признал такие санкции несоразмерными. Но это случилось позже, в феврале 2013 г. Так почему нель-

⁸ См.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации: от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР, от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции», от 11 ноября 2003 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области». См. также: Письмо Секретариата Конституционного суда Российской Федерации № 9655 от 29 сентября 2005 г.

⁹ По мнению европейского суда норма не может считаться «законом», если она не сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей лицу соотносить с ней свое поведение: лицо должно иметь возможность, получив при необходимости соответствующую консультацию, предвидеть в разумных пределах и применительно к конкретным обстоятельствам те последствия, которые может повлечь за собой данное поведение.

зя было сразу ввести нормальное регулирование? Ведь специалисты предупреждали. Официально предупреждали, на бланках с печатями. Но нет. Своя рука владыка.

Аналогичная ситуация сложилась с законом № 135-ФЗ, когда штрафы за клевету в отношении судей и иных сотрудников правоохранительных органов десятикратно превысили максимальные штрафы по всем видам преступлений и сравнились только с ответственностью за взятку — преступлением, несоизмеримым по степени общественной опасности с клеветой. Этот закон вообще должен войти в историю законодательства как пример депутатской непоследовательности, несамостоятельности и отсутствия обоснованной позиции по принимаемым вопросам. Ведь декриминализация клеветы произошла меньше, чем за год до ее возвращения в лоно Уголовного кодекса. Тогда в июне 2011 г. за проект, внесенный Президентом Д. Медведевым в рамках широко разрекламированной либерализации уголовного законодательства, проголосовало 312 депутатов. Среди них — Крашенинников, Яровая, Вяткин, Шлегель, Резник — все те, кто, не выдержав критического отношения населения к «чудесам» отечественной правоохранительной системы, менее чем через год возвращали клевету в Уголовный кодекс¹⁰.

Естественным результатом всех этих законодательских чудес стали единообразный характер наступивших последствий. Он состоит в том, что применение всех без исключения пяти законов сопровождается высокими политико-правовыми издержками — скандалами в СМИ, арестами людей, переделом собственности, необходимостью постоянного разъяснения норм вследствие вольности их трактовки и избирательностью в использовании.

У каждого из вступивших в силу законов уже есть своя «темная» история. Например, закону № 121-ФЗ (НКО — иностранный агент) была немедленно придана обратная сила. Один из мировых судей в своем решении прямо так и написал: «Согласно Закону о некоммерческих организациях признак финансирования от иностранного источника выражается в получении организацией денежных средств и иного имущества от иностранного источника, независимо от вида и оснований таких поступлений, а также периода времени, в котором денежные средства или иное имущество были получены». Кого только в пылу исполнительского рвения не пыталась прокуратура признать иностранным агентом! Под раздачу попали и дальневосточный заповедник по охране журавлей¹¹, и объединение саамов (община коренных малочисленных народов Севера) в Ловозерском районе Мурманской области¹². Уже 21 января 2013 г. (через два месяца после вступления Закона в силу) Министерство юстиции, отказавшееся признать НКО «Щит и меч» «иностранном агентом»¹³, вынуждено было публично объявить, что не считает правозащитную деятельность политической. Впрочем, о всех чудесах правоприменения, которые в народе обозначаются одним коротким словом «беспредел», подробно изложено в специально изданном сборнике¹⁴.

¹⁰ Справка о голосовании по вопросу: (третье чтение) «О проекте федерального закона № 559740-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования законодательства Российской Федерации)» // <http://vote.duma.gov.ru/vote/75148>

¹¹ <http://lelta.ru/news/2013/05/03/cranes>

¹² http://philanthropy.ru/blogs/2013/06/10/11820/#.Uk№Hw№K8B_4

¹³ Минюстом России не установлено достаточных правовых оснований для внесения ЧРПОО «Щит и Меч» в реестр НКО — иностранных агентов // <http://minjust.ru/ru/№ode/4433>

¹⁴ Мониторинг правоприменительной практики законодательства последних лет в области защиты гражданских прав. М.: Моск. Хельсинск. Группа, 2013.

Гражданское неповиновение

Особо следует обратить внимание на новое явление современной российской действительности — осознанное гражданское неповиновение неадекватному правовому регулированию.

Буквально с первого же дня вступления в силу поправок к закону № 121-ФЗ (НКО — иностранный агент) правозащитные и другие независимые организации недвусмысленно заявили о своем намерении его бойкотировать. Несмотря на широкую развернутую кампанию карательных проверок, которые должны были дать материал для «выявления иностранных агентов» и принудить их к регистрации. Однако за целый год ни одна независимая некоммерческая организация так и не стала регистрироваться в качестве «иностранного агента»¹⁵. Зато за это время были поданы жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации и в Европейский суд по правам человека¹⁶.

Сопротивление было таким жестким и непреклонным, что многие должностные лица — от президента до генерального прокурора начали ставить вопрос о необходимости внесения в закон поправок, уточняющих используемые в нем дефиниции.

Однако это компромиссное предложение было категорически отвергнуто. Международное историко-просветительное правозащитное общество «Мемориал» прямо заявило: «Мы полагаем, что никакие частные изменения не смогут исправить этот изначально неправовой и антиконституционный закон». Дальше — жестче: «Намеренная нечеткость формулировок и юридическая безграмотность определений открывают широкие возможности для произвола. Это ведет к разрушению правовых основ демократического современного государства. Практика применения этого закона многими российскими судами дает дополнительные доказательства несовместимости закона с правом и здравым смыслом. Этот закон не подлежит исправлению. Любые поправки, даже сделанные с самыми лучшими намерениями, предполагают сохранение сути его концепции и способствуют дальнейшему закреплению неконституционных и антиправовых подходов в российском обществе и государстве. Единственный выход из этой ситуации — скорейшая отмена закона «об иностранных агентах», — резюмирует «Мемориал»¹⁷.

В феврале 2014 г. в эфире телеканала «Дождь» глава Московской Хельсинской группы Людмила Алексеева заявила: «Наше основное направление работы, начиная с 1998 года — уже 15 лет, — это мониторинг ситуации с правами человека на территории нашего государства. На это мы деньги не имеем, мы пытаемся сделать это на волонтерских началах, бесплатно. Но не исключено, что нам все-таки придется обратиться за зарубежными грантами, я считаю, это вполне нормально для любой правозащитной организации... Мы будем просить гранты, но регистрироваться как иностранные агенты не будем. Мы не регистрируемся в качестве иностранного агента, потому что существует общее правило — невозможно давать о себе официально ложные сведения ни физическим, ни юридическим лицам. Я не могу позволить себе, как председатель Московской Хельсинской группы, заявить, что она является агентом иностранного государства, когда мы

¹⁵ См.: Россия: отменить «иностранных агентов»! // <http://www.hrw.org/ru/news/2013/11/21/rossiya-otmenit-inostrannykh-agentov>

¹⁶ Центр «Трансперенси Интернешнл — Р» направил в Конституционный суд жалобу на положения закона о некоммерческих организациях, вводящих понятие «иностранный агент». Ранее в Конституционный Суд уже обратился костромской «Центр поддержки общественных инициатив» // <http://transparency.org.ru/nashi-publikacii/tcentr-ti-r-podal-zhalobu-v-konstitucionnyi-sud>

¹⁷ Подробнее см.: <http://www.hro.org/node/18022>; Заявление «Мемориала»: Закон «об иностранных агентах» невозможно исправить // — <http://www.rosbalt.ru/mai/2013/11/16/1200259.html>

таковым не являемся». На вопрос ведущего: «А если вас таковым признает Министерство юстиции?», Алексеева ответила: «Так это они признают, мы-то себя не признаем таковыми»¹⁸. История пока не закончена. Гражданское неповиновение налицо.

Не закончена пока история ис информационным агентством «Росбалт», которое было лишено свидетельства о регистрации СМИ по основанию, предусмотренному одним из исследуемых законов. На защиту уважаемого общественно-политического издания, фактически приравненного судом к «желтой» прессе, немедленно встало журналистское сообщество и Общественная палата России. Решение суда было охарактеризовано как необоснованное и чрезвычайно опасное. На официальных публичных слушаниях было заявлено: «Принимая во внимание поспешность и явную некорректность, с которым было принято решение в отношении деятельности одного из крупнейших информационных ресурсов, можно предположить наличие тенденции введения практики применения репрессивных мер к средствам массовой информации и отказа от прав и свобод, гарантированных Конституцией. Помимо того, что законодателем принимаются нормы, несовместимые с современными реалиями медиа-рынка и принципом свободы слова, суды принимают решения, основываясь исключительно на этих нормах, игнорируя другие нормативные правовые акты». Соответствующие обращения были направлены в Верховный Суд Российской Федерации и в Генеральную прокуратуру Российской Федерации¹⁹.

Причины

В связи с этим особенно важен анализ причин, породивших сию крайне вредную для государства ситуацию. Да-да, именно так. Ситуация многократно вреднее для государства, нежели для потерпевших граждан. Потому что граждане, в очередной раз подумав про себя все то, что они уже неоднократно думали о своем государстве, с российской изобретательностью начали преодолевать созданные им для работы препоны и стали сильнее. А вот государство в очередной раз ослабло, потеряв еще немалую толику авторитета и доверия у тех, ради кого оно, как это анонсируется, трудится в поте лица.

Как бы странно это ни выглядело, но причина кроется в порядке проведения выборов и подсчета голосов, т.е. в том, что вызывает наибольшее недовольство граждан и что стало поводом для обострения общественной активности в декабре 2011 года. Пока персональный состав депутатского корпуса зависит от степени лояльности его большинства к президенту и исполнительной власти, мы постоянно будем иметь проблемы с качеством законов, потому что «отбор на лояльность с неизбежностью приводит к падению компетентности. Это происходит потому, что человек компетентный лучше оценивает положение дел и способен понять, в каких обстоятельствах предательство принесет большие дивиденды, чем лояльность»²⁰. Равно как и Совет Федерации. Пока он исполняет роль «райской группы» для отставных чиновников, он не может быть полноценным региональным законодательным фильтром, а будет эти низкокачественные законы беспрекословно одобрять.

¹⁸ http://tvrai.ru/articles/ljudmila_alekseeva_my_budem_prosit_gra№ty_№o_registrirovatsja_kak_inostrannye_agenty_ne_budem-362411/

¹⁹ См.: Роскомнадзор в ситуации с «Росбалтом» превысил полномочия, считает ОП – РИА новости // <http://ria.ru/society/20131120/978298193.html#ixzz2leHuHGXshhttp://ria.ru/society/20131120/978298193.html#ixzz2lAxcH8t№; «Росбалт» еще не сказал последнего слова // http://www.specletter.com/obcshestvo/2013-11-20/rosbalt-ecshe-№e-skazal-posled№ego-slova.html>

²⁰ Об исследованиях ученых в области селекции на лояльность см.: Андрей Бабицкий. Хорошая новость: Отбор на лояльность // Ведомости. 2013. № 44 (3306).

Снижение компетентности российского парламента в силу порочной системы отбора его членов отмечается многими российскими и иностранными исследователями. Американский профессор политологии Тимоти Колтон делает однозначный вывод: «То, что происходит с парламентом и «Единой Россией», — это результат отрицательного отбора: туда приходят люди, мыслящие все более и более упрощенно»²¹. Такой парламент не только не самостоятелен. Он не способен обеспечить должного уровня мозговой атаки, необходимой при выработке текстов законопроектов, и спрогнозировать риски правоприменения. Он вообще мало на что способен, поскольку не ответственен за свои действия перед субъектами будущих правоотношений. А все потому, что эти самые субъекты никаким образом не влияют на его судьбу и не в состоянии оценить результаты его работы путем голосования на выборах.

Именно в избирательном законодательстве и порочной практике организации и проведения выборов коренятся причины искажения принципов законодательного процесса и нарушения его порядка. Именно отсюда берет свое начало депрофессионализация законотворческой деятельности, естественным и закономерным результатом которой становится обвальное снижение авторитета парламента в обществе. Разве можно было представить себе в парламенте образца 1993–2001 гг., что от внесения законопроекта до вступления принятого закона в силу может пройти всего несколько недель, а то и дней? Нет, это было невозможно до тех пор, пока не было нарушено так называемое «пакетное соглашение», и власть в Думе не захватила одна партийная фракция, лидер которой очень точно сформулировал суть современного российского парламентаризма. Вместо сократовского «истина рождается в споре», он объявил, что «парламент — не место для дискуссий».

К сожалению, «чудотворцы», перманентно в течение 10 с лишним лет трансформирующие избирательное законодательство в угоду сиюминутным политическим задачам, этого не понимают, поскольку не способны видеть всю картину в целом. Их задача проста — обеспечить победу определенных политических сил в конкретно сложившихся условиях без учета отдаленных последствий. Им и в голову не приходит, что в устройстве государстве и в функционировании права есть свои жесткие законы, нарушение которых влечет за собой неконтролируемую цепную реакцию беспощадных последствий. Если из стены дома вынуть несколько кирпичей, то рухнет все здание в целом.

В итоге в ноябре 2013 г. только 16% россиян положительно оценивали деятельность парламента, а 56% отозвались о ней резко отрицательно вплоть до утверждения, что парламента не нужен вообще²². Возникает вопрос, как будут исполняться правовые предписания, принятые таким представительным органом и какое гражданское неповиновение ждет нас в будущем?

Некоторые выводы

Как могли произойти такие изменения в стране, исторически славящейся воинствующим правовым нигилизмом? Отчего вдруг «рассерженные горожане» стали украшать свои мегаполисы социальной рекламой в виде цитат из Основного закона²³? Отчего эти

²¹ Интервью с профессором политологии Тимоти Колтоном // Аргументы и факты. 2013. 31 октября // http://www.aif.ru/politics/russia/1012476?utm_source=ria.ru&utm_medium=tiz&utm_campaign№=ria.ru

²² <http://www.levada.ru/26-11-2013/obshchestve№№oe-m№e№ie-o-deyatel№osti-gosdumy-i-deputatak>

²³ См.: В Екатеринбурге появилась реклама с цитатами из Конституции // <http://www.uralweb.ru/news/society/404941.html>; На Урале журналистов заподозрили в экстремизме за цитирование Конституции // <http://top.rbc.ru/society/03/02/2013/843411.shtml>; <http://www.facebook.com/photo.php?fbid=3>

цитаты стали все чаще заменять собой классический трехбуквенный символ российского протеста на стенах и заборах²⁴? Почему в соцсетях вдруг раздался призыв: «Конституцию в каждый дом»? Ответ на эти вопросы прост и по-русски парадоксален — вопреки. Чем сложнее и неудобнее становились правовые основы жизнедеятельности, чем «отмороженней» вела себя правоохранительная система, тем острее возникала потребность в юридической самозащите граждан, невозможной без серьезного юридического самообразования. А всякое массовое образование рано или поздно приводит к массовому прозрению.

Государство никак не может привыкнуть к тому, что не оно определяет, какими должны быть права и свободы граждан, что все как раз в точности наоборот: права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления. Оно-то не понимает, а вот граждане уже хорошо усвоили эту конституционную истину. В результате в условиях негативного правотворчества, правоприменения и правосудия произошло качественное позитивное изменение правосознания населения.

За 20 лет со времени крушения СССР общество выросло. Чем больше государство игнорировало Конституцию, тем лучше ее знали и понимали граждане. Если на момент принятия Конституции Российской Федерации конституционная идея в России потерпела поражение в первую очередь от общества, оказавшегося неготовым ответственно и организованно распорядиться свободой, то по прошествии определенного времени именно с общества должно было начаться возрождение конституционного движения. Хороша или плоха Конституция, но именно она — стержень правовой системы, без которого эта система деформируется, превращаясь в правовой хаос, свидетелями которого мы сегодня являемся. Но ровно в тот момент, когда кризис права становится главной угрозой стабильного существования общества, оно, обладая естественной защитной реакцией, рационализируется и начинает искать из этого кризиса выход.

Нет ничего сильнее идеи, время которой пришло. Предвидение юриста — философа Владимира Пастухова сбывается: «Конституция как комета несется сквозь космос правового нигилизма, неся на себе зародыши либеральных идей, готовые превратиться в новые формы жизни при благоприятных условиях». Когда пришло время, идеализм авторов, заложивших в неработающие 20 лет нормы высочайший конституционный стандарт, сослужил обществу добрую службу²⁵. Именно поэтому искренних поклонников Конституции становится все больше и больше. Их уже значительно больше, чем любителей «севрюжины с хреном» и «ободрать». Конституция входит в моду, а мода — это страшная сила, в геометрической прогрессии увлекающая в свои сети всех без разбора.

Кто победит в этом разнополюсном тяготении, совершенно очевидно. Потому что, как писал еще один выдающийся русский философ и правовед Иван Ильин, только «живое правосознание народа дает государственной форме осуществление, жизнь и силу». Потому что «государственная форма зависит, прежде всего, от уровня народного правосознания, от исторического, нажитого народом *политического опыта*, от силы его воли и от его национального характера»²⁶. Государство может лишь ускорить процесс, запре-

40875855978861&set=a.340875835978863.80917.333574836708963&type=1&theater; <http://www.facebook.com/photo.php?fbid=416789711742836&set=a.163814037040406.43366.100002354320651&type=1&theater>

²⁴ <http://www.facebook.com/photo.php?fbid=395076177255831&set=a.149603861803065.32287.149596735137111&type=1&theater>

²⁵ См.: Пастухов В. Реставрация вместо реформации. Двадцать лет, которые потрясли Россию. С. 453–456.

²⁶ Ильин И.А. Наши задачи // Ильин И.А. Собр. соч. М., 1993. Т. 2. С. 47.

тив модное веяние, — любой запрет на моду только усиливает стремление к ней. Но как нелепо оно будет выглядеть, устанавливая ограничения на свою собственную Конституцию!



Библиография

Федеральный закон от 8 июня 2012 г № 65-ФЗ «О внесении изменений в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Федеральный Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»». СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета. 23 июля 2012 г № 166.

Федеральный закон от 28 июля 2012 г № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4328.

Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4330.

Федеральный закон № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»» // СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3208.

Пастухов В.Б. Реставрация вместо реформации. Двадцать лет, которые потрясли Россию. М., 2012.

Ильин И.А. Наши задачи // Ильин И.А. Собр. соч. М., 1993. Т. 2. С. 47.

Бабицкий А. Хорошая новость: Отбор на лояльность // Ведомости. 2013. № 44 (3306).

Интервью с профессором политологии Тимоти Колтоном // Аргументы и факты. 31 октября. 2013.

На Урале журналистов заподозрили в экстремизме за цитирование Конституции // <http://top.rbc.ru/society/03/02/2013/843411.shtml>

Заявление Правления Центра «Трансперенси Интернешнл-Р» // [http://transparencency.org.ru/nashi-publikacii/zaiavlenie-pravleniya-tceNetra-aNetikorruptcioNeykh-issledovaniy-i-iNaitciativ-tranस्पereNesi-iNeterNeshNel-r](http://transparencency.org.ru/nashi-publikacii/zaiavlenie-pravleniya-tseentra-anetikorruptcioneykh-issledovaniy-i-initsiativ-tranस्पereNesi-iNeterNeshNel-r)

Роскомнадзор в ситуации с «Росбалтом» превысил полномочия, считает ОП — РИА новости // <http://ria.ru/society/20131120/978298193.html#ixzz2lAxcH8tN>

«Росбалт» еще не сказал последнего слова // <http://www.specletter.com/obcshestvo/2013-11-20/rosbalt-ecshe-Nee-skazal-posledNego-slova.html>

Минюстом России не установлено достаточных правовых оснований для внесения ЧРПО «Цит и Меч» в реестр НКО — иностранных агентов // <http://miNjust.ru/ru/ode/4433>

Справка о голосовании по вопросу: (третье чтение) о проекте федерального закона № 559740-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования законодательства Российской Федерации) // <http://vote.duma.gov.ru/vote/75148>

Россия: Отменить «иностранных агентов» // <http://www.hrw.org/ru/News/2013/11/21/rossiya-otmeNeni-iNeostraNeykh-ageNetov>

Заявление «Мемориала»: Закон «об иностранных агентах» невозможно исправить // <http://www.rosbalt.ru/main/2013/11/16/1200259.html>

Мониторинг правоприменительной практики законодательства последних лет в области защиты гражданских прав. М.: Моск. Хельсинск. группа, 2013.

Population and Laws. Developments in the Communicative Culture between Russian Society and State



Elena Lukyanova

Doctor of Juridical Sciences, Professor of Higher School of Economics, professor of the Chair of Constitutional and Municipal law at the Law Faculty of the National Research University "Higher School of Economics", Director of the Institute of Monitoring Efficiency of Judicial Enforcement at Russian Federation Public Chamber. Address: the National Research University "Higher School of Economics" Myasnitskaya str., 20, 101000, Moscow, the Russian Federation. E-mail: pravoslovo@mail.ru



Abstract

The article is an attempt to analyze the transformations in the relations between the state and society in modern Russia. It analyzes public reaction to five high-profile changes in Russian legislation between 2012–2013, toughened sanctions for the involvement in public events, introduction of the concept of *noncommercial organization* — a foreign agent, freedom of discussion limitation, in mass media and the Internet, a wider interpretation of the concept of banned political activity. The amendments to the legislation have become the response to an extremely high public activity since the 2011-2012 winter. Each of the laws in question was the subject matter of heated criticism in society and its application got actually blocked. Public examination confirmed common disadvantages relating to both the content of law (substitution of its subject matter with legislative objectives) and the procedure of its discussion affected by the violation of laws and principles of legislative process. The laws were adopted for a special purpose, i.e. *ad hoc*. This circumstance makes all the five acts dubious in terms of constitution and causing violations against the constitutional rights of citizens. Besides, they contradict international obligations taken by Russia. The acts in question are typical of legal uncertainty (ambiguity in presenting normative content). Finally, all the acts analyzed violate the consistency in Russian legislation. The public response to this irrelevant regulation was intentional public disobedience. In this regard, the analysis of the causes in the situation is of special importance which is embedded in the process of election and counting votes. Negative selection is applied when making up the body of the parliament, people included in it as the representatives in parliament depends on the degree of loyalty of their majority to President and the executive power. This is the cause of deprofessionalisation of lawmaking in the Russian Parliament and a lower level in its competency and thus a similar attitude to its activity by society.



Keywords

constitutional regime, legal consciousness, civil society, foreign agent, public examination, *ad hoc* laws, legal uncertainty, civil disobedience, package agreement, parliamentary crisis, legislative process, selection in terms of loyalty, deprofessionalisation of lawmaking



References

Federal'ny zakon ot 08.06.2012 N 65-FZ "O vnesenii izmeneniy v kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh i v Federal'nyy Zakon «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh». — Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2012. N 24. St. 3082.

Federal'ny zakon ot 20.07.2012 N 121-FZ "O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti regulirovaniya deyatel'nosti nekommercheskikh organizatsiy, vpolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta". — «Rossiyskaya gazeta» N 166 ot 23.07.2012.

Federal'ny zakon ot 28.07.2012 N 139-FZ "O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «O zashchite detey ot informatsii, prichinyayushchey vred ikh zdorov'yu i razvitiyu» i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii". — Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2012. N 31. St. 4328.

Federal'ny zakon ot 28.07.2012 N 141-FZ "O vnesenii izmeneniy v Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii". — Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2012. N 31. St. 4330.

Federal'ny zakon № 135-FZ «O vnesenii izmeneniy v stat'yu 5 Federal'nogo zakona «O zashchite detey ot informatsii, prichinyayushchey vred ikh zdorov'yu i razvitiyu». — Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. 2013. N 26. St. 3208.

Pastukhov V.B. (2012) *Restavratsiya vmesto reformatsii* [Restoration instead of reformation]. Moscow. (in Russian)

Il'in I.A. (1993) *Nashi Zadachi* [Our Goals]. *Sobranie sotchineniy* [Collection of Works]

Babtskiy A. (2013) *Khoroshaaya novost': otbor na loy'al'nost'* [Good News. Selection in terms of Loyalty]. *Vedomosti*, no. 44.

Timothy Colton (2013) Interview. *Argumenty i Fakty*.

Zayavlenie Pravleniya Tsentra "Transperensi Interneshnl-R». Available at: <http://transparency.org.ru/nashi-publikatsii/zaiavlenie-pravleniia-tcentra-antikorrupcionnykh-issledovani-i-initiativ-transperensi-interneshnl-r>

Roskomnadzor v situatsii s "Rosbaltom" prevysil polnomochiya, schitaet OP — RIA novosti. Available at: <http://ria.ru/society/20131120/978298193.html#ixzz2lAxcH8tn>

«Rosbalt» eshche ne skazal poslednego slova. Available at: <http://www.specletter.com/obcshestvo/2013-11-20/rosbalt-ecshe-ne-skazal-poslednego-slova.html>

Minyustom Rossii ne ustanovleno dostatochnykh pravovykh osnovaniy dlya vneseniya ChRPOO «Shchit i Mech» v reestr NKO-inostrannykh agentov. Available at: <http://minjust.ru/ru/node/4433>

Spravka o golosovanii po voprosu: (tret'e chtenie) O proekte federal'nogo zakona № 559740-5 "O vnesenii izmeneniy v Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii" (v chasti sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii). Available at <http://vote.duma.gov.ru/vote/75148>

«Rossiya: Otmenit' «inostrannykh agentov». Available at: <http://www.hrw.org/ru/news/2013/11/21/rossiya-otmenit-inostrannykh-agentov>

«Zayavlenie "Memoriala": Zakon "ob inostrannykh agentakh" nevozmozhno ispravit'. Available at: <http://www.rosbalt.ru/main/2013/11/16/1200259.html>

Moscow Helsinki Group (2013). *Monitoring pravoprimeritel'noy praktiki zakonodatel'stva poslednikh let v oblasti zashchity grazhdanskikh prav* [Monitoring of Judicial Practice of Legislation in Recent Years in the sphere of Civil Rights]. Moscow.