

ПРОБЛЕМА ЗАЩИТЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД В РОССИИ

Мамошин В.И.

*Мамошин Вячеслав Игоревич – магистрант,
кафедра конституционного и административного права,
Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток*

Аннотация: в современных демократических государствах политические права и свободы занимают особое место в иерархии конституционных прав, поскольку их реализация позволяет гражданам участвовать в управлении делами государства, выражать свои взгляды, отстаивать общественно-политические интересы. В данной статье рассматриваются некоторые проблемы обеспечения и реализации политических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Ключевые слова: права человека, политические права и свободы, конституционные права, защита политических прав.

Высокий уровень развития законодательства и практическая реализация политических прав и свобод являются показателем и критерием демократического государства. Российское государство имеет, безусловно, демократическую Конституцию, которая содержит широкий перечень политических прав и свобод, а также объемное количество федеральных законов, которые эти политические права конкретизируют и развивают. Идеальных конституций не существует, но в то же время уровень демократизма в каждой стране различается и зависит от множества условий и факторов (исторического прошлого, традиций и т.д.). В любом государстве, в зависимости от этих факторов существуют определенные барьеры, которые препятствуют гражданам законно осуществлять установленные конституцией их права и свободы. На сегодняшний день имеются существенные проблемы обеспечения гарантий политических прав, ситуация актуальна, в том числе и для Российской Федерации.

1) Ограничение свободы мысли и слова.

В 2002 году в России были приняты федеральные законы «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в редакции от 31.12.14) и «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ (в редакции от 29.12.2012), которые в качестве санкций за возбуждение расовой, национальной или религиозной розни предусматривают предупреждение, а также прекращение деятельности организаций СМИ. ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» использует такие понятия, как «рознь», «вражда», «унижение достоинства», «пропаганда исключительности, превосходства или неполноценности» [1], которые являются многозначными, что характерно для русского языка. А кроме прочего, эти термины можно считать оценочными понятиями. На практике именно суды должны в своих решениях устанавливать свойства и признаки этих абстрактных понятий, учитывая идейную направленность законодателя. Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» предписал «под действиями, направленными на возбуждение ненависти либо вражды, следует понимать, в частности, высказывания, обосновывающие и (или) утверждающие необходимость геноцида, массовых репрессий, депортаций, совершения иных противоправных действий, в том числе применения насилия, в отношении представителей какой-либо нации, расы, приверженцев той или иной религии и других групп лиц. Критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религиозных обычаев сама по себе не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды» [2].

Таким образом, легальные дефиниции указанных выше терминов в каких-либо нормативно-правовых актах отсутствуют. Несмотря на попытку их конкретизации Верховным Судом РФ, у судей появляется возможность в высокой степени широко толковать рассматриваемые термины. Данное обстоятельство нарушает выработанный Европейским судом по правам человека принцип правовой определенности. В соответствии с этим принципом, законы, которые устанавливают ограничение свободы выражения мнения, должны быть четкими и ясными, чтобы разумный человек имел возможность предсказать последствия своего поведения и применения к нему этого закона. Поэтому, даже несмотря на позитивное восприятие толкования, данного Верховным Судом РФ, остается множество неясностей, способных приводить к необоснованному нарушению свободы слова. Так, например, Пленум Верховного Суда не дал расшифровку понятия «социальная группа», как квалифицирующего признака статьи 282 УК, что открывает простор для широкого его толкования.

Рассматривая административно-правовые меры, используемые в отношении СМИ, можно отметить, что в ст. 8 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» также отсутствуют необходимые

четкие критерии разграничения между основаниями вынесения предупреждения и основаниями обращения в суд с иском о прекращении деятельности организации СМИ. Законодатель в этом случае также оставил неоправданную свободу усмотрения правоприменителю: либо подать иск сразу ссылаясь на то, что предупреждение не было обжаловано или требования об устранении нарушений в деятельности организации СМИ не были устранены, либо дожидаться повторного обнаружения фактов экстремистской деятельности и лишь после обращаться в суд с иском о прекращении деятельности организации СМИ [1]. Учитывая характер санкции, которая грозит организации СМИ, подобные неопределенности логично вызывают особые опасения.

2) Ограничение права на объединение.

С помощью внесения поправок в действующее законодательство и принятие новых нормативно-правовых актов государство пытается ослабить возможности гражданского контроля над властью, подорвав доверие к такому институту со стороны граждан и к организационным основам функционирования некоммерческих организаций (далее – НКО). Такие новации связаны, прежде всего, с попыткой выставить общественные объединения и некоммерческие организации перед обществом как агентов иностранных государств и посеять к ним недоверие граждан. Так, ФЗ 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» содержал неясные, абстрактные формулировки и термины, такие как «политическая деятельность» некоммерческих организаций выражающаяся в «в организации и проведении 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», что также может толковаться весьма расширенно, что недопустимо при установлении норм, ограничивающих права. Закон не только устанавливал дополнительные требования для НКО – иностранных агентов (изменившиеся сроки предоставления отчетности, обязательный аудит, возможности внеплановых проверок), но и ввел помимо приостановления деятельности НКО по данным основаниям уголовную ответственность – ст. 330.1. «Злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента» [3].

Были введены законодательные ограничения для деятельности различных видов НКО, усложняющих их деятельность. Согласно изменениям, внесенным несколькими законами, были сильно усложнены правила деятельности НКО. ФЗ РФ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» упростил процедуру приостановления деятельности общественных объединений, вместо судебного порядка предусмотрел внесудебный (прокурор или Министерство юстиции вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения до 6 месяцев ст. 42) [4]. Кроме того, на данном этапе развития российского законодательства был введен усложненный порядок регистрации иностранных некоммерческих организаций на территории РФ: введены ежегодные проверки деятельности общественных, а также возможность применения различных мер ответственности, от предупреждения до ликвидации за непредставление сведений Министерству юстиции, также были введены ограничения участия иностранных граждан в деятельности общественных объединений.

Похожая ситуация обстоит и с политическими партиями. Новации, введенные в ФЗ «О политических партиях», призванные облегчить регистрацию политических партий и активизировать политическую жизнь общества, являются противоречивыми и помогают органам власти отказывать в регистрации партиям по надуманным мотивам. Процедура приостановления регистрации, которая была введена для облегчения процесса регистрации политических партий на практике явилась ещё одним бюрократическим препятствием на пути инициативы граждан законно объединяться для отстаивания своих политических и иных интересов. Основания отказа, установленные п. 5.1 ст. 15 позволяют весьма вольно трактовать закон – несоответствие представленных документов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам [5]. Хотя нормой и установлено, что при каждом случае несоответствия указывается, какому конкретному положению нормативного правового акта не соответствует представленный документ и в чем выражается это несоответствие, данное положение позволяет весьма избирательно толковать закон, приостанавливать и впоследствии отказывать в регистрации за описки, опечатки, неверного расположения теста и титульного листа. Далеко не факт, что при устранении выявленных первоначально несоответствий при регистрации нежелательной партией, систематически не будут выявляться всё новые несоответствия. Как утверждает Кондрашев А.А., отказ в процедуре регистрации поступал политическим партиям даже тогда, когда из смысла закона процедура регистрации должна была быть приостановлена: ни технические ошибки, ни противоречие устава требованиям Закона «О политических партиях» (и даже Конституции) не включены в перечень норм, нарушение которых однозначно влечет отказ в регистрации [6, с. 15].

3) Ограничение права на собрания и мирные манифестации.

В соответствии со ст. 31 Конституции РФ граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, шествия и пикетирование. Как отмечается в юридической литературе, «реальное осуществление этого права (право манифестаций) – залог народовластия, непосредственной демократии, поскольку публичное выражение требований, мыслей, убеждений имеет цель воздействовать на органы государственной власти или институты гражданского общества для решения определенных проблем [7, с. 33].

Данные положения получили свое развитие в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ № 54), который предусматривает и дает понятия таким видам публичных мероприятий, как собрание, митинг, демонстрация, шествие и пикетирование [8]. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Организуя публичное мероприятие, участники обязаны уведомлять о его проведении соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления. В этом отношении существует ряд проблемных моментов. После получения уведомления о проведении манифестации уполномоченный орган власти может направить организатору обоснованное предложение провести акцию в другом месте. Федеральный закон № 54-ФЗ называет общее правило проведения публичного мероприятия – оно может быть проведено в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Именно это условие и является основанием для предложения о проведении акции в другом месте. Учитывая то, что такой вид общественных мероприятий как пикетирование привязано к определенному месту или объекту, то подобное «предложение» от государственных органов является фактическим запретом на его проведение, если специфика данной акции не предусматривает его проведения в других условиях. Места, в которых проведение публичных мероприятий запрещается, предусмотрены ФЗ № 54 не исчерпывающе, и могут быть свободно дополнены законами субъектов РФ.

Как отмечает А.А. Кондрашев, власть использует «резиновые» нормы закона, позволяющего требовать переноса места и времени проведения публичного мероприятия по мотивам безопасности, защиты прав и свобод граждан [6, с. 15]. Урегулирование данных вопросов региональным законодателем представляется не соответствующим закреплению в ст. 55 ч. 3 Конституции РФ принципу установления ограничений прав и свобод федеральным законом. Более того, в ФЗ № 54 отсутствуют нормы, регулирующие порядок согласительных процедур и даже не определены критерии и принципы, в соответствии с которыми должен решаться вопрос о вмешательстве в право на проведение манифестации. Законом лишь установлено то, что орган власти обязан предложить альтернативу заявленному месту, а организатор не вправе проводить мероприятие, если органом не было согласовано место проведения акции. Такое положение дел создает существенные проблемы для реализации данного права.

В своем докладе за 2009 год Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин отмечал, что «усилилась тенденция к подмене установленного российским законодательством уведомительного порядка проведения мирных собраний на фактически разрешительный. В правоприменительной практике появилось понятие «несогласованное мероприятие»... Следует в этой связи напомнить о том, что уведомительный порядок проведения публичных мероприятий не предполагает возможности «несогласования» органом власти уведомления об их проведении» [9, с. 30].

А.О. Иванов отмечает, что законом подобные барьеры не признаются запретом права на свободу проведения публичных мероприятий, но, фактически, их правомерно рассматривать в качестве ограничения данного права, в связи с применением которого возникает проблема пределов допустимости вмешательства [10, с. 40]. Естественно, учитывая то, что протестный потенциал присутствует всегда и везде, а акции, в том числе и не носящие протестного характера, приобретают многотысячные масштабы, всегда существует вероятность того, что первоначально мирное протестное выступление перерастет в массовые беспорядки, как это уже имело место в недавних многократных массовых политических выступлениях граждан России 2011 - 2013 годов. Именно в этом кроется причина ограничительных мер со стороны должностных лиц различных уровней публичной власти по «предупреждению» использования гражданами этих способов воздействия на политические и экономические процессы.

Между тем, непропорциональные характеру вредных последствий нарушения норм закона о митингах влекут административные наказания, являющиеся более суровыми, чем уголовное наказание за аналогичные деяния. Кондрашев А.А. справедливо подметил, что при изменении ответственности для митингующих, законодатель оставил без внимания соответствующие санкции для граждан, действующих индивидуально [6, с. 15].

Также множество нареканий вызывает ст. 20.2.2 КоАП РФ «Организация массового одновременного пребывания и передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» предусматривающая следующее определение: «Организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах». Подобная размытая формулировка может создавать широчайшие возможности интерпретации правоприменителем, которые могут привлечь к административной ответственности за проведения любого «неполитического» публичного мероприятия повлекшего, с точки зрения правоохранительных органов «нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям либо создали помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры» [11].

Законодательство в данной сфере содержит нормы об определении единых специально-приспособленных для коллективного обсуждения общественно-значимых вопросов мест. Тем самым, создается легальная возможность для отказа в проведении любых массовых публичных мероприятий в городских центрах и фактический перенос протестных акции на окраины городов России. Учитывая существенные штрафы и размытые, не конкретизированные формулировки норм и в целом ужесточение наказаний возникает серьезная опасность для конституционного права граждан на проведение собраний.

Таким образом, политические права и свободы в Российской Федерации имеют глубокую проблематику, которая не ограничивается некоторыми рассмотренными частными случаями. Учитывая проблемную специфику современного состояния законодательства, ужесточение ответственности, расплывчатые формулировки норм и понятий, ограничивающих политические права граждан, отсутствие механизма воздействия избирателей на выбранных ими же лиц, можно говорить о преобладании в настоящий момент императивных методов управления общественными процессами. Между тем, правовое и гармоничное развитие российского общества возможно не только с помощью авторитарных методов, но и на основе усиления демократических начал и институтов. Демократический режим способствует превращению конституционного права в прочный каркас общественного порядка, в котором закон и право не расходятся, а существуют в гармонии друг с другом, и на основе которого обеспечиваются реальные гарантии обеспечения и развития всей политической системы, без применения государством различных форм насилия.

Список литературы

1. О противодействии экстремистской деятельности: Федер. закон от 28.07.2002 №114-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации, 2002. № 30. Ст. 3031, 2015. № 48. ст. 6681 (с изм. и доп.от 23.11.2015).
2. О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности: пост. Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 № 11 // Российская газета, 2011. № 5518 (142), 2016. № 7127 (252) (с изм. и доп. от 03.10.2016).
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: Федер. закон от 20.07.2012 №121-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2012. № 30. Ст. 4172, 2014. № 23. Ст. 2932 (с изм. и доп. от 04.06.2014).
4. О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: Федер. закон от 25.07.2002 № 112-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2002. № 30. Ст. 3029.
5. О политических партиях: Федер. закон от 11.07. 2001 № 95-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации, 2001. № 29. Ст. 2950, 2016. № 52. Ст. 7501. (с изм. и доп. от 19.12.2016).
6. *Кондрашев А.А.* Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право, 2013. № 2. С. 15.
7. *Князева И.И.* О месте политического права граждан России на свободу собраний в системе прав и свобод человека // Юридическая наука, 2011. № 4. С. 33.
8. О Собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон. от 19.06.2004 № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федер., 2004. № 25. Ст. 2485, 2016. № 27. Ст. 4160. (с изм. и доп. от 03.07.2016).
9. *Шаритова Э.А.* Роль политических прав в развитии Конституционно-правового статуса личности. // Вестник БИСТ, 2012. № 4. С. 30.
10. *Иванов А.О.* Право выбора места проведения публичного мероприятия: теория и практика согласования // Конституционное и муниципальное право, 2013. № 9. С. 40.

11. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: Федер. закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федер., 2012. № 24. Ст. 3082.