

# Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления\*

Авакьян Сурен Адibeкович,  
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации  
avakian@law.msu.ru

*Автор рассматривает свободу общественного мнения как одну из важнейших основ демократического состояния общества, раскрывает проблемы гарантирования процессов реализации названной свободы.*

**Ключевые слова:** свобода общественного мнения; демократия; конституционно-правовые гарантии; обеспечение; реализация; ограничения.

*The author considers freedom of public opinion as one of the most important democratic state of the society, reveals the problems of guaranteeing the processes of realization of the said freedom.*

**Key words:** freedom of public opinion; democracy; constitutional-law guarantees; ensuring; realization; limitations.

При рассмотрении проблем соотношения права и политики предлагаемая вниманию читателей тема — «Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления» — представляется исключительно важной. Ее ключевые аспекты связаны со свободой личности, приоритетом прав и свобод человека и гражданина в нашей стране, ценностями демократического гражданского общества, главными направлениями развития российской государственности.

Одновременно свобода общественного мнения неизбежно связана с правом, поскольку она должна обеспечиваться именно юридическими средствами. И здесь мы сразу приобщаемся к вопросам закрепления свободы общественного мнения как важного конституционного и в целом правового института на уровне Основного закона страны и, далее, отражения материальных и процессуальных моментов, связанных с реализацией данной свободы, в текущем конституционно-правовом, а также и отраслевом законодательстве.

В своих последующих суждениях мы, конечно, учитываем основные положения Европейской конвенции от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод» и, прежде всего, ее статью 10 «Свобода выражения мнения», которая гласит:

«1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радио-

вещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Но сразу оговоримся, что злободневные в политическом и политологическом планах вопросы — как реализуются соответствующие права и свободы, насколько эффективно используется свобода общественного мнения — мы затрагиваем только в той степени, в какой это неизбежно при конституционно-правовом анализе.

1. При, казалось бы, достаточной ясности понятийного аппарата все-таки приходится прежде всего ответить на вопросе: **что есть свобода общественного мнения?** В трактовке данного понятия, очевидно, следует исходить из того, **что** может выразить каждое из трех слов, включенных в него.

**Мнением** надо считать не просто внутреннее суждение личности, а внешнее выражение такого суждения. Если человек что-то оценил, но держит свой взгляд внутри себя, мы не имеем представления о его суждении. Если человек хочет, чтобы его мнение стало

известно окружающим, он вынужден его как-то изложить. Способов может быть множество: как устных, так и письменных, графических, музыкальных, наконец, просто жестиккулярных — как известно, на этот счет в России существует неисчерпаемое богатство.

**Общественным мнением** предлагаем считать такое мнение, которое выражено публично, т.е. в присутствии посторонних лиц. Поскольку квартира и семья не являются публичными ячейками, вряд ли мнение, высказанное в рамках квартиры членам семьи, будет считаться общественным мнением. Но если в квартире, так же как и в чайном заведении, а то и на природе проходит — не важно, формальная или неформальная (за чаепитием) — встреча, на которой кто-то высказывает свое мнение, это уже вариант публичной акции, а мнение становится общественным мнением (известно по литературе, например из когда-то бывшего обязательным для школьной программы романа М. Горького «Мать», как домашние встречи служили кристаллизации революционных установлений и организаций; служители «охранок» во все времена бдительно следили за теми, кто собирался в квартирах, пивных, на «маевках», поскольку там зачастую зарождалось то, что потом становилось головной болью режима; в сталинскую эпоху неосторожный анекдот в кругу друзей (все равно ведь в общественной (!) среде) заканчивался для человека большим сроком за политическое преступление). Точно так же, если человек дает интервью журналисту один на один, это все равно уже выражение общественного мнения, поскольку оно будет далее изложено в средстве массовой информации и станет объектом общественного восприятия.

Конечно, общественное мнение может быть выражено не только конкретной отдельной личностью, но и группой, объединением граждан. В этом случае такие группа, объединение являются и *средством выражения общественного мнения, и средой*, где такое общественное мнение выражается. Могут быть как лично-физические, иначе говоря горловые, способы выражения общественного мнения, так и технико-организационные, включая звукоусиливающие, телетрансляционные и бумажные, средства подобного выражения.

Исходя из этого, надо видеть и разделять два пути выражения общественного мнения: это и **индивидуальное право** человека, и **коллективное право** граждан. В первом случае, если человек выражает исключительно свое мнение, общественным его делает только публичность изложения, расчет на то, что оно станет мнением не только источника, но и многих других лиц. В этом плане не имеет значения, имеет ли место надрызвное изложение человеком своих обид на власть, ЖКХ и торгашей в очереди в магазине или на улице — все равно он явно или даже не осознавая этого, говоря «на публику», хочет видеть в окружающих своих сторонников. Но также следует иметь в виду, что индивид может лично излагать общее мнение, совсем не стоя на трибуне. Когда он говорит с болью, что нас окружают преступники, что власть с ними не борется и т.д., он выражает мнение многих, в этом плане его мнение есть олицетворение общественного мнения. И важно подчеркнуть: **мы должны защищать такое индивиду-**

**альное право человека на выражение общественного мнения.**

Но особенно важно то, что право на выражение общественного мнения есть коллективное право граждан. В данном аспекте, хотя оно и сочетается с индивидуальными возможностями личности, тем не менее зачастую является главным средством воплощения общественного мнения. Например, только выборы или референдум как коллективные средства дают соответствующий результат. Только на митинге можно полноценно выразить общественное мнение. И так далее.

И, наконец, третье слово, включенное нами в понятие «**свобода** общественного мнения». Оно означает, что общественное мнение может излагаться свободно. Понимать в данном случае свободу надо во всех ее аспектах. Иначе говоря, свобода общественного мнения прежде всего должна гарантироваться **по предмету высказывания** — помимо призывов к насильственному свержению конституционного строя, террористическим и экстремистским действиям, к совершению преступлений, к несоблюдению законов, к моральному растлению людей все остальное гарантируется свободой общественного мнения. В дополнение к этому свобода общественного мнения гарантируется **по организационным средствам** ее осуществления. Все возможности, рожденные техническим прогрессом, доступны при **беспрепятственной** реализации свободы общественного мнения.

**2. Основы общественного мнения.** Свобода общественного мнения имеет конституционные основы. Есть немало норм Конституции Российской Федерации, которые можно считать первым уровнем конституционно-правового гарантирования свободы общественного мнения.

Так, если согласно ст. 1 Российская Федерация есть демократическое и правовое государство с республиканской формой правления, а она предполагает выборный путь формирования главных органов государственной власти, отсюда логически следует, что есть, помимо прочего, и свобода общественного мнения, поскольку без нее демократии и республиканской формы правления быть не может. К этому надо добавить ст. 3 Конституции, закрепляющую принцип народовластия — будучи источником власти, имея право осуществлять власть непосредственно, российский народ, а значит, и он в целом, и организации народа, и каждый индивид как часть народа, опирается в осуществлении власти на возможность свободы общественного мнения.

Далее, ст. 2 Конституции гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства», и это означает, что гарантирование каждого права личности, в т.ч. и права на свободу общественного мнения, является частью общегосударственной политики.

Свобода общественного мнения опирается на ряд основных прав и свобод человека и гражданина, отраженных в главе 2 Конституции.

Конечно, в первую очередь надо отметить ст. 29 Конституции, которая гласит: «Каждому гарантируется

свобода мысли и слова» (ч. 1). Без закрепления данного положения трудно представить возможность свободы общественного мнения. Вместе с тем ст. 29 обуславливает ключевые правила пользования свободой мысли и слова, а значит, и свободой общественного мнения: не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2). Кроме того, согласно ч. 3, «никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

В частях 4 и 5 ст. 29 отражены право на информацию и гарантированность свободы массовой информации: каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается. Учитывая роль СМИ в отражении общественного мнения, а также широкий диапазон СМИ, подразумеваемый в приведенных положениях, можно утверждать, что Конституция Российской Федерации гарантирует большие возможности проявления свободы общественного мнения.

Статья 30 Конституции определяет: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (ч. 1). И далее: «Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем». Данные положения имеют немаловажное значение для свободы общественного мнения, поскольку цель воплощения определенной общественной позиции и выражения общественного мнения является одной из подразумеваемых при создании объединений.

Особое значение имеет такое воплощение права на объединение, как создание политических партий, т.е. объединений, наиболее ярко преследующих политические цели, в т.ч. использующих свободу общественного мнения для этого. Помимо ст. 30 одной из наиболее ярких гарантий многопартийности и в связи с этим и свободы общественного мнения является ст. 13 Конституции, основные положения которой состоят в том, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие (ч. 1). Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 2). В нашей стране признаются политическое многообразие, многопартийность (ч. 3). Общественные объединения равны перед законом. И очень важное положение сформулировано в ч. 5 ст. 13: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Естественно, что в связи с проблемой свободы общественного мнения нельзя обойти ст. 31 Конститу-

ции: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Ясно ведь, что собраться и молчать неестественно, в собраниях, митингах, демонстрациях выражаются и сочетаются «говорливые» (выступления, призывы и т.п.) и «демонстративные» (плакаты, лозунги и т.д.) формы выражения общественного мнения. В шествиях и пикетах воплощаются в большей мере средства наглядного выражения общественного мнения.

Еще две статьи Конституции — ст. 32 и 33 — посвящаются праву граждан Российской Федерации «участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» (ч. 1 ст. 32), соответственно, «избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме» (ч. 2). А статья 33 предусматривает, что граждане Российской Федерации «имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Каждое конституционное положение может найти и находит развитие в текущем конституционном законодательстве. За неимением места и времени сейчас мы не будем о них вести разговор, хотя несколько позже на ряде примеров покажем, что зачастую от таких актов зависят и содержание регулирования, и его суть.

3. Характеризуя свободу общественного мнения, неизбежно следует ответить на вопрос: **она служит только независимости от власти, общественному протесту или может быть элементом, по крайней мере сопутствующим элементом, осуществления публичной власти?**

Касаясь проблемы протестных отношений, автор этих строк уже имел возможность сказать, что **публичный протест может быть** не только средством выступления против власти, но и **средством осуществления власти**. Дело в том, что практически все способы реализации публичной власти, построенные на участии народа, населения, основываются на *альтернативе* — «за» или «против», «да» или «нет». Когда выносится вопрос на референдум, есть право поддержать или высказаться против; когда на выборах предлагаются разные списки кандидатов, поддерживая одних, избиратель тем самым выражает свое мнение не в пользу других.

Поэтому мы придерживаемся непреложности того, что **свобода общественного мнения может сопровождать осуществление публичной власти, так же как и быть оппозиционной осуществлению такой власти. В то же время в каких-то ситуациях свобода общественного мнения может и вообще не быть связанной с осуществлением публичной власти.**

При характеристике отдельных институтов, связанных со свободой общественного мнения, мы увидим подтверждение наших тезисов.

4. Конечно, свобода общественного мнения, как и любая свобода, имеет границы и, соответственно, **ограничения** при пользовании ею. К тезису об ограни-

чении придется еще обратиться в дальнейшем, но уже сейчас можно высказать ключевые положения на этот счет. Главным из них является тезис о **вреде** для государства, общества, личности при пользовании свободой вообще, а значит, и свободой общественного мнения. Конечно, любое общество, его законы и нравы становятся определяющими для границ свободы, включая и свободу общественного мнения.

Российские параметры свободы общественного мнения, как нам представляется, воплощаются в таких ключевых положениях.

*Во-первых*, свобода общественного мнения при его индивидуальном выражении не должна иметь никаких ограничений, если она **не причиняет вреда личности, обществу, государству**. В этом случае власть должна исходить из принципа — человек имеет право на высказывания по публично значимым вопросам. В обеспечении такой возможности можно исходить как из благородно-возвышенного подхода, который приписывают А. Линкольну («я скорее дам руку на отсечение, чем не позволю вам излагать свое мнение»), так и из российской «бытовой» безопасности, когда свобода общественного мнения — всего лишь право **на публичные разглагольствования**, для государства, общества, других лиц опасности не представляющие. Как основу такого подхода различные народы создали немало известных изречений, ставших крылатыми: типа русского «мели, Емеля...», восточного «собака лает, а караван идет» и др.

Если подобное право на публичные разглагольствования начинают ограничивать, получается один из двух нежелательных результатов.

С одной стороны, у людей возникает **страх**. Из обыденного бытового страха он перерастает в публичный страх, становящийся частью общественного бытия. Такого рода явления неизбежны в авторитарных системах. Нам далеко не надо ходить за примерами: в 30-е — 60-е гг. своей истории мы были сами жертвами такого страха, когда вслух правдиво ничего нельзя было сказать, когда сажали за беззлбный анекдот с политическим оттенком. Самое ужасное состояло в том, что власть порождала гигантские способы выражения так называемого общественного мнения, когда люди на собраниях клеймили врагов народа, писателей «отщепенцев» и т.д. Появляется квазиобщественное мнение, ничего общего не имеющее с реальным восприятием жизни и событий простыми людьми. При этом каждый, опасаясь привлечения к ответственности, вслух говорит стереотипами.

С другой стороны, сначала рождается **равнодушие, политическая апатия**, но рано или поздно может появиться **озлобленность людей**, тяга к протестным выступлениям как способу выражения общественного мнения. Россия — достаточно мирная страна, но и здесь видели возможность тяжких последствий народного бунта, о чем писал, например, Радищев. Такое народное выступление было не только последствием тяжелой материальной доли людей, но и бесправного их положения, т.е. средством выражения общественного мнения. А в наши дни многие зарубежные страны демонстрируют, что пренебрежение к настроениям

народа, т.е. к его общественному мнению, может привести к кровавым последствиям, на фоне которых российские выступления оппозиции кажутся всего лишь политическими «цветочками».

*Во-вторых*, ограничения относительно свободы общественного мнения, в т.ч. и относительно его проявления, должны связываться с таким явлением, как **самоответственность** того, кто участвует в общественных делах, в формировании общественного мнения. Такая ответственность предполагает, что, используя свободу высказывания, надо соизмерять «выплескиваемое» на общество с возможностями людей воспринять и «переварить» оценки. Например, когда мы слышим в московском метро «граждане, если вы видите подозрительных людей, сообщайте о них работникам полиции или работникам метрополитена», то задаемся вопросом: а они уже определили, кто есть подозрительные личности, сообщили обществу параметры их распознавания? И где грани, отделяющие общественную сознательность от желания создать атмосферу всеобщего стукачества?

*В-третьих*, свобода общественного мнения предполагает и **адресные ограничения** в интересах общественного блага для разных категорий лиц. Воплощает это минимум в таких направлениях:

— существующая для всех и каждого **необходимость (обязанность) своими действиями, следовательно, и высказываниями не наносить вреда государству, обществу, другим людям**. В общем-то, мы осознаем опасность данного тезиса — за него можно зацепиться и создавать (как крайний вариант) ту самую атмосферу боязни высказываться, о которой уже частично говорилось выше. Однако даже наша Конституция не исключает такие ограничения. Развивая приведенные ранее положения Декларации, ч. 3 ст. 55 гласит: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Помимо этого, как мы видели из ст. 13, 29 Конституции Российской Федерации, предполагается определенная направленность использования прав и свобод в части объединения, высказываний, предполагающая учет общественных интересов, а также интересов других лиц;

— обязанность обусловленного поведения не только в части исполнения должностных обязанностей, но и пользования свободой общественного мнения для тех, кто **занимает какое-то положение в государственном или муниципальном механизме власти**. Законодательство о государственной и муниципальной службе не позволяет служащим обеих систем высказываться по вопросам государственной, муниципальной политики. Говоря обобщенно и отвечая на вопрос, может ли быть в высказывании служащего отражено общественное мнение, надо сказать: именно это для него ограничивается. Спрашивается, почему? Потому что во главе систем стоят государственные или муниципальные деятели, они не считаются служащими по той причине, что связаны с политикой, и в этом своем качестве

приобщенных к политической деятельности могут говорить то, что также является выражением общественного мнения.

Приведенные суждения позволяют сделать ряд выводов относительно обеспечения свободы общественного мнения.

Во-первых, государство гарантирует такую свободу и в виде общего лозунга, и посредством закрепленных в праве гарантий. Помимо права говорить и иными средствами выражать мнение гражданам должна гарантироваться **свобода критики**. Как известно, в Конституции 1977 г. она закреплялась: согласно ст. 49 каждый гражданин СССР «имеет право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе». В той же статье говорилось: «Преследование за критику запрещается. Лица, преследующие за критику, привлекаются к ответственности» (соответствующие нормы были и в Конституции РСФСР 1978 г.). В новейшей практике избран иной способ конституционно-правового регулирования — возможность критики отражена в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Согласно ст. 4, отражающей основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе, «заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц». А в ст. 6 «Гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением» говорится: «Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц». Так или иначе, право и свобода критики должны гарантироваться и охраняться.

Во-вторых, как свобода «разглаговольствования», так и свобода критики предполагают не только самоответственность личности, но и *возможность юридической ответственности за оскорбление и клевету, допущенные публично*. Это означает, что свобода общественного мнения сочетается с защитой каждого человека, так же как и органа публичной власти, юридического лица.

В-третьих, свобода общественного мнения сочетается как минимум с двумя новейшими возможностями: с одной стороны, с тем, что личность может, а то и должна позаботиться о размещении излагаемого ею общественного мнения в СМИ или Интернете для доступа к ознакомлению с ним любого желающего; с другой стороны, органы публичной власти обязываются к оповещению о своих актах и действиях, т.е. к доступу к информации об этом. Данной цели служат прежде всего Федеральные законы от 27 июля 2006 г. (в ред.

от 28 июля 2012 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

В-четвертых, примечательным становится и то, что в целях придания публичного характера деятельности государственных и муниципальных органов ранее существовавшая практика создания общественных советов при некоторых из подобных органов теперь становится общеобязательной. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству Российской Федерации поручено: сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения, использования федеральными органами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет; представить предложения по разработке новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации, предусматривающие отказ от формирования таких советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании, обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций. Должен быть также определен состав нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти.

5. Перейдем теперь к рассмотрению конкретных конституционно-правовых институтов с точки зрения их связи и служения свободе общественного мнения, закрепления или недостаточности гарантий данной свободы.

**5.1. Выборы.** Свобода общественного мнения на выборах особенно ярко проявляется при выдвижении кандидатов и списков кандидатов, в предвыборной агитации, включая устную и письменную ее формы, голосовании, а также в ходе контроля за подготовкой и проведением выборов, включая особенно такие этапы, как голосование на избирательных участках, подсчет бюллетеней.

Характерно, что общественное мнение на выборах может выражаться не словами, а фактом совершения или несвершения избирательных действий. Например, ранее у нас была такая форма волеизъявления избирателей, а значит, их общественного мнения, как графа



«против всех» в избирательном бюллетене. Наличие в общем числе проголосовавших, к примеру, 8–9% бюллетеней с показателем «против всех» означало, что значительная часть населения не поддерживает ни одного кандидата, ни один партийный список, т.е. общественное мнение против их всех вместе взятых. Такой способ выражения общественного мнения не понравился партии власти, она отразила в законе свой вариант общественного мнения: графа «против всех» было исключена из законодательства. Тогда возник иной способ скрытого проявления общественного мнения: избиратели не стали приходить на избирательные участки, поскольку им не нравились ни одна из политических партий, ни их кандидаты. В ответ партия власти вновь отразила в законе свое общественное мнение: исключен порог явки на выборах, они считаются состоявшимися при любой явке. В ответ появилось общественное мнение, высказанное многими политиками и учеными: такое регулирование есть профанация народного представительства, поскольку при мизерной численности пришедших голосовать мнение населения не отражается. В свою очередь, те, кто отменил порог явки, опять же выразили свое общественное мнение: никто не мешает избирателям приходить на выборы, это их личное дело. Если же они не являются, а выборы, соответственно, переносятся, это ведет к стагнации власти, перерасходу денег и ненужной загрузке избирательных комиссий, состоящих в основном из лиц, выполняющих свои функции на общественной основе.

Эта дискуссия общественных мнений и сейчас остается. Но приятно констатировать, что лица, стоящие у власти, реагируют на нее. В частности, выступая 12 декабря 2012 г. с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент Российской Федерации, который, как известно, был инициатором перехода к избранию депутатов Государственной Думы полностью по партийным спискам, согласился с возможностью возврата к смешанной избирательной системе, при которой половина депутатов избиралась по избирательным округам.

Наряду с названными вопросами по ходу избирательных кампаний в законодательстве решались и другие, также актуальные и связанные с общественным мнением и свободой его выражения.

В частности, не было ясности в том, как различается информирование избирателей о кандидатах и списках кандидатов на стадии их выдвижения и сбора подписей от предвыборной агитации уже после регистрации кандидатов, списков кандидатов и до предпоследнего дня перед голосованием. Неизбежно на стадии сбора подписей приходилось использовать элементы агитирования: подпишитесь за наших кандидатов, они достойные и т.п. В конце концов законодатель решил не очень-то разделять возможности на стадии выдвижения и после регистрации, в каждом случае можно говорить хорошие слова о кандидатах и списках, т.е. свобода общественного мнения в обоих случаях не подвергается ограничениям.

А вот в отношении других ситуаций законодатель пошел на явное ограничение свободы выражения общественного мнения. Так, появился запрет исключи-

тельно негативной информации о кандидатах как способ предвыборной агитации. Понятно, что кандидатов и партии нельзя поливать грязью; но ведь нередко кандидаты имеют судимость, если она даже снята, то все равно не лучшим образом характеризует кандидата, и почему об этом не могут знать избиратели. Кстати, Федеральным законом от 2 мая 2012 г. в избирательное законодательство включена очень важная новелла: не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, и не имеет значения, что на день голосования судимость снята или погашена. Спрашивается, а если претендент все скрывал, его зарегистрировали как кандидата, и обстоятельства, связанные с преступлением, выявились позже, и соперники должны о них молчать?

В ходе политической борьбы партии, доминирующие на выборах, запретили избирательные блоки, тем самым ограничены возможности не только объединения, но и совместного изложения общественного мнения.

Беспартийные кандидаты сначала вообще утратили возможность баллотироваться, затем законодатель спохватился и дал им право просить своего включения в партийные списки; но поскольку полностью все зависит от руководящего органа партии — включать в список или нет, беспартийные кандидаты реально лишены права на этот канал реализации свободы общественного мнения.

**5.2. Референдумы.** В Конституции Российской Федерации референдум назван наряду с выборами высшим проявлением народовластия в нашей стране. Провести референдум без свободы общественного мнения невозможно, она распространяется как на все процессы референдума, так и сами вопросы, которые могут стать его предметом. Естественно, референдум, тем более императивный, не может часто проводиться даже на муниципальном уровне, еще выше, в субъекте Российской Федерации, референдумы единичны, а на федеральном уровне они не проводились ни разу после декабря 1993 г. Более того, вряд ли их можно теперь провести. Ведь референдум посвящается крупному вопросу, а они, как правило, отнесены к исключительному ведению какого-то из федеральных органов. Изменением же, внесенным в Федеральный конституционный закон о референдуме Российской Федерации, теперь определено, что референдум нельзя проводить по вопросам, отнесенным к исключительному ведению федеральных органов. Следовательно, данный канал проявления общественного мнения становится нереальным.

Особенно жаль, что у нас не проводятся консультативные референдумы. С их помощью выявлялись бы позиции населения по многим важным вопросам, по которым подготовлены разные варианты государственных решений. Поддержанный посредством голосования населения, т.е. лидирующего мнения, соответствующий вариант стал бы содержанием нормативного правового акта.

**5.3. Консультативные институты непосредственной демократии.** От консультативных референдумов мы

перейдем к целой группе консультативных институтов непосредственной демократии, использование которых прямо опирается на использование общественно-го мнения.

Начнем с *всенародного обсуждения проектов нормативных правовых актов*. Такой институт существовал в советское время, не очень-то использовался в РСФСР, хотя на союзном уровне стали особенно знаковыми всенародные обсуждения проектов Конституции СССР 1936 и 1977 годов.

Приятно отметить, что в наши дни руководство страны вспомнило о данном институте, ярко демонстрирующем наличие законотворческой демократии, в т.ч. и свободу общественного мнения. Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» в целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов установлено, что указанные проекты актов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента Российской Федерации могут быть вынесены на общественное обсуждение. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации федеральным государственным органам, разработавшим законопроект (принимавшим участие в его разработке), вынесенный на общественное обсуждение, полагается размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение; обеспечивать гражданам, принимающим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту; по истечении 90 дней со дня завершения общественно-го обсуждения законопроекта представлять Президенту Российской Федерации доклад о результатах его обсуждения. В развитие Указа Правительство Российской Федерации постановлением от 22 февраля 2012 г. № 159 утвердило «Правила проведения общественно-го обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Отмечая позитивную роль данных актов, одновременно нельзя не выразить удивления по поводу того, почему норма о вынесении законопроектов на всенародные обсуждения, включенная довольно давно в Регламент Государственной Думы, так и не применялась. И еще следует подчеркнуть: приведенные выше акты, по существу, посвящены предпарламентской части законотворческого процесса. Если же говорить о законопроектах, уже внесенных в парламент, тогда всенародное обсуждение, естественно, должно быть предметом регулирования закона.

*Российская общественная инициатива*. Вслед за этим остановимся на очень важном и вместе с тем проблемном пути консультативного выявления общественного мнения, который сейчас пробивает себе дорогу, нашел нормативное оформление и все же вызывает вопросы.

Из западных стран в Россию пришел такой вариант выявления общественного мнения, который заключается в следующем: какое-то общественно значимое предложение публикуется в Интернете — как официальным органом, так и просто инициатором, и начинается общественное обсуждение этого предложения (идеи) на соответствующем сайте. В Российской Федерации этот путь внедряется в качестве такого явления, как «российская общественная инициатива». Первый шаг был сделан в упомянутом Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Президент поручил Правительству Российской Федерации утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую: создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г.; рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве Российской Федерации после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и представителей бизнес-сообщества. В порядке реализации поручения Президента 27 августа 2012 г. Правительство Российской Федерации утвердило Концепцию «Российской общественной инициативы».

Знаменательность названных документов состоит в том, что к институту непосредственной демократии — народной инициативе — подключаются Интернет-ресурсы. Однако и проблемы есть: «оценщиком» народной инициативы на первом этапе становится сама исполнительная власть и избранный ею оператор Интернета, а на втором этапе, если инициативное предложение получило 100 тыс. откликов в поддержку, также решает исполнительная власть, что делать с предложением, в какую нормативную форму его облечь.

Очень серьезная проблема связана в целом с Интернетом, поскольку данный канал участия граждан в формировании общественной инициативы не позволяет увидеть личности участников (и автора, и комментаторов) и не дает им возможность проявить себя. Достаточно ясно, что здесь не подойдут обезличенные призывы «выходить на марши миллионов», которыми пользовались и пользуются представители различных «крыльев» несистемной российской оппозиции. А идентифицированные участники неизбежно стоят перед угрозой утраты неприкосновенности персональных данных.

*Правотворческая инициатива*. Суть такой инициативы состоит в том, что граждане разрабатывают проект нормативного правового акта, собирают необходимое число подписей в его поддержку и далее вносят проект в правотворческий орган. Возможность

правотворческой инициативы закреплена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для местного уровня, в ряде субъектов Российской Федерации она отражена для их уровня — например, в законе города Москвы. Правотворческая инициатива, к сожалению, не работает. На федеральном уровне она вообще не существует. Достаточно очевидно, что правотворческая инициатива есть яркое средство выражения свободы общественного мнения.

**Петиции (коллективные обращения) граждан.** Из трех форм обращений граждан, предусмотренных Федеральным законом 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», с точки зрения общественного звучания наиболее важными являются предложения. Они могут исходить от конкретных лиц, но нередко становятся и содержанием коллективных обращений, которые как раз и называют петициями. Роль петиций подчеркивается тем, что они всегда имеют публичное значение, посвящены вопросам, волнующим немалый круг лиц и в этом плане неизбежно выражают общественное мнение. Отличие петиций от правотворческой инициативы состоит в том, что вторая сопровождается проектом акта, а петиция говорит о наблевшем и оставляет на усмотрение органов власти, как и каким документом они решат проблему.

**Публичные слушания.** Пожалуй, это такой институт непосредственной демократии и форма выявления общественного мнения, которой более всего не везет. Она предусмотрена законодательством для ряда ситуаций как обязательная — например, для градостроительных проектов на местном уровне, для проектов муниципальных и региональных бюджетов. Но власти «забывают» проводить публичные слушания, а само население относится к ним с недоумением и недоверием, зачастую справедливо видит в публичных слушаниях только антураж демократии.

**5.4. Создание средств массовой информации.** Роль СМИ в выражении общественного мнения неоценима. С учетом широты темы отметим в особенности такие моменты, связанные с ролью СМИ.

Во-первых, не может быть ограничений на создание СМИ, кроме связанных с безопасностью государства, общества, физическим и нравственным состоянием людей.

Во-вторых, надо всячески уходить от создания СМИ, односторонне выражающих какое-либо общественное мнение. Иначе говоря, если СМИ опубликовало такую-то общественную позицию, оно не вправе отказать тем, кто придерживается другой общественной позиции. Читатель данной газеты, зритель данного телеканала не должен получать одностороннюю информацию. Это, кстати, сегодня не имеет абсолютного значения, ведь инициативный человек все равно найдет иные взгляды в Интернете. Поэтому сообщение лишь односторонней информации есть не что иное, как сокрытие других позиций, взглядов, а то и фактов.

**5.5. Создание политических партий и иных общественных объединений.** В плане темы свободы обще-

ственного мнения отметим в особенности такие аспекты данной проблемы применительно к политическим партиям и иным общественным объединениям.

Во-первых, создание большого числа политических партий можно считать предпосылкой расширения свободы общественного мнения, особенно если вспомнить норму ст. 13 о том, что в России признается идеологическое многообразие. Каждая партия воплощает какое-то общественное мнение или кусок такого общественного мнения.

Во-вторых, никакая партия в России не имеет правовых основ считать себя правящей партией. В нашем законодательстве нет понятия «правящая партия»; позволяя какой-то партии или ее лидеру использовать данное словосочетание, мы создаем превратное впечатление у членов партии об их роли в стране, а у руководителя партии — неверное представление о своем месте в государстве и обществе. Более того, исходя из своего восприятия, партия и ее лидер могут прийти к выводу, что они излагают единственно верное общественное мнение в стране.

В-третьих, количество политических партий не является признаком свободы общественного мнения. Разнообразие интересов граждан соответствует не численность политических партий, а возможность создавать общественные объединения разной направленности. Общественное объединение может быть абсолютно неполитизированным, но за ним надо признать право выразить мнение (и это будет общественное мнение) по любому, в т.ч. политическому, вопросу, по государственной политике, при условии, что их решение прямо сказывается на членах данного общественного объединения и на нем в целом.

**5.6. Публичные мероприятия.** С позиций гарантий общественного мнения свобода манифестаций, отраженная в ст. 31 Конституции Российской Федерации, имеет неоценимое значение. Причем речь идет о ряде аспектов, это: а) возможность общения людей, т.е. неизбежного обмена мнениями или выражения мнений; б) мирный характер общения; в) если оно таково (т.е. мирное), то не ограничено кругом вопросов; г) осуществляется в тех организационных формах, которые названы в статье Конституции; д) не может зависеть от усмотрения властей, а также других граждан.

В историческом плане свобода манифестаций (или публичных мероприятий, как предпочитает об этом говорить российское законодательство) всегда была узлом противоречий публичной власти и граждан, их объединений. Люди хотят собираться, чтобы не просто общаться, а выразить свое отношение к властям, т.е., по крайней мере, «пройтись» с оценками по их актам и действиям. Власти же всегда и везде хотят разрешить или не разрешить такие «коллективные встречи», собрания, «сборища» — терминология бывает достаточно богатой. Как наметить взаимно устраивающие параметры? Не претендуя на исчерпываемость, хотелось бы предложить ряд суждений.

Во-первых, при наличии признака мирного мероприятия власть не должна препятствовать его проведению. То есть мероприятие не угрожает государственной



безопасности, жизни людей, движению транспорта, безопасности объектов производственной и социальной инфраструктуры. Речи против властей, соответствующие транспаранты и т.п. не должны считаться создающими опасность свержения публичной, государственной власти; если люди выступают против данной власти и ее представителей, вину надо искать не в людях, а в себе. Таким образом, не следует искать в праве на манифестацию непременно путь к перевороту.

Во-вторых, отсюда те средства, которыми располагает власть, должны быть направлены не на оценку целесообразности или нецелесообразности мероприятия, а на обеспечение его мирного характера. А предметное содержание оценивается с позиций тех запретов, которые содержатся в конституции государства и в правоохранительном законодательстве (невозможность насильственного свержения конституционного строя, защита жизни людей и т.п.). Противовластная нацеленность мероприятия не должна быть предметом оценки, т.к. именно это и ведет к рождению агрессивного поведения, беспорядкам, разрушению общественных зданий, поджогам и т.д.

Говоря о защите людей, крайне важно иметь в виду конкретную опасность, а не мифические общие категории, которые в разные исторические времена служили и служат одному и тому же — ограничению прав и свобод, средств выражения общественного мнения.

Вспомним некоторые формулировки ряда статей Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г.: *в соответствии с интересами народа в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР, РСФСР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций* — это ч. 1 ст. 48 Конституции РСФСР. Она была одной из первых изменена при реформе 15 декабря 1990 г.

Однако 8 июня 2012 г. в Федеральный закон о манифестациях включается следующее положение: *«В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры»*. Достаточно очевидно, что публичные мероприятия не должны угрожать общественной безопасности. Но трогательная забота законодателя о помехах движению пешеходов, доступе граждан к жилым помещениям невольно перекликается с широкой трактовкой «интересов народа» в прежней Конституции, что позволяет и в наши дни по субъективным критериям разрешать или запрещать публичные мероприятия.

В-третьих, в государстве используется для названных целей такой способ реагирования властей на желание провести мирное манифестационное ме-

роприятие, который больше соответствует состоянию общественного настроения. Как бы они ни назывались, уведомление, согласование или разрешение — все сводится к внешнему согласию или отказу в согласии со стороны властей. Однако еще раз подчеркнем, что дело не в терминах, а в ином: чтобы не получалось, что власть лишь прикрывается заботой о безопасности людей, а реально думает о своем скрытом интересе. В этом плане мы не видим особой разницы в том, что по прежней редакции Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» существовал *уведомительный порядок* обращения в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления по поводу намечаемого публичного мероприятия, а в редакции от 8 июня 2012 г. вместо подачи уведомления говорится о необходимости *согласования места и времени проведения* публичного мероприятия. По существу, был и остается разрешительный порядок, касается он не столько места и времени, сколько в целом возможности самого мероприятия.

В-четвертых, законодатели и исполнительная власть должны исходить из тех организационных средств для проведения публичных мероприятий, которые заложены в Конституции Российской Федерации. Если говорится в ст. 31 Конституции, что допустимы *собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование*, из этого «набора» и должно исходить текущее законодательное регулирование. Нельзя согласиться с тем, что посредством нормы даже не Закона о манифестациях, а Кодекса об административных правонарушениях введен новый вид публичного мероприятия, за который тут же установлена административная ответственность.

Мы имеем в виду включенную в КоАП РФ 8 июня 2012 г. ст. 20.2.2 «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка», которая гласит: «1. Организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, публичные призывы к массовому одновременному пребыванию и (или) передвижению граждан в общественных местах либо участие в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах, если массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах повлекли 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, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, —

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов; на должностных лиц — от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц — от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.

2. Действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, —

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок до двухсот часов; на должностных лиц — от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц — от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

Примечание. Организатором не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах для целей настоящей статьи признается лицо, фактически выполнявшее организационно-распорядительные функции по организации или проведению не являющегося публичным мероприятием

массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах».

Диспозиции, отраженные в приведенной статье, настолько широки, что при желании круг привлекаемых к ответственности может стать безбрежным. А слова «не являющегося публичным мероприятием» носят формальный и отвлекающий характер.

В завершение хотелось бы вновь подчеркнуть, что свобода общественного мнения является ключевым проявлением демократического общества, индивидуальных и коллективных свобод человека и гражданина, предпосылкой мирного разрешения политических и социальных конфликтов. Государство и общество должны беречь свободу общественного мнения и создавать конституционно-правовые и прочие правовые гарантии ее реализации.

## Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика\*

Некрасов Сергей Иванович,  
профессор кафедры конституционного и международного права  
Государственного университета управления (г. Москва),  
кандидат юридических наук  
s-nekrasov@yandex.ru

*В статье обосновывается вывод о целесообразности более активного использования в науке и политико-правовой практике категории «территориальная организация публичной власти», предложена дефиниция и представлена общая концептуальная характеристика правового института и правовой теории территориальной организации публичной власти, показана система образующих ее категорий, принципов и закономерностей.*

**Ключевые слова:** территориальное устройство государства; территориальная организация публичной власти; правовая теория; правовой институт; правовой принцип; закономерность.

*The article substantiates the conclusion about the expediency of more active use of the science and the political-legal practice of the category of «territorial organization of public power», proposed definition and provides an overview of the conceptual characteristics of legal institute and legal theory of the territorial organization of public power, the system is forming its categories, principles and laws.*

**Key words:** territorial structure of the state; territorial organization of the public power; legal theory; legal institute; legal principle; law.

Преобладающее в юридической и политологической литературе деление государств в зависимости от формы их территориального устройства на федеративные, унитарные и региональные далеко не всегда соответствует реалиям современной государственно-правовой действительности, «традиционные» свойства

федеративной и унитарной государственности не во всем отвечают критериям квалифицирующих признаков, поскольку не позволяют четко отграничить одно явление от другого, а форма (формы) и степень централизации-децентрализации власти в современном государстве не находятся в прямой зависимости

\* NEKRASOV S.I. TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC POWER: CONCEPT AND ESSENCE DESCRIPTION