

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Международные стандарты участия граждан в управлении делами государства

*Риэккинен М.А.**

В статье предпринята попытка разобраться, допускает ли современная правовая система Российской Федерации подлинное участие граждан в управлении делами государства, согласно основным международным источникам прав человека. Автор приходит к выводу, что формально российское право предоставляет достаточно широкие возможности для граждан участвовать в принятии политических решений. Тем не менее, практика применения этих норм судами и административными органами в отдельных случаях довольно значительно отклоняется от соответствующих стандартов международного права.

Ключевые слова: политические права; общественное участие; формы общественного участия; принятие во внимание общественного мнения; высшие судебные инстанции РФ.

1. Введение

Участие граждан в управлении делами государства или общественное участие – это основное политическое право, гарантированное центральными международными договорами по правам человека. Понятие «нетипичные формы» общественного участия, указывающее на то, какими же именно способами можно реализовать это право, является скорее теоретическим, нежели нормативным. Вопрос, в каких формах граждане могут участвовать в управлении государством, широко дискутируется в западной литературе. Принято считать, что выборы – это

* Риэккинен Мария Александровна – к.ю.н., М.Soc.Sc., докторантка, ассистент специального проекта, университет Abo Akademi, Финляндия. mpimanov@abo.fi.

основная форма вовлечения граждан в процессы реализации государственной политики. На выборах и референдуме граждане формально изъясляют уже сформировавшееся мнение о том, какого курса должно, по их мнению, придерживаться государственная политика. Поэтому выборы и референдумы нередко именуют формальными формами общественного участия. Но выборы подкрепляются и другими, существенными формами, в рамках которых граждане могут влиять на проведение публичной политики. К таким возможностям, например, относятся: доступ к государственной и муниципальной службе, участие в отправлении правосудия, обращения к органам публичной власти, свобода слова и объединения, публичные слушания, мирные собрания и опросы граждан, и т.д. Различие между формальными выборами и существенными формами участия, в рамках которых граждане обсуждают насущные политические вопросы и доводят свое мнение до сведения государственных органов, заложено фундаментальными теориями права и демократии¹.

Подчеркивая необходимость проведения подлинных периодических выборов, международные правовые инструменты отводят выборам ведущую, регулярную или же типичную роль среди способов осуществления права на участия в управлении делами государства. Выборы обязательно должны проводиться во всех государствах – участниках ООН. Все остальные способы, таким образом, переводятся в разряд нетипичных. Ни основополагающие международные договоры по правам человека, ни официальные разъяснения органов, осуществляющих мониторинг их исполнения, не содержат исчерпывающего перечня таких нетипичных форм. Отдельные упоминания о нетипичных формах общественного участия в практике международных органов, – это все, что мы можем считать соответствующими международными «стандартами».

В отсутствие четкого стандарта и систематической национальной практики, устанавливающей пределы вовлечения граждан в принятие

¹ Например, в рамках своей теории Юрген Хабермас говорит о том, что все политические решения должны приниматься только после их открытого осуждения гражданами с целью достижения компромисса среди множества конфликтующих гражданских мнений и предпочтений. При этом Хабермас акцентирует внимание на том, что существенные формы общественного участия, такие, например, как участие в общественных объединениях или в демонстрациях, должны применяться в системе, дополняя формальное волеизъявление на выборах. Habermas J. *Between Facts and Norms*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

управленческих решений, граждане обращаются в международные органы с заявлениями о защите фундаментального права на общественное участие, возможности реализации которого нормативно несбалансированны². Это оправдывает стремления настоящего исследования проверить, справляется ли Российская Федерация с взятыми на себя международно-правовыми обязательствами обеспечить право на участие в управлении государственными делами. Исходя из положений основополагающих международно-правовых инструментов и толкований, данных им международными органами по правам человека, автор выделяет те меры, которые должны быть предприняты Россией, чтобы обеспечить гражданам возможность принимать участие в управлении государственными делами в иных формах, нежели посредством выборов и референдумов. Однако наш правовой анализ подвержен определенным ограничениям. На основе материалов, содержащихся в научной литературе, международных источниках прав человека и практике международных органов, внутреннем законодательстве Российской Федерации и его применении судами и административными органами, можно делать умозаключения о принятии Россией законодательных мер, обеспечивающих право на общественное участие, и мер, связанных с возможностью судебной защиты этого права. Однако имеющиеся у нас материалы для исследования резко сокращают возможность делать достоверные выводы, например, о принятии прочих мер, обеспечивающих право на общественное участие, таких как, например, меры по повышению правовой культуры среди населения. Следует также и отдать должное тому, что таким вопросам реализации общественного участия, как реализация права на собрания и объединение или же деятельность советов при органах публичной власти, в исследовательской литературе уделяется много внимания. Поэтому мы сосредоточимся на наименее изученных нетипичных формах: обращения к органам публичной власти, участие в отправлении правосудия,

²К примеру, в нескольких делах против Франции заявители добросовестно заблуждались относительно правомерности сожжения ими чужого урожая генно-модифицированной кукурузы. Сжигая урожай, заявители верили, что выражают так свое мнение против подобных экспериментов. Заявления признаны Комитетом ООН по правам человека неприемлемыми Комитет ООН по правам человека, *Brun v. France*, Communication No. 1453/2006, 18 October, 2006, UN Doc. CCPR/C/88/D/1453/2006, Inadmissible; *Ms. Nicole Beydon and 19 other members of the association «DIH Mouvement de protestation civique» v. France*, Communication No. 1400/2005, 31 October, 2005, UN Doc. CCPR/C/85/D/1400/2005, Inadmissible.

публичные слушания. Изучение того, направляются ли в нашей стране усилия на то, чтобы наладить систему гражданского образования, прививающего людям основные демократические ценности, способствует тому, чтобы оценить степень эффективности принятия Россией «других» мер, не являющихся законодательными, административными и судебными.

2. Вопросы международного права

2.1. Международно-правовое регулирование права на общественное участие.

Представляя собой каркас, на котором должен держаться весь процесс принятия решений в демократическом обществе³, право на участие в управлении делами государства гарантировано центральными международными договорами по правам человека. Среди таких договоров следующие: Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 25), Конвенция ООН о запрещении всех форм расовой дискриминации (ст. 5 (с)); Конвенция ООН о запрещении всех форм дискриминации в отношении женщин (ст. 7); и Конвенция ООН о защите работников-мигрантов и членов их семей (ст. 41). Кроме того, право на образование, гарантированное ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст. 2 Протокола № 1 к Европейской конвенции по правам человека, тоже имеет отношение к должной реализации общественного участия. Связь между образованием и общественным участием подчеркнута Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам: образование – это «первоочередное средство», дающее возможность гражданам «участвовать в жизни своих сообществ в полной мере»⁴.

Не обходят вниманием это право и региональные нормативные акты в области прав человека, например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенции по правам человека)⁵. Что же касается нетипичных форм общественного участия,

³ UN Human Rights Committee, General Comment 25, para. 1.

⁴ Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, General Comment No. 13, The right to education (Twenty-first session, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999), reprinted in Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 70 (2003).

⁵ Ст. 9-11 Европейской конвенции Ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции провозглашает, что «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить

Европейская конвенция гарантирует право на свободу мысли, совести и религии, право на свободу слова, право на свободу собраний и объединений⁶. Эти гражданско-политические свободы, как сказано нами ранее, способствуют реализации права на участие в управлении делами государства.

Много упоминаний о праве на участие в управлении делами государства можно встретить, обратившись к источникам мягкого права. Среди таких источников, конечно же, Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями, рассматривающие вопросы участия меньшинств в принятии решений, как на уровне центрального правительства, так и на местном уровне⁷. Документ копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ также посвящен вопросам реализации прав человека в условиях плюралистической демократии и правового государства и поэтому сосредоточен, главным образом на рассматриваемом нами праве⁸. Тем не менее, источники мягкого права не могут юридически обязывать государства выполнять свои предписания. Такие документы обладают лишь политико-дипломатическим авторитетом, они не подкреплены юридическими санкциями. Поэтому международно-правовые обязательства государств по обеспечению права на общественное участие следуют из упомянутых нами основополагающих нормативных источников международного права.

с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». Протокол № 1 к конвенции о защите прав человека и основных свобод, Подписан в г. Париже 20.03.1952, Бюллетень международных договоров, N 3, 2001.

⁶ Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Заключена в г. Риме 04.11.1950, Бюллетень международных договоров, N 3, 2001, ст. 9-11.

⁷ Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями, Сентябрь 1999 года, в России официально опубликован не был, Международные официальные реквизиты документа: The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, September 1999, OSCE High Commissioner on National Minorities, 1999, Original text found at http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf.

⁸ Документ копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, Подписан в г. Копенгагене 29.06.1990, в России официально опубликован не был, Международные официальные реквизиты документа: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension» (1990) 29 I.L.M. 1305 at 1319.

2.2. Международно-правовые обязательства по обеспечению права на общественное участие.

Итак, Международный пакт о гражданских и политических правах – это центральный инструмент международного права, закрепляющий политические права. Этот пакт предусматривает обязательства уважать и обеспечивать признаваемые им права (ст. 2). Таким образом, Россия как правопреемница СССР, ратифицировавшего этот инструмент без соответствующих оговорок в отношении ст. 25, несет обязательства по обеспечению реализации права на общественное участие. Кроме того, ст. 25 Пакта говорит еще и о том, что у гражданина есть не только право, но и возможность принимать участие в управлении государством. Таким образом, Россия обязана предоставить гражданам реальные возможности для реализации общественного участия путем принятия активных мер для того, чтобы граждане могли быть практически вовлечены в процессы реализации государственной политики. Точно так же и Европейская конвенция по правам человека требует от государств-участников обеспечить каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией всех прав и свобод, гарантированных этим инструментом (ст. 1).

Согласно толкованию Комитета ООН по правам человека, международно-правовые обязательства в отношении всех указанных прав и свобод как позитивные, т.е. требующие принятия активных мер, так и негативные, т.е. предполагающие воздержание от любых действий, которые затрудняли бы их реализацию⁹. Обязательства, следующие из положений рассматриваемого пакта, предусматривают и ответственность государства за действия третьих лиц, т.е. частных лиц или негосударственных образований, наносящих ущерб осуществлению предусмотренных пактом прав¹⁰. Комитет напоминает, что меры, направленные на исполнение обязательств в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах не должны быть сбалансированы, сочетая законодательные, судебные, административные, просветительские и иные соответствующие меры для выполнения своих юридических обязательств¹¹. Например, в отношении прав, закрепленных

⁹Замечание общего порядка номер 31 (2006), Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, принято 29 марта 2004 года - Комитет по правам человека ООН, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 26 May 2004, п. 6.

¹⁰Замечание общего порядка 31, п. 8.

¹¹ Там же, п. 7.

ст. 25 пакта, Комитетом рекомендовано принимать действенные меры для преодоления таких препятствий осуществления права на участие в управлении государством, как неграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса¹². Государства обязаны предпринимать необходимые шаги для обеспечения соблюдения признаваемых в Пакте прав во внутреннем законодательстве¹³. Комитет акцентирует внимание государств – участников Пакта также и на том, что для реализации прав человека в полной мере необходимо еще и наличие доступных и эффективных средств правовой защиты для восстановления нарушенных прав¹⁴.

2.3 Нетипичные формы общественного участия: международно-правовой аспект.

Задаваясь вопросом, предусматривает ли международное право обязательства нормативно урегулировать нетипичные формы общественного участия, мы, скорее всего, должны резюмировать, что таких обязательств нет. Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей – практически единственный пример того, что международное право обязывает государства гарантировать процедуры нетипичного участия¹⁵. Однако нетипичное участие в данном случае не относится к политической сфере.

Тем не менее, обращаясь к обязательствам в отношении ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, мы уже видели, они предусматривают не только право, но и «возможность» общественного участия. Что тогда будет гарантировать возможность для граждан участвовать в управлении, если не обеспечение конкретных

¹²Замечание общего порядка 25, п. 13.

¹³Замечание общего порядка 31, п.13.

¹⁴Ibid., para. 15.

¹⁵Ст. 42 (1) этой конвенции закрепляет, что «государства-участники рассматривают вопрос о создании процедур или институтов, через посредство которых могли бы учитываться как в государствах происхождения, так и в государствах работы по найму особые нужды, чаяния и обязанности трудящихся-мигрантов и членов их семей, и предусматривают, в соответствующих случаях, возможность того, чтобы трудящиеся-мигранты и члены их семей имели в этих институтах своих свободно выбранных представителей». Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Принята 18.12.1990 Резолюцией 45/158 на 69-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 492-515.

механизмов вовлечения общественности в принятие политических решений? Комитет ООН по правам человека, наблюдающий за исполнением Пакта о гражданских и политических правах, рекомендует, что модальности участия граждан в ведении публичных дел должны быть закреплены национальными конституциями или законами¹⁶. Под модальностью в данном случае понимается то, как реализуется общественное участие: непосредственно гражданами или же опосредованно. При наличии модельного документа, оговаривающего конкретные формы общественного участия и процедуры их реализации, спорные моменты вокруг исполнения права на общественное участие уменьшились бы существенно. В нескольких заявлениях против Франции перед Комитетом ООН по правам человека заявители настаивали на том, что их право на участие в управлении публичными делами нарушено в результате наложения на них штрафов за уничтожение чужого урожая генно-модифицированной кукурузы. Будучи уверенными, что их действия правомерно выражают их негативное отношение к таким экспериментам, заявители явно вышли за пределы разумных рамок публичного участия, нарушив права собственников урожая¹⁷. Признавая заявления не подлежащими к рассмотрению, Комитет ограничил себя перечислением нескольких возможных форм общественного участия. Делая акцент на том, что заявители пользовались большинством таких возможностей, Комитет не стал углубляться в детали этого вопроса¹⁸. Такие факты явно свидетельствуют о том, что во избежание подобных случаев необходимо подробное правовое регулирование форм участия в управлении публичными делами на национальном уровне.

Итак, в отсутствие международно-правовых норм, регулирующих конкретные нетипичные процедуры реализации общественного участия, мы прибегаем к изучению практики международных органов по правам человека. Среди этих органов ведущее место следует признать за Комитетом ООН по правам человека. Именно этот орган

¹⁶ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка 25, п. 5.

¹⁷ Комитет ООН по правам человека, Brun v. France, Communication No. 1453/2006, 18 October, 2006, UN Doc. CCPR/C/88/D/1453/2006, Inadmissible; Ms. Nicole Beydon and 19 other members of the association "DIH Mouvement de protestation civique" v. France, Communication No. 1400/2005, 31 October, 2005, UN Doc. CCPR/C/85/D/1400/2005, Inadmissible.

¹⁸ Комитет ООН по правам человека, Brun v. France, Ibid., para. 6.4; Ms. Nicole Beydon and 19 other members of the association «DIH Mouvement de protestation civique» v. France, ч. 4.5.

осуществляет мониторинг реализации прав, закрепленных Международным пактом о гражданских и политических правах. Осуществляя толкование положений ст. 25 этого Пакта, Комитетом отмечено, что существенное общественное участие может быть реализовано в форме участия в «народных собраниях», уполномоченных принимать решения по вопросам местного значения или делам определённой общины, а также в форме «представительных органов», создаваемых для осуществления консультаций с правительством¹⁹. Помимо этого, граждане могут принимать участие в управлении делами государства посредством «общенародных дискуссий» и «диалога со своими представителями» или путём «осуществления своего права на организацию». Такие способы участия в осуществлении государственных дел реализуются при условии обеспечения свободного выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации²⁰. Упоминания о нетипичных формах общественного участия можно встретить и в практике Комитета ООН по правам человека, рассматривающей индивидуальные жалобы граждан. Например, в деле Маршалл и другие против Канады Комитетом отмечено, что граждане могут принимать участие в ведении государственных дел также и посредством публичных слушаний и правительственных консультаций с заинтересованными субъектами, а также посредством участия в конституционных совещаниях и конференциях²¹.

Внимательное изучение практики рассмотрения индивидуальных обращений против Российской Федерации Комитетом ООН по правам человека показывает, что нетипичные формы общественного участия никогда не были их предметом, по крайней мере, на сегодняшний день. Отсутствие жалоб в органы ООН еще само по себе не говорит о полном исполнении Российской Федерацией своих обязательств по обеспечению права граждан на участие в управлении делами государства. Анализируя практику Европейского суда по правам человека, можно встретить очень много жалоб против России в отношении нарушения прав, способствующих реализации общественного участия нетипичными способами. В основном, жалобы касаются нарушений права на собрание и объединение и на свободу слова. Например,

¹⁹ Замечание общего порядка № 25, п. 6.

²⁰ Там же, п. para. 8.

²¹ *Marshall et al. v. Canada*, Communication No. 205/1986, 4 November 1991, CCPR/C/43/D/205/1986, paras. 5.5 and 6.

начиная с 1993 года, года принятия последней российской конституции, Европейским судом рассмотрено 24 дела о предполагаемом нарушении Россией права на свободу собраний. Нарушения были найдены в 21 случае²². И это несмотря на то, что в нашей стране разработана неплохая нормативно-правовая база, посвященная вопросам реализации право на собрание.

3. Адекватны ли принимаемые Россией меры по обеспечению возможности реализации права на общественное участие в нетипичных формах?

3.1 Обращения к органам публичной власти

Гарантированное ст. 33 Конституции Российской Федерации, право на обращение в государственные и муниципальные органы представляет одну из возможностей общественного участия. Посредством этой процедуры граждане могут лично и непосредственно сообщить органам публичной власти о своем отношении к конкретной политической проблеме. Отчитываясь перед Комитетом ООН по правам человека о реализации положений международного пакта о гражданских и политических правах, официальные российские представители обозначили право на обращение как «специфический способ, посредством которого Конституция обеспечивает возможность контактов между гражданами и государством»²³. Во время предоставления этого отчета в России еще не была представлена новая законодательная база, специфицирующая реализацию конституционного положения о праве на обращение. Федеральный закон об обращениях граждан, достаточно подробно регулирующий вопросы реализации права на обращение к органам публичной власти, был принят только в 2006 году²⁴. Этот закон предусматривает обязательное рассмотрение петиций органом или

²² Например, *The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, Appl. No. 72881/01, Judgment of 5 October 2006; *Presidential Party of Mordovia v. Russia*, Appl. No. 65659/01, Judgment of 5 October 2004; *Sergey Kuznetsov v. Russia*, Appl. No. 10877/04, Judgment of 23 October 2008; *Kimlya and Others v. Russia*, Appl. Nos. 76836/01 and 32782/03, Judgment of 1 March 2010, Final; *Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia*, Appl. No. 302/02, Judgment of 10 June 2010.

²³ Комитет ООН по правам человека, Пятый периодический отчет Российской Федерации, 9 Декабря 2002, UN Doc. CCPR/C/RUS/2002/5, ч. 181.

²⁴ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 02.05.2006 N 59-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации - 2006. - N 19, ст. 2060.

должностным лицом, которому они адресованы по подведомственности и предоставление соответствующего отзыва²⁵. Гарантируется также, что граждане не могут быть привлечены к ответственности за распространение информации, сообщенной в обращении²⁶. Досадно, что такие серьезные подвижки в правовом регулировании процедуры петиций не стали предметом официальных отчетов Российской Федерации. Обращение к органам государственной власти и местного самоуправления упомянуто также федеральным законом «Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁷.

Обращаясь к вопросам судебной защиты права на обращение, мы не без сожаления видим, что это право может быть использовано и в качестве инструмента, существенно ограничивающего свободу граждан на выражение политических мнений. Верховный Суд Российской Федерации рассматривал, к примеру, дело по обращению региональной общественной организации «Совет старейшин балкарского народа Кабардино-Балкарской республики», оспаривавшей правомерность судебных решений и постановлений прокурора о наложении на ее членов уголовных санкций и ликвидации объединения²⁸. Поводом к вынесению оспоренных актов послужило обращение объединения в прокуратуру, в котором члены Совета старейшин давали критическую оценку содержанию публичного выступления губернатора. Члены общественного объединения предполагали, что губернатором готовились несколько преступлений, таких как терроризм и организация незаконных

²⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 N 131-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - N 40, ст. 3822, ст. 9.

²⁶ Там же, ст. 6.

²⁷ Ст. 29 этого закона предусматривает, что по результатам собраний граждан могут быть приняты обращения к органам публичной власти. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

²⁸ В удовлетворении заявления о ликвидации зарегистрированного общественного объединения отказано, поскольку обращение граждан, организаций с заявлением в органы прокуратуры, в котором они приводят те или иные сведения о совершенных или совершаемых преступлениях, даже если эти сведения в ходе их проверки не нашли подтверждения, само по себе не может служить основанием для привлечения таких граждан, организаций к ответственности, предусмотренной ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»: Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 27.07.2010 N 21-Г10-2// Документ опубликован не был. Изучен по материалам справочной правовой системы «Консультант Плюс».

вооруженных формирований. Все обвинения были основаны на материалах публичной речи губернатора, подробнейший анализ которой, сопровождаемый острыми оценками личности и действий этого должностного лица, был прикреплен к заявлению. Заявители просили принять меры для предотвращения гипотетических преступлений. Вместо этого прокуратурой был инициирован процесс ликвидации общественного объединения и уголовное преследование в отношении его членов. По мнению прокуратуры, такие серьезные обвинения, сопряженные с открытыми оскорблениями должностного лица, препятствующими нормальному исполнению его служебных обязанностей, подпадают под законное определение экстремистской деятельности²⁹. Соответственно, лица признанные судом виновными в осуществлении экстремистской деятельности, могут быть в худшем случае подвержены лишению свободы, а их организация должна быть ликвидирована. Представители общественного объединения все обвинения в экстремизме отвергали, заявляли, что их действия были реакционными, вызванными выступлением губернатора. Тем не менее, по настоянию прокурора судом вынесено решение о ликвидации общественного объединения и привлечения его членов к уголовной ответственности. Суд кассационной инстанции оставил это решение в силе.

Верховный Суд отменил решения этих судов, утверждая, что обращение в прокуратуру, будучи одной из форм реализации права на обращение к органам публичной власти, не может быть рассмотрено как публичное распространение порочащих сведений о должностном лице, не соответствующих действительности. Особенно это недопустимо при таких обстоятельствах, когда соответствующая информация взята из чьей-либо публичной речи. Со ссылкой на практику Европейского суда по правам человека, Верховным Судом отмечено, что свобода выражения мнений отводит гражданам достаточно широкие возможности ее осуществления, выражая суждения о должностных лицах органов публичной власти, которые в силу своего положения обязаны выставлять более серьезную степень критики, чем обычные граждане. Других признаков экстремизма в деятельности общественного

²⁹ Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» закреплено достаточно широкое определение экстремистской деятельности, включающее и воспрепятствование исполнению законных обязанностей должностными лицами. О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 2002, № 114-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 30, ст. 30-31, ст. 1.

объединения Верховным Судом найдено не было. Судом также установлено, что информация, переданная прокуратуре, была публично оглашена неопределенному кругу лиц на одном из заседания общественного объединения. Таким образом, эти сведения были открытыми и сообщенными широкому кругу лиц. Обращаясь к делу *Castells v. Spain*, Верховный Суд отметил, что выражение мнений о публичных служащих даже в такой форме, которая может откровенно шокировать и оскорбить, отвечает требованиям плюрализма и толерантности, без которых невозможно нормальное функционирование демократического общества³⁰.

Согласно мнению Суда, возможность применения практики Европейского суда по правам человека не была учтена нижестоящими судами в этом конкретном деле. Это привело к чрезмерно суровой оценке деятельности общественного объединения как экстремистской. Также Судом обращено внимание на факт, согласно которому федеральный закон об обращениях граждан запрещает привлечение граждан к ответственности, связанное с их обращениями. Таким образом, в этом деле было установлено, что обращение граждан с заявлением в органы прокуратуры, в котором они приводят те или иные сведения о совершенных или совершаемых преступлениях, даже если эти сведения в ходе проверки не нашли подтверждения, само по себе не может служить основанием для привлечения таких граждан, организаций к ответственности, предусмотренной ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

3.2 Участие в отправлении правосудия

Важно отличать эту форму участия в управлении делами государства от доступа к правосудию по публичным вопросам, гарантированного, например, Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, совершенной в городе Орхусе³¹. Доступ к правосудию по публичным вопросам представ-

³⁰ Европейский суд по правам человека, *Castells v. Spain*, Application No. 11798/85, Judgment of 23 April, 1992, ч. 42.

³¹ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Заключена в г. Орхусе 25.06.1998. Конвенция вступила в силу 30.10.2001. Россия не участвует.// Документ опубликован не был. Изучен по материалам справочной правовой системы «Консультант Плюс».

ляет собой, скорее один из вариантов обращений в органы публичной власти или же одно из средств защиты права на участие в управлении государственными делами, когда граждане обращаются в суд за защитой этого нарушенного права.

Участие в отправлении правосудия, право на которое гарантировано ст. 32 Конституции РФ, – самостоятельная форма общественно-го участия, предоставляющая гражданам возможность оказывать влияние на процессы принятия судебных решений. Такое участие возможно посредством институтов присяжных и арбитражных заседателей. Институт народных заседателей судов общей юрисдикции³², открывавший возможности для граждан принимать участие в разрешении большого количества разнообразных судебных споров, прекратил свое существование.

Активная вовлеченность в отправление правосудия через институт присяжных заседателей возможна в уголовном процессе. Присутствие в процессе двенадцати присяжных, дополняя функции профессионального судьи, балансирует дискрецию судебной власти в области принятия решений, связанных с реализацией основополагающих прав человека. Нормы, регулирующие порядок функционирования судов присяжных сконцентрированы в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации³³. Мнение присяжных заседателей подлежит оценке в соответствии с общими критериями принятия во внимание мнения граждан органами публичной власти. Если вердикт присяжных обвинительный, профессиональный судья вправе принять другое решение при наличии весомых причин, обозначенных законом³⁴. Если же вердикт оправдательный, он обязателен для суда³⁵.

Введение судов присяжных по всей территории Российской Федерации сопровождалось рядом острых правовых и политических проблем. Российская Конституция закрепляет, что обвиняемый в совершении

³² О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. Закон Рос. Федерации от 02.01.2000 № 37-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. - № 2, ст. 158. Документ утратил силу с 1 февраля 2003 года в части, касающейся гражданского судопроизводства в связи с принятием Федерального закона от 14.11.2002 N 137-ФЗ, а также с 1 января 2004 года в части, касающейся уголовного судопроизводства Федерального закона от 18.12.2001 N 177-ФЗ.

³³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. № 52 (часть I), ст. 4921, ст. 324-352.

³⁴ Там же, ст. 348, пп. 2, 4, 5.

³⁵ Там же, ст. 348, п. 1.

преступления имеет право на разбирательство его дела с участием суда присяжных в случае, если за это преступление предусмотрено максимальное наказание в виде смертной казни (ст. 20, п. 2). Ситуация, в которой суды присяжных не были созданы во всех субъектах Российской Федерации, подрывала значимость конституционных принципов уважения и защиты прав человека и единства системы органов государственной власти. Это было одной из причин временного моратория на реализацию смертной казни, провозглашенного Конституционным Судом в 1999 году³⁶. Этот мораторий, в свою очередь, вызывал массу вопросов и опасений со стороны международных органов, в том числе Комитета ООН по правам человека. Комитет был обеспокоен временным характером моратория, действие которого предположительно бы окончилось с введением суда присяжных равномерно по всей территории России³⁷. Процесс формирования судов присяжных во всех субъектах РФ завершился к середине 2010 года³⁸. Завершилось и более чем десятилетнее, ожидание решения этого вопроса. Конституционным Судом Российской Федерации было провозглашено, что с учетом основных международно-правовых тенденций мораторий на смертную казнь создал крепкий уникальный правовой режим, породивший стабильные гарантии для человека не быть подверженным высшей мере наказания. Это означает, в том числе и то, что реализация Постановления Конституционного Суда от 1999 года, в части формирования по всей территории России судов присяжных, не открывает никаких возможностей реализации смертной казни даже в случаях рассмотрения дела с участием присяжных заседателей³⁹.

³⁶ По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 02.02.1999 N 3-П: Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. № 6, ст. 867.

³⁷ Комитет ООН по правам человека, Concluding Observations on the Russian Federation, UN Doc. CCPR/CO/79/RUS (2003), para. 11; Concluding Observations on the Russian Federation, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, para. 11.

³⁸ Комитет ООН по правам человека, Sixth periodic reports of the Russian Federation, 7 February 2007, UN Doc. CCPR/C/RUS/6, para. 15.

³⁹ О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года N 3-П по делу о проверке

Представляет интерес и институт участие граждан в отправлении правосудия в качестве арбитражных заседателей. Осуществляя судебную власть, арбитражные суды реализуют «государственные дела», в контексте ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Объектами их рассмотрения являются скорее отношения в частных отраслях права. Исключительно редко арбитражные суды рассматривают вопросы, связанные с осуществлением других, не экономических, прав человека. Арбитражные заседатели принимают участие в рассмотрении дел судами первой инстанции. У них такие же права при разбирательстве дела, что и у профессиональных судей. Тем не менее, доступ к этой форме участия в отправлении правосудия не является открытым и равным для всех. В соответствии с недавними поправками к арбитражно-процессуальному законодательству,⁴⁰ кандидатуры в арбитражные заседатели определяются посредством случайной выборки из списков арбитражных заседателей, согласно специализации кандидатов. Эти изменения связаны также с другой процессуальной новеллой, согласно которой для приглашения к участию в деле арбитражного заседателя должно быть серьезное основание. Таким основанием является, например, высокая сложность дела или (и) необходимость использования специальных познаний в сфере экономики, финансов и управления. Таким образом, данная форма общественного участия скорее отвечает американской схеме «экспертного принятия решений», направленной на широкое подключение специалистов к процессам принятия управленческих решений⁴¹. «Экспертное

конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 19.11.2009 N 1344-О-Р: собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. - № 48, ст. 5867.

⁴⁰ О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2010 № 228-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. - № 31, ст. 4197.

⁴¹ См., например, Bratspies, Rebecca M., Regulatory Trust, in: Arizona Law Review, Vol. 51, 2009, с. 611-616; Watts, Cathryn A., Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review, in: Yale Law Journal, Vol. 119, 2009, с. 13; Weiss, David C., In Defence of the Post-Partisan President: towards the Boundary between “Partisan Advantage” and “Political Choice”, in: BYU Journal of Public Law, Vol. 24, 2010, с. 293.

принятие решений» не является точным аналогом идеального общественного участия, при котором шансы быть вовлеченным в принятие решений равны для всех. По мере того, как обсуждаемое решение становится более специфичным, круг потенциальных участников в его принятии значительно сужается. При этом степень важности этого решения не снижается⁴². Таки образом, «правление народа» следует отличать от «правления профессионалов»⁴³. Обязательное для кандидатов в арбитражные заседатели требование обладания специальной квалификацией не вполне соответствует принципу равенства возможностей граждан на участие в управлении государственными делами. Примечательно также и то, что, невзирая на все постулаты о свободном от каких-либо принуждений характере общественного участия, федеральным законом, регулирующим статус арбитражных заседателей, предусмотрено, что их участие в деле является «гражданским долгом»⁴⁴. С одной стороны, арбитражные заседатели участвуют в судебных разбирательствах как лица, обладающие специфическими познаниями. С другой стороны, институт арбитражных заседателей делает процедуру принятия решений по особо сложным делам более демократичной, поскольку квалификация и авторитет судебной власти при этом не является единственным источником разрешения спора.

3.3 Публичные слушания

Публичные слушания не подвержены нормативному регулированию на международном уровне. Нет ссылки на них и в официальных толкованиях международных органов, осуществляющих мониторинг осуществления нормативных договоров в области прав человека. Примечательно при этом, что в России публичные слушания регламентируются несколькими федеральными законами. В силу положений федерального закона о местном самоуправлении, публичные слушания представляют собой одну из форм участия в реализации местного

⁴² Howarth, William, Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities, in: Journal of Environmental Law, Vol. 21, 2009, с. 406.

⁴³ Barber B. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkley: University of California Press, 1990, с. 262.

⁴⁴ Об арбитражных заседателях арбитражных судов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30.05.2001 № 70-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. - № 23, ст. 2288, ст. 1, п. 5.

самоуправления⁴⁵. Результаты этих слушаний обладают консультативным характером. Публичные слушания по вопросам местного значения могут проводиться как по инициативе населения, так и по инициативе муниципальных органов. Законом определены и такие случаи, когда проведение публичных слушаний является обязательной стадией законодательного процесса⁴⁶. Население должно быть заблаговременно оповещено о предстоящих публичных слушаниях, ему должны быть предоставлены реальные возможности участия в этих слушаниях.

Градостроительный кодекс Российской Федерации – еще один пример федеральной регламентации вопросов, связанных с публичными слушаниями. Кодексом оговорено несколько случаев, когда публичные слушания, обеспечивающие право на благоприятную окружающую среду, права и законные интересы обладателей земель и недвижимого имущества, являются обязательными⁴⁷. При этом гражданам должны быть предоставлены все сопутствующие материалы для того, чтобы получить представление об обсуждаемом вопросе, такие как чертежи или макеты. Все предложения и замечания граждан должны быть тщательно запротоколированы.

В силу комплексного характера норм о проведении публичных слушаний, закрепленных нормативными актами в области местного самоуправления и градостроительной деятельности, применение этих норм судами вызывает иногда спорные моменты. Реализация этих норм затрагивает многие правоотношения, включая отношения собственности. Притязания граждан, связанные с владением земель и недвижимостью, могут находиться в прямой зависимости от результатов публичных слушаний. Например, в случае, когда смена режима муниципальной территории, предполагающая проведение публичных слушаний, может повлечь утрату прав на земельный участок. Высокая квалификация судей арбитражных судов в коммерческой области права

⁴⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. - № 40, ст. 822, ст. 28.

⁴⁶ К таким случаям относятся, например, такие, когда публичные слушания направлены на обсуждение проекта устава муниципального образования, местного бюджета, возможности отклонения от предельно допустимых параметров строительства, планов реорганизации границ и территории муниципалитета, или программ развития муниципального образования. Там же.

⁴⁷ По вопросам: генеральных планов (ст. 28); отклонения от предельно допустимых параметров строительства (ст. 39, 40, изменения границ территории муниципального образования (ст. 46).

может привести к недооценке публично-правовой значимости института публичных слушаний. Федеральным арбитражным судом Западно-Сибирского округа рассматривалось дело о не проведении публичных слушаний в соответствии с законом при принятии решения о возможности смены режима муниципальной территории. Судом фактически установлено, что отсутствие слушаний вразрез с требованием федерального закона может быть легитимным, в зависимости от конкретных обстоятельств. Заявитель оспаривал в суде отказ местных органов в проведении публичных слушаний по вопросам смены режима муниципальной территории. Он настаивал, что такой отказ нарушает его права, связанные с владением недвижимым имуществом. Суд отказал в удовлетворении его требований, сославшись на то, что решение о смене режима территории принимается в форме поправок в местные правила застройки. Право инициировать такие поправки принадлежит, в том числе, и гражданам, в случае, если это может нанести вред владельцам земельных участков⁴⁸. Не будучи владельцем земли на оспариваемой территории, заявитель не подпадает под круг лиц, которые могут инициировать эти поправки. Таким образом, муниципалитет на законных основаниях не принял во внимание его заявление о смене режима муниципальной территории. Суд пришел к выводу, что такие слушания должны быть нацелены на изучение мнений только заинтересованных владельцев земельных участков. Этот вывод подкреплен также и менее убедительным доводом, согласно которому в случае отказа в смене режима муниципальной территории, у публичных слушаний не было бы объекта⁴⁹. При этом Суд основал суждения на уже «предопределенном» решении об отказе в смене режима муниципальной территории без проведения публичных слушаний. Учитывая истинные намерения заявителя, т.е. притязания на земельный участок, такую логику модно объяснить с точки зрения эффективности принятия административных решений. Тем не менее, достижение

⁴⁸ Ст. 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. - № 1 (часть 1), ст. 16.

⁴⁹ В случае отказа в изменении вида территориальной зоны объект публичных слушаний не появляется, в этой связи не может выявляться мнение заинтересованных лиц, что указывает на отсутствие необходимости в проведении слушаний: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 14.07.2010 по делу N А67-8416/2009// Документ опубликован не был. Изучен по материалам справочной правовой системы «Консультант Плюс».

такой эффективности за счет игнорирования требований закона и основных прав человека не вполне отвечает международным стандартам.

3.4 Гражданское образование

История России знает немало случаев, когда высокая гражданственность и специальные познания в области права могли бы повлиять на курс важнейших политических решений. Пусть и относясь к электоральному участию в форме референдума, следующая ситуация является хорошей иллюстрацией сказанному. Обращаясь к конституционному референдуму 1993 года, С.А. Авакьян замечает, что большинство граждан, участвовавших в референдуме, никогда не читало проекта новой Конституции, шло туда для того, чтобы избежать тяжелых последствий борьбы за власть в высших эшелонах власти⁵⁰. Отдавая должное тому, что повышение правовой культуры граждан является одним из сопутствующих результатов гражданского образования, правомерно ли предположить, что граждане не поддержали бы проект новой Конституции, при условии организации должным образом проведенных кампаний, разъясняющих содержание нового проекта? Несмотря на то, что специальное образование позволяет адекватно оценивать политическую информацию, передаваемую СМИ, ни один из действующих основных федеральных законов⁵¹, конкретизирующих положения конституционной статьи 41 о праве на образование, не упоминает потенциала образования расширить возможности граждан участвовать в процессах принятия публичных решений.

Потеря духа общественной сплоченности среди молодого поколения россиян – одна из настораживающих социальных тенденций, оказывающих влияние на процессы демократического управления. Обращая внимание на необходимость внесения корректив в такую ситуацию, которая может привести к окончательной социальной дезинтеграции и утере национального самосознания, Президент В.В. Путин обратил внимание Федерального Собрания и на эту проблему, среди прочих других. В Послании от 2007 года Президентом выражено убеждение в том, что « общество лишь тогда способно

⁵⁰ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Сашко, 2000.

⁵¹ Об образовании: закон Рос. Федерации от 10.07.1992 № 3266-1: собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. № 3, ст. 150; О высшем послевузовском и профессиональном образовании: федер. закон Рос. Федерации от 19.07.1996 № 125-ФЗ: собр. законодательства Рос. Федерации. - 1996. - № 35, ст. 4135.

ставить и решать масштабные национальные задачи – когда у него есть общая система нравственных ориентиров»⁵². Послания Президента представляют собой дипломатические ориентиры, согласно которым должна развиваться государственная политика. В исполнение цели повышения национального сознания и гражданственности была принята федеральная Концепция духовно-нравственного развития и воспитания личности гражданина России. Концепцией закреплён набор педагогических требований, следование которым должно обеспечить позитивное воздействие образования на насущные социальные проблемы⁵³. Специальные дисциплины внедряются в школах для воспитания в подрастающем поколении чувства гражданственности, патриотизма и толерантности. В результате, школьники должны выработать навыки выражения и отстаивания собственной социальной позиции, основанной на общепризнанных демократических ценностях. Нам остается только ожидать, когда мы будем свидетелями результатов такого обучения на новом поколении россиян, вступающих в новую взрослую жизнь.

4. Заключение

Отвечая на главный вопрос о том, могут ли российские граждане оказывать влияние на принятие публичных решений, можно утверждать, что формально они могут это делать. Законодательные нормы, регламентирующие различные формы общественного участия, отличные от выборов, достаточно хорошо разработаны. Подробное правовое регулирование касается процедуры публичных слушаний, институтов судебных заседателей, обращений к органам публичной власти, доступа к информации и образованию. Однако применение этих норм судами не в каждом случае соответствует международным стандартам. Отрадно, что со ссылкой на практику Европейского Суда, Верховным Судом Российской Федерации отменяются решения нижестоящих судебных органов, ограничивающие свободу слова. Это – качественное доказательство того, что международные стандарты оказывают положительное влияние на национальные правовые системы. Достойно высокой оценки и стремление к обучению школьников в духе

⁵²Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию: послание Президента Рос. Федерации Федер. Собранию Рос. Федерации: Российская газета. - № 90. 27.04.2007.

⁵³Данилюк А.Я., Кондаков А.М., Тишков В.А. Концепция духовно-нравственного развития личности и воспитания граждан России. М.: Просвещение, 2009.

гражданственности, патриотизма и толерантности. С другой стороны, отдельные случаи произвольности действий нижестоящих судов и административных органов, допускающие, например, осуждение пенсионеров за то, что они обратились в прокуратуру пусть даже с нелепыми обвинениями губернатора в преступлениях, едва ли могут стимулировать граждан к тому, чтобы быть более активными политически. Таким образом, в российском контексте успех в достижении подлинного общественного участия во многом зависит от должного правоприменения. Будем надеяться, что оно будет продолжать производиться добросовестно и в соответствии с международными стандартами.

Библиографический список

Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Сашко, 2000.

Данилюк А.Я., Кондаков А.М., Тишков В.А. Концепция духовно-нравственного развития личности и воспитания граждан России. М.: Просвещение, 2009.

Barber B. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkley: University of California Press, 1990.

Bratspies, Rebecca M., Regulatory Trust, in: *Arizona Law Review*, Vol. 51, 2009, pp. 575 – 631.

Habermas J. Between Facts and Norms. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.

Howarth, William, Aspirations and Realities under the Water Framework Directive: Proceduralisation, Participation and Practicalities, in: *Journal of Environmental Law*, Vol. 21, 2009, pp. 391–417.

Watts, Cathryn A., Proposing a Place for Politics in Arbitrary and Capricious Review, in: *Yale Law Journal*, Vol. 119, 2009, pp. 2-85.

Weiss, David C., In Defence of the Post-Partisan President: towards the Boundary between “Partisan Advantage” and “Political Choice”, in: *BYU Journal of Public Law*, Vol. 24, 2010, pp. 259-312.

International Standards of Public Participation (Summary)

*Mariya A. Riekkinen**

This article tentatively outlines whether the contemporary legal system of the Russian Federation allows substantive public participation, in accordance with the central human rights instruments. The author concludes that Russian law provides for quite extensive opportunities for the citizens to engage in political decision-making, at least formally. However, separate cases of law application in courts and administrative organs allow serious deviations from the relevant international standards.

Keywords: political rights; public participation; forms of participation; the weight of citizens' voices; the highest court instances of the Russian Federation.

* Mariya A. Riekkinen – Ph.D. in Law, M.Soc.Sc., assistant to a special project, Åbo Akademi University, Finland. mpimanov@abo.fi.