Гаглоев Давид Владимирович. Конституционно-правовое регулирование института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Гаглоев Давид Владимирович;[Место защиты: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Российский университет дружбы народов"].- Москва, 2015.- 256 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Публичные мероприятия как институт непосредственной демократии в России и странах Европы: историко-теоретические основы**

1. Генезис института публичных мероприятий и права граждан на участие в публичных мероприятиях в России и странах Европы: основные исторические особенности С. 17

2. Теоретико-правовые основы конституционного права граждан Российской Федерации и стран Европы на участие в публичных мероприятиях С.73

3. Теоретико-правовые основы института публичных мероприятий в России и странах Европы С.87

**Глава 2. Правовое содержание института публичных мероприятий в России странах Европы на современном этапе**

1. Конституционно-правовые основы института публичных мероприятий как фундаментального социально-правового явления С.108

2. Конституционно-правовой механизм реализации права граждан России и стран Европы на участие в публичных мероприятиях С. 150

3. Перспективы совершенствования института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе С.203

Заключение С.232

Список использованных нормативно-правовых актов и литературы

## Теоретико-правовые основы конституционного права граждан Российской Федерации и стран Европы на участие в публичных мероприятиях

Становление и развитие института публичных мероприятий, анализ его конституционно-правовой природы в общем контексте нормативного регулирования основ правового статуса личности в Российском государстве и европейских странах, всегда строилось вокруг известной философско-правовой формулы: человек для государства или государство для человека? Государственное признание рассматриваемого субъективного права граждан (подданных) и беспрепятственная возможность практической реализации этого права, являются (и являлись) объективным отражением того строя, «на почве» которого они существуют, индикатором его цивилизованности, развитости и демократичности.

В условиях продолжающихся сегодня процессов глубокой социально-политической и правовой трансформации в России, находящейся на стадии переходного периода, а также ряде государств Европы, практически не вызывает сомнений вопрос целесообразности обращения к традициям российского и мирового конституционализма, к изучению проблем зарождения основ группы политических прав, с одной стороны, и института публичных мероприятий, с другой.

Несмотря на то, что природа форм массового коллективного протестного поведения организованных групп единомышленников вытекает из самого человеческого естества, представляется достаточно очевидным, что обозначить неоспоримые хронологические рамки зарождения рассматриваемой сферы общественных отношений практически невозможно, поскольку такие формы самоорганизованного поведения общественных групп (элементов) были спутником развития государства и права на разных исторических этапах их эволюции. В связи с этим необходимо отметить, что на возникновение и развитие основ института публичных мероприятий значительное влияние оказала концепция естественных прав человека (jus naturale) как «высшего звена» в системе прав и свобод человека и гражданина.

Важно подчеркнуть, что ряд современных российских и зарубежных исследователей рассматриваемой проблемы говорят о генезисе основ института публичных мероприятий сквозь призму соотношения с иными формами непосредственной демократии. Так, по мнению профессора В.Н. Руденко, собрание, как разновидность публичного мероприятия и сход граждан, как современный институт непосредственной демократии, представляют собой одно и то же. Прообразом современного института публичных мероприятий ученый считает собрания викингов под открытым небом, именуемые «Тингами», на которых викинги обсуждали наиболее существенные вопросы государственного значения, а также избирали короля.

Как подчеркивает американский ученый, известный исследователь демократии Роберт Даль, в разное время институт собраний как элемент непосредственной демократии был известен практически во всех странах. В частности подобные формы публичного совместного поведения граждан были известны в Реции (современный швейцарский кантон Граубюнден)1 и являлись обычной практикой 2.

По мнению В.Н. Руденко, институт уличных собраний сыграл колоссальную роль в становлении гражданского общества США и послужил первоосновой современной американской демократии. Ученый отмечает, что основной целью проведения собраний в зарождающемся обществе была реализация концепции «идеального общества», которая гарантировала бы каждому гражданину возможность участия в управлении делами государства, с одной стороны, и быть услышанным обществом, с другой .

В целом нельзя не отметить, что генезис современных институтов непосредственной демократии в России и странах Европы уходит своими корнями глубоко в историю, а непосредственные и представительные формы народовластия, имеют больше общих черт, чем может показаться на первый взгляд.

Существующие сегодня формы публичного выражения коллективной гражданской позиции, были заложены еще в период античной истории. Народное собрание в Риме хоть и было представительным и учредительным органом власти, но все же имело в первооснове черты современных форм участия граждан в публичных мероприятиях, как инструмента для выражения общественного мнения. Как подчеркивает профессор А.И. Косарев, опыт участия народа Рима в решении ключевых вопросов государства, учитывался следующими поколениями трудящихся в борьбе за свои права4.

Говоря о зарождении основ института публичных мероприятий в России и европейских странах, важным видится тезис о том, что обозначенный вопрос нельзя рассматривать вне общего конституционно-правового контекста. История развития конституционной мысли в России берет свое начало с XVIII-XIX века с возникновением конституционных проектов М.М. Сперанского, П.И. Шувалова и Н.И. Панина, Н.А. Муравьева и П.И. Пестеля, а также известных идей государственного реформирования министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова. Очевидным объяснением этих событий видится, настигшая Россию «волна мирового конституционализма», открывшая миру того периода конституции США 1787 г., Франции 1791 г., Польши 1791 г. и «Кадисскую» конституцию Испании 1812 г.5.

О возникновении и нормативном регулировании таких форм массового поведения людей в России уместно говорить, начиная с периода XIX -начала XX века. Связано это было с объективными процессами, происходившими в то время в стране. Как отмечает А.Н. Сахаров, «именно с правления Александра І в России берет свое начало радикальная экстремистская тенденция в русском общественном движении, с тайными обществами, заговорами, планами цареубийства, отражавшими не только российскую историческую реальность, но и общеевропейскую тенденцию»6.

Стоит отметить, что Российское государство на рубеже веков находилось в общем контексте общеевропейских исторических событий. Так, например, во Франции в первой половине XIX века прошла настоящая череда публичных выступлений недовольных граждан, увенчавшаяся массовыми беспорядками и погромами. Как подчеркивается в одном из исследований, поводом к тому была общая революционная ситуация в стране, вызванная военными интервенциями и многочисленными социальными потрясениями, обусловленная стремительным ростом разницы в уровне жизни между богатыми и бедными .

## Теоретико-правовые основы института публичных мероприятий в России и странах Европы

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила переход к демократическому политическому режиму, признав права и свободы человека и гражданина высшей государственной ценностью. Очевидно, что такого рода переход не мог пройти по заранее спланированному сценарию и не повлечь за собой возникновение сложных и болезненных процессов, продолжающихся и сегодня. Связаны они с тем, что российское общество не имело должного практического опыта реализации и отстаивания своих политических прав и законных интересов в условиях действовавшего многие десятилетия властного механизма. В стране, пережившей в первой половине XX века две мировые войны и революцию, наступила относительная стабильность, повлекшая по объективным причинам падение естественной гражданской потребности реализации институтов непосредственной демократии.

Немецкий философ Иммануил Кант по этому поводу писал о существовании «совершеннолетних и несовершеннолетних народов...» Анализируя происходящие в последние десятилетия в России процессы, можно сделать вывод о том, что объективно наше общество только находится на пути перехода от одного состояния к другому, возрождаются во многом забытые, или не сформированные до конца, формы реализации непосредственной демократии.

Представляется, что наиболее удачным обозначением всей рассматриваемой в рамках диссертации совокупности правоотношений, возникавших на разных этапах своего становления и развития, в широком смысле, является выражение «институт публичных мероприятий», объединяющее в себе все формы массового общественного поведения людей с целью формирования индивидуальной и общеколлективной позиции по важнейшим вопросам социальной, политической и экономической жизни государства. В контексте этого, стоит упомянуть, что некоторые исследователи рассматриваемой проблемы использовали в своих работах иные дефинитивные категории - «свобода манифестаций» и «право на свободу манифестаций», заимствованную из практики зарубежных стран,

Применительно к правовому инструментарию следует подчеркнуть, что предлагаемая в работе авторская дефиниция «институт публичных мероприятий», имеет определяющее для всего исследования значение. Однако в целях недопущения ряда критических замечаний по поводу ее неоднозначного толкования, следует сделать акцент на том, что выбор именно этого определения обусловлен исключительно узко тематическим и смысловым употреблением указанного выражения. Иначе говоря, термин «институт публичных мероприятий» в настоящей работе не носит унифицированный междисциплинарный характер, а используется лишь для удобства обобщения однородных публично-правовых явлений с целью исследования в рамках настоящей диссертации проблемных аспектов этих явлений.

К вышесказанному следует добавить, что важнейшим признаком любого рассматриваемого определения, заложенным законодателем при его формулировке, должна являться цель. Применительно к проблеме института публичных мероприятий - цель проведения той или иной соответствующей разновидности мероприятия. Именно цель должна выполнять функцию разъяснения юридического смысла определенного публично-правового явления.

Такое обозначение например использует современный российский исследователь А.В. Сивопляс, а также И.С. Полянская. Авторам видится, что выражение «свобода манифестаций» является весьма устаревшим; исторически и логически отсылающим к событиям начала XX века. В настоящий момент термин «манифестация» не имеет легального закрепления в Конституции Российской Федерации, а также в Федеральном законе от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, и пикетированиях», встречается только в доктринальных источниках и употребляется по аналогии. У исследователя, имеющего поверхностное представление о рассматриваемой проблеме, может возникнуть ошибочное мнение, что это две разные группы общественных отношений. С учетом этого, необходимо расширить категориальный аппарат рассматриваемой проблематики выражением «институт публичных мероприятий», под которым предлагается обобщенная совокупность различных форм массового поведения граждан - собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований группой лиц, а также одиночного пикетирования. При этом важно подчеркнуть, что настоящая работа посвящена одной из актуальных проблем современного конституционного права, и трудовые правоотношения, в частности, право на забастовку, предусмотренное частью 4 статьи 37 Конституции Российской Федерации, не являются объектом и предметом исследования, поэтому автором не анализируются. Думается, что в целях определения субъектного состава рассматриваемых правоотношений, определить понятие «института публичных мероприятий» необходимо в объективном и субъективном смысле.

Для недопустимости обобщения известных современной науке конституционного права форм массового коллективного поведения людей, в авторской дефиниции необходимо обозначить цель проведения массового публичного мероприятия для правильного понимания сути рассматриваемых вопросов. Именно цель проведения мероприятия, а не его правовая форма в этом случае имеет определяющее значение, являясь своеобразным подобием «смыслового ориентира». Говоря о цели, стоит подчеркнуть, что словосочетание «институт публичных мероприятий» как объективное явление имеет главную цель, объединяющую все формы публичных мероприятий - возможность воздействия на органы публичной власти и общественное мнение с целью оказания влияния на процессы принятия решений или выработки политики по важнейшим вопросам социально-экономической, политической и иных сфер жизни государства и общества.

Предложенное определение отграничивает совокупность массовых публичных мероприятий в тех формах, в которых они будут рассмотрены в рамках настоящей диссертации от иных коллективных мероприятий, имеющих иные цели, иные формы и иную конституционно-правовую природу.

Таким образом, в объективном смысле институт публичных мероприятий - это совокупность правовых норм, устанавливающих и регулирующих правовые отношения, возникающие между субъектами права в процессе реализации гражданами любого государства своего субъективного конституционного права на организацию и участие в публичных мероприятиях.

Для общего представления, следует отметить, что в Российской Федерации к указанной совокупности правовых актов относятся Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 19.06.2004 г. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», нормативно-правовые акты подзаконного характера, а также ряд источников международного права, ратифицированных Российской Федерацией и имеющих важнейшее правовое значение для регулирования принципиальных положений рассматриваемых правоотношений. Указанные акты устанавливают некое подобие универсальных общемировых стандартов, как в области реализации прав и свобод человека и гражданина, так и для защиты нарушенных или оспариваемых прав, создавая тем самым универсальную наднациональную юрисдикцию и международное право прав человека.

Помимо этого, с учетом предмета исследования, к рассматриваемой совокупности нормативных актов относятся конституции и конституционное законодательство стран Европы - Германии, Франции, Великобритании, Италии, Испании, Бельгии, Австрии и других. Характерной особенностью нормативного регулирования правовых отношений при этом является то, что международные акты наднациональной природы имеют ярко выраженный приоритет над национальными европейскими на современном этапе. Эта специфика института публичных мероприятий европейских государств в Российской Федерации имеет несколько иное проявление

Говоря о совокупности правовых актов в Российской Федерации, регулирующих эту традиционно «проблемную» группу правоотношений, стоит заметить, что динамично трансформирующееся (по мере эволюции) российское законодательство находится в постоянном процессе выработки действенных инструментов регулирования и сдерживания, нахождения компромиссов между интересами государства и запросами общества

## Конституционно-правовой механизм реализации права граждан России и стран Европы на участие в публичных мероприятиях

Как уже отмечалось, одним из главных недостатков института публичных мероприятий в России и странах Европы долгое время был разрешительный порядок их организации и проведения. На протяжении двух с лишним десятилетий этот фактор был объектом серьезной теоретической критики ученых, являвшись по их мнению откровенным архаизмом. Субъективное конституционное право граждан на участие в публичных мероприятиях, по их мнению, ограничивалось усмотрением органов исполнительной власти, дававших разрешение на проведение или запрещавших публичное мероприятие.

Принятие Федерального закона № 54-ФЗ в России, установившего уведомительный характер проведения публичного мероприятия, стало большим шагом в сторону либерализации общественно-политической жизни государства. Однако практика его реализации выявила ряд недостатков, накладывающих отпечаток на развитие рассматриваемого института в целом

В настоящее время основным нормативно-правовым актом, регламентирующим проведение публичных мероприятий в России, является Федеральный закон № 54-ФЗ от 19.06.2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», детализирующий положения ст. 31 Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон, по сравнению с ранее действовавшим Указом Президиума Верховного Совета СССР, отменил разрешительный порядок проведения публичных мероприятий, однако оставил возможность органу исполнительной власти, принимающему уведомление о проведении публичного мероприятия, направлять организаторам публичного мероприятия обоснованное решение об изменении времени и места проведения публичного мероприятия. В случае проведения акции без учета предложенных изменений, она считается несогласованной и влечет за собой соответствующий вид и размер ответственности. По мнению автора, эта мера носит в потенциале ограничительный характер и является аналогом уведомительно-согласительного порядка с элементами запретительного, установленного законодательством некоторых европейских государств (ФРГ, Франция, Италия).

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона №54-ФЗ, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований издают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, становится очевидным, что Федеральный закон №54-ФЗ устанавливает некие фундаментальные принципы организации и проведения публичных мероприятий, а также определяет правовое содержание каждой их разновидности.

Ч. 2 этой же статьи разделяет все перечисленные формы проведения публичных мероприятий, в зависимости от цели их проведения, на мероприятия, проводимые в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, религиозными обрядами и церемониями и иные.

П. 7 ст.2 закона дает правовое определение уведомления о проведении публичного мероприятия, закрепляя его как документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка.

Логичным видится то, что Федеральный закон таким образом определяет вопросы, связанные с согласованием публичного мероприятия в компетенцию органов исполнительной власти на региональный и местный уровень, в зависимости от целей и места проведения публичного мероприятия. Кроме этого, п.8 ст.2, закрепляющей основной категориально-понятийный аппарат, дает определение регламента публичного мероприятия как документа, содержащего повременное расписание (почасовой) план основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа, а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, информацию об использовании транспортных средств.

Закона обязывает организатора публичного мероприятия подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном ст.7 Закона, а также не позднее чем за три дня до проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о его проведении.

## Перспективы совершенствования института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе

Такое авторское предложение связано с тем, что рассматриваемое в ст. 31 Конституции Российской Федерации право граждан может быть реализовано как индивидуально, так и коллективно. Это необходимо для всестороннего контроля за соблюдением законности со стороны данной группы. Вместе с тем, коллективная реализация не исключает индивидуального участия каждого гражданина, желающего быть услышанным.

С учетом того, что право граждан на участие в публичных мероприятиях не является абсолютно - правовой категорией и может быть ограничено, простым выходом из ситуации могло бы послужить дополнение ст. 31 Конституции Российской Федерации фразой «если иное не предусмотрено законом» 308 . Принимая во внимание факт того, что положения глав 1, 2 и 9 в соответствие со ст. 135 Конституции изменению не подлежат, становится очевидным, что критика Федерального закона №65-ФЗ учеными, имеет обоснованные конституционно-правовые основания.

Федеральным законом № 54-ФЗ должен быть предусмотрен запрет указанной группы на организацию, агитацию и участие в публичных мероприятиях в случае двукратного нарушения правил организации, проведения или участия в подобных мероприятиях. Учитывая степень общественной опасности таких мероприятий, такое предложение видится автору вполне целесообразным.

Практика подобного рода, к примеру, существует в Швеции, где органы полиции, в случае грубого нарушения общественного порядка, могут наложить запрет на проведение мероприятий ее конкретными организаторами.

Важно и то, что возможность ограничения реализации индивидом своего конституционного права предусмотрена ч.З ст. 55 Конституции, которая установила, что 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.

В свете вышеизложенного, возможным и необходимым шагом видится дополнение Федерального закона № 54-ФЗ несколькими статьями. Уведомление должно подаваться от имени определенной группы лиц численностью не менее 500 человек. Необходимо создание единой справочно-информационной базы данных о таких группах на территории Российской Федерации с обязательным освещением в СМИ федерального, регионального и муниципального уровня. Такое информационное досье могло бы стать хорошим инструментом по разграничению обычного мероприятия публичного характера от «потенциально резонансного». Дополнительным аргументом в пользу этого видится возможность ознакомления граждан, не участвующих в мероприятиях подобного рода, с деятельностью данной группы.

В случае нарушения требований конституции и подконституционного законодательства, скажем, скандирования лозунгов экстремистского характера или призывов к насильственному изменению конституционного строя, уполномоченный представитель органа исполнительной власти, помимо предусмотренного в Федеральном законе требования о прекращении публичного мероприятия, должен вносить в итоговую отчетность данную информацию. В случае повторения подобных нарушений представителями данной группы, организация публичного мероприятия от ее имени ставилась бы под запрет на определенный срок.

По мнению автора, указанное предложение не противоречит конституционным положениям ст. 30 и 31 Конституции Российской

Федерации, поскольку условием реализации субъективного конституционного права граждан является именно мирный характер публичного мероприятия. В случае подобных нарушений коллективная реализация указанного права данной группой лиц, организация, проведение, участие и агитация такой акции должны попадать под временный запрет в связи с невыполнением требований ст. 31 Конституции Российской Федерации.

Подобного рода практика, как уже отмечалось, существует в Швеции, где для граждан, совершивших правонарушения в ходе реализации своего конституционного права на участие в публичных мероприятиях, может быть пожизненно запрещено участие, а уж тем более организация публичного мероприятия 309. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 18.05.2012 г. № 12-П определил, что право граждан Российской Федерации на организацию и участие в публичных мероприятиях мирного характера не является абсолютным и может быть ограничено в конституционно значимых целях

С учетом всего этого, стоит отметить, что введение института временного запрета реализации рассматриваемого права определенным гражданам в качестве дополнительной меры наказания, не противоречит по мнению автора, его природе и вполне соответствует общемировой конституционно - правовой практике. В качестве примера этому может также служить опыт Франции, уголовное законодательство которой в качестве дополнительного вида наказания предусматривает временный запрет реализации своего конституционного права на участие в публичных мероприятиях