

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра
конституционного и
муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВА
ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРОВЕДЕНИЕ
ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 261 группы

по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

Алексеева Эльдара Юрьевича

Научный руководитель
доцент, к.п.н.

С.В. Деманова

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

Г.Н. Комкова

Саратов 2020

Введение

Актуальность темы. Конституция Российской Федерации провозглашает права и свободы человека и гражданина, в том числе и право на проведение публичных мероприятий. Статьей 31 Конституции РФ установлено «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования». Ведущие ученые конституционалисты отмечают, что обобщенно это право можно, охарактеризовать как право на манифестацию. Право на манифестацию получило свое дальнейшее развитие в Федеральном законе от 19.06.2004 N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В котором были определены формы реализации права на манифестации, принципы проведения публичных мероприятий, порядок организации и гарантии реализации гражданами права на проведение публичного мероприятия.

Публичные мероприятия – неотъемлемая часть политической жизни современного российского общества. Тем не менее, очень часто при реализации этого права допускаются нарушения – как со стороны государственных органов (необоснованный отказ в поредении публичного мероприятия) и должностных лиц, так и со стороны граждан (проведение несогласованных акций, нахождение в состоянии алкогольного опьянения на публичном мероприятии). В современных условиях появляются новые формы проведения публичных мероприятий, такие как «Спонтанные публичные мероприятия» - срочное публичное мероприятие по поводу только что произошедших или ожидаемых в ближайшее время событий, без подачи предварительной заявки и согласования с властями; «Онлайн митинги» - публичные мероприятия, проводимые на разнообразных площадках интернет ресурсов».

Целью магистерской работы является проведение исследования правового регулирования и реализации конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий. Для достижения данной цели будет целесообразно сформулировать следующие **задачи**:

- Изучить исторические предпосылки становления и развития конституционного право на проведение публичных мероприятий в России;
- Определить место и содержание права на проведение публичных мероприятий в системе конституционных прав и свобод;
- Провести сравнительно-правовой анализ содержание права на проведение публичных мероприятий России и зарубежных стран;
- исследовать гарантии реализации права граждан на проведение публичных мероприятий в Российской Федерации.
- Определить ответственность субъектов правоотношений, при реализации права на проведение публичных мероприятий.
- Изучить и проанализировать особенности проведения публичных мероприятий в условиях пандемии.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации конституционного права граждан на проведение публичных мероприятий в Российской Федерации.

Предмет исследования составляет Конституция Российской Федерации, Конституции зарубежных стран, федеральные законы РФ, Законы зарубежных стран, акты исполнительных органов государственной власти, правовые акты, региональные нормативно-правовые акты, а также судебная и правоприменительная практики.

Степень научной разработанности темы исследования, составляют труды ученых конституционалистов, которые раскрывают сущность публичных мероприятий через форму непосредственного народовластия (С.С. Зенин, В.Т. Кабышев, В.В. Комарова, Л.А. Нудненко) и, в том числе,

организационно-правовой формы выражения протеста (С.А. Авакьян); формы общественной коммуникации (Т. Маунц, М.И. Свешников); формы выражения конституционных эмоций (А. Шайо) и формы защиты конституционных прав (В.Ф. Матвеев). Различные аспекты конституционно-правового регулирования публичных мероприятий также освещались в работах Л.В. Андриченко, А. Бланкенагеля, В.А. Виноградова, Е.В. Гриценко, И.Г. Левина, О. Салат, Н.Е. Таевой, А.А. Троицкой, В.Е. Чиркина и ряда других представителей конституционно-правовой науки.

Методологическую основу работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, диалектический, исторический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический метод.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права и общей теории права, в том числе С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Н.В. Витрука, Г.Н. Комковой, П.И. Гаврюшенко, К.К. Гасанова, И.Н. Глебова, Л.И. Глухаревой, И.В. Гончарова, В.Н. Григорьева, В.В. Гущина, Ю.А. Дмитриева, А.С. Дугенца и другие, а также публикации в различных изданиях по вопросам, связанной с исследуемой тематикой.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, Конституции ФРГ, Федеральных Законов РФ, Федеральных законов ФРГ, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти, Региональных нормативно правовых актов, правовых актов СССР и РСФСР, законов Российской Империи и др.

Эмпирическую основу работы составили материалы периодической печати, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

Научная новизна исследования определена методологией, которая позволила разработать критерии публичных мероприятий для разграничения

их от массовых мероприятий и на основе этого сформулировать определение публичного мероприятия. Магистрант, даёт определение публичному мероприятию как «мирная и безоружная акция, проводимая в определенном месте, открытом для посещения неопределенного круга лиц, и связанная с выражением общественных, социальных и политических интересов её участниками, в целях обсуждения, формирования мнений, воздействий на граждан, их объединений, органов власти и должностных лиц». В работе, автор устанавливает взаимосвязи между используемыми гражданами способами выражения общественных интересов и системой форм публичных мероприятий, перечень которых, считается нужным, расширить. В работе представлены авторские подходы к понятию, видам и критериям определения публичных мероприятий. А именно Спонтанное публичное мероприятие (срочное публичное мероприятие по поводу только что произошедших или ожидаемых в ближайшее время событий, без подачи предварительной заявки и согласования с властями); Онлайн митинг (публичные мероприятия, проводимые на разнообразных площадках интернет ресурсов).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Особенности исторического регулирования в ретроспективе правового регулирования публичных мероприятий, которые предлагается рассматривать в несколько этапов: Дореволюционный (1905-1917гг.), досоветский (1917-1922гг.), советский (1922-1991гг), современный (1991 г.- н.в.), для каждого из которых характерны особые подходы к понятию, видам, порядку организации и проведения, приемам и уровням правового регулирования публичных мероприятий. Гарантиям и ограничениям прав организаторов и участников.

2. Определение публичных мероприятий в конституционно-правовой науке раскрывается через форму способов защиты конституционных прав и содержания права граждан проводить митинги, собрания, шествия, демонстрация и пикетирования. Сформулирован авторский подход к

определению публичного мероприятия (мирная и безоружная акция, проводимая в определенном месте, открытом для посещения неопределенного круга лиц, и связанная с выражением общественных, социальных и политических интересов её участниками, в целях обсуждения, формирования мнений, воздействий на граждан, их объединений, органов власти и должностных лиц), так как оно в полной мере отражает правовую действительность.

3. На основе анализа современного законодательства ФРГ, автором сделан вывод о возможности адаптации в современной России такой формы публичного мероприятия, как «спонтанное публичное мероприятие» (срочное публичное мероприятие по поводу только что произошедших или ожидаемых в ближайшее время событий, без подачи предварительной заявки и согласования с властями). А так же, исходя из современной правовой действительности, добавление новой формы публичного мероприятия «Онлайн митинг» (публичные мероприятия, проводимые на разнообразных площадках интернет ресурсов). Создание условий для их реализации позволит повысить общественную активность, снизить социальную напряженность, ориентируя граждан на возможность решение своих социальных, общественных и политических вопросов.

4. Магистрант, сформулировал предложение по внесению изменения в ч. 1 статьи 7 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях от 19.06.2004 №54-ФЗ, закрепив право граждан на возможность направления уведомления и согласования публичного мероприятия онлайн, через портал «госуслуг». Автор считает необходимым закрепить еще один принцип «презумпция допустимости», дополнив статью 7 этого же Федерального закона. Чтобы исключить злоупотребления и манипуляции власти на стадии согласования со стороны органов государственной власти и должностных лиц.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, трех глав, включающих в себя, шесть

параграфов, последовательно раскрывающих сущность темы исследования, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Глава 1 выпускной работы посвящена понятию и сущности права граждан на проведение публичных мероприятий. В Российской истории становление права на проведение публичного мероприятия можно выделить несколько периодов: дореволюционный, который характеризуется отсутствием специализированного законодательства, регулирующего данный вид общественных отношений. Однако уже в 1905 году были приняты два специальных закона. Которые регулировали порядок манифестаций «Об усовершенствовании государственного порядка» и «О временных правил проведения собраний». До советский период с 1918 года до 1922 года, который характеризуется конституционным закреплением права граждан на участие в публичных мероприятиях. Советский период можно подразделить на 3 этапа, каждый из них имеет отличительные особенности. Первый этап, характеризуется принятием всесоюзной Конституции. Второй этап характеризуется законодательным увеличением круга лиц, имеющих права на проведение публичных мероприятий, но фактическое запрещение любых публичных мероприятий. Третий этап характеризуется принятием регламентирующего акта на проведение публичных мероприятий; современный период характеризуется двумя этапами. Первый этап — это принятие Конституции 1993 года и закрепление форм публичных мероприятий. Второй этап характеризуется принятием Закона о Манифестации, давшего определения формам публичных мероприятий, закрепившего права и обязанности участников публичных мероприятий, и принципы проведения.

Закон о Манифестации определил формы публичных мероприятий, которые могут быть в виде собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований. Так же, магистрант пришел к выводу о том, что самая используемая форма реализации права на проведения публичных мероприятий в Российской Федерации является пикетирование. Считаем это

связанным с рядом причин. Во-первых - это единственная форма публичного мероприятия, которую гражданин Российской Федерации может реализовать единолично. Во-вторых, единоличный пикет не требует уведомления о его проведения в соответствии с Законом о Манифестации. Однако нужно добавить, что перечисленные формы проведения публичных мероприятий в Законе о Манифестации не отвечают, тенденция времени. С каждым годом появляются все новые и новые виды публичных мероприятий, которые не всегда подходят к перечню форм публичных мероприятий, перечисленных, в Законе о Манифестации, что создает осложнения с их организацией и проведением. Так, например, «Спонтанные публичные мероприятия» - срочное публичное мероприятие по поводу только что произошедших или ожидаемых в ближайшее время событий, без подачи предварительной заявки и согласования с властями; «Онлайн митинги» - публичные мероприятия, проводимые на разнообразных площадках интернет ресурсов».

Ввиду недостатков законодательства и правоприменительной практики мы вынуждены прогнозировать, что в России сохранится тенденция роста числа «несанкционированных» публичных мероприятий. По нашему мнению, эта тенденция вовсе не связана с низким уровнем правосознания российских граждан или их некой природной склонностью нарушать закон; она обусловлена лишь тем, что процедура согласования публичного мероприятия фактически превращена в запретительно-разрешительную процедуру. Кроме того, процесс согласования публичных мероприятий следует сделать более прозрачным и современным. Он должен фиксироваться не только в классической «бумажной форме», но и на интернет портале государственных услуг, что исключит злоупотребления и манипуляции на стадии согласования. Выразим надежду, что российское законодательство и правоприменительная практика будут строиться на основе высоких стандартов права на свободу мирных собраний, а именно исходя из презумпции в пользу мирных собраний, которая прямо закрепляется в современном международном праве. Поэтому при

модернизации правового регулирования и правоприменительной деятельности всегда следует помнить о том, что право на мирные собрания важно само по себе, поскольку вместе с другими политическими правами и свободами составляет основу демократического и правового государства, которое гарантирует соблюдение прав человека, политическое и идеологическое многообразие, а также многопартийность. В то же самое время неспособность принять право на свободу мирных собраний как важнейшую конституционно-правовую ценность является признаком репрессий и отсутствия демократии.

Глава 2 выпускной работы посвящена реализации конституционного права граждан на проведение публичных мероприятий в Российской Федерации. Гарантии права граждан на проведение публичных мероприятий закреплены в Конституции Российской Федерации и в Законе о Манифестации. Так же в России создан институт реализации права граждан на проведение публичных мероприятий и способ защиты этого права в судебной форме. Но существуют проблемы реализации права граждан на публичные мероприятия, вытекающие из невозможности найти компромисса по согласованию публичного мероприятия между организаторами и органами власти субъекта. решением проблемы со сроками могло бы быть электронная подача уведомления через сайт «Госуслуг». Это помогло бы решить проблему со сложностью определения сроков подачи уведомления, а так же сократить время согласование публичного мероприятия. В Законе о Манифестации закреплено два ограничения. Это, во-первых, лицо не имеет права быть организатором публичного мероприятия. Во-вторых, выбрано место, в котором нельзя проводить акции. На практике же появляется третье, бюрократическое ограничение – пропуск сроков подачи уведомления. И как показывает практика, такое ограничение самое строгое. Данное ограничение вытекает из-за пробелов в федеральном законодательстве о процедуре согласования. Точная её регламентация, а также добавление возможности

подачи уведомления в электронной форме, могло бы решить эту проблему. Так же наблюдается планомерное ужесточение в праве выбора организатора, места проведения публичного мероприятия. Теперь организатору придётся доказывать необходимость проведения мероприятия не в «гайд-парке». Что явно скажется негативно на реализацию конституционного права на публичные мероприятия. Совет по правам человека при президенте России, давно предлагает заменить наказание за неоднократные нарушения на митингах, с уголовного на административное, но пока эти идеи не нашли свое одобрения у законодателя. Начиная с 2011 года, в России происходит планомерное ужесточение ответственности субъектов права на проведения публичных мероприятий. Зачастую санкции за нарушения таких норм не соответствуют критериям соразмерности. Процедура рассмотрения таких дел судом нуждается в тщательной доработке. Она должна быть построена с учетом всех особенностей осуществления данного права, в том числе учитывать срочный характер публичных акций, актуальность времени и места их проведения. Таким образом, следует констатировать, что в практике применения мер административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях и других публичных мероприятиях имеется еще немало проблем, которые возможно решить лишь уточнением используемых в нормах права определений.

Глава 3 посвящена Особенности проведения публичных мероприятий в условиях пандемии. Надо констатировать наличия коллизия законодательства, когда конституционное право граждан на публичные мероприятия ограничиваются региональным законодательством на основе подзаконного акта делегировавшего им это право. Хотя по замыслу части 3 статьи 55 Конституции РФ, любое конституционное право может быть ограничено только Федеральным Законом.

Заключение

Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий закреплено в статье 31 Конституции РФ. Право граждан на публичные мероприятия является публично-политическим правом, принадлежащим гражданам Российской Федерации, а также является коллективным правом. Но есть возможность единоличной реализации права граждан на публичные мероприятия в форме пикетирования. Федеральный закон от 19.06.2004 N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», регламентируется порядок реализации права граждан на публичные мероприятия, а также закрепляются принципы публичных мероприятий; права и обязанности участников; гарантии реализации права.

Рассмотрев историю становления и развития права граждан России на проведение публичных мероприятий, можно выделить четыре периода, а именно дореволюционный период, досоветский период, советский период, современный период.

Проанализировав место права на проведение публичных мероприятий, мы пришли к выводу, что это коллективное право, его можно определить как «мирная и безоружная акция, проводимая в определенном месте, открытом для посещения неопределенного круга лиц, и связанная с выражением общественных, социальных и политических интересов её участниками, в целях обсуждения, формирования мнений, воздействий на граждан, их объединений, органов власти и должностных лиц», но стоит отметить, что для пикетирования, как форма реализации права на проведение публичного мероприятия, нельзя исключать и индивидуальное его осуществление. Так же оно тесно связано с правом на свободу мысли и слова, ведь целью проведения публичного мероприятия является донесения до государства и общества своей позиции. Помимо этого, оно взаимодействует с правом на объединение, ведь все формы реализации права, кроме пикетирования, носят коллективный характер.

Большим толчком развития института публичных мероприятий стало принятие Федерального закона от 19.06.2004 N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, закрепившего порядок реализации права на публичные мероприятия. Закон о Манифестации определил формы публичных мероприятий, а именно: собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикетирования. Закрепил принципы публичных мероприятий, а также права и обязанности участников публичных мероприятий. Рассмотрев подробнее субъектов публичных мероприятий, мы выделили 2 группы. Граждане Российской Федерации и организации, к которым относятся государственные органы, юридические лица, общественные и религиозные объединения, государство в целом.

Проанализировав отечественное и зарубежное законодательство, вполне правомерно сделать вывод, что современная российская правоприменительная практика находится в конфликте с высокими международными стандартами свободы мирных собраний, поскольку в России мирные и безоружные собрания разгоняют, применяя единственное и абсолютно формальное основание – так называемый несанкционированный характер публичного мероприятия. Кроме того, очевидным является многолетнее бездействие российских законодателей, которые не спешат восполнять существующий пробел правового регулирования спонтанных и срочных публичных мероприятий

Так же стоит отметить появившиеся коллизия законодательства, когда конституционное право граждан на публичные мероприятия ограничиваются региональным законодательством на основе подзаконного акта делегировавшего им это право. Хотя по замыслу части 3 статьи 55 Конституции РФ, любое конституционное право может быть ограничено только Федеральным Законом.

Подводя итог, можно сделать вывод, что главная проблема реализации права граждан на публичные мероприятия в Российской Федерации это согласование его проведения. Как уже отмечалось ранее, основные

правонарушения происходят из-за нежелания признавать мирные и безоружные публичные мероприятия, которые не были согласованы, по разным причинам, не всегда зависящими от организатора, законными и допустимыми.