

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

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ НА ПРОВЕДЕНИЕ СОБРАНИЙ, МИТИНГОВ,  
ДЕМОНСТРАЦИЙ, ШЕСТВИЙ И ПИКЕТИРОВАНИЙ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 261 группы

по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

**Тютюкова Дениса Геннадьевича**

Научный руководитель  
доцент, к.ю.н.

\_\_\_\_\_

Д.А. Кондращенко

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

\_\_\_\_\_

Г.Н. Комкова

Саратов 2022

В основе современного демократического политического режима в Российской Федерации лежит право народа на проведение публичных мероприятий. Перед юридической наукой и научным сообществом ставится задача всеобъемлющего исследования процессов широкой демократизации общества, которые непосредственно проходят при активном участии граждан, выражающих свою волю и мнение, в том числе, путем проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Поэтому с уверенностью можно сказать, что в нынешних условиях развития России свобода проведения публичных мероприятий является важным и значимым элементом жизни общества, одной из разновидностей форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства. Публичные акции позволяют участвовать в формировании и выражении общественного мнения, привлекать заинтересованность государственных органов к наиболее актуальным проблемам жизни государства и общества.

Подобные массовые мероприятия получают свое распространение в различных странах мира по разнообразным причинам. Из последних примеров можно выделить протесты в Германии, Италии, Израиле и многих других странах ввиду ухудшающейся экономической ситуации, различных запретов и ограничений на фоне пандемии коронавируса, массовые митинги в Европе на фоне повышения цен на топливо, массовые протесты несогласных с результатами президентских выборов во Франции и т.д. Именно поэтому видится необходимым всестороннее и глубокое изучение всех аспектов и особенностей института свободы собраний как прямого инструмента демократии, а также исследование и совершенствование российского законодательства в сфере проведения публичных мероприятиях.

Можно также с уверенностью отметить, что проведение публичных мероприятий передается огласке в средствах массовой информации и привлекает, как правило, пристальное внимание населения к данной теме.

Все это в определенной степени ставит перед юридической наукой задачу подробного анализа публичных мероприятий и определяет важность и

**актуальность** выбранной темы исследования. Она обусловлена тем, что право на публичные мероприятия является одним из основополагающих элементов правового статуса человека и гражданина в демократическом обществе и правовом государстве. Оно тесно переплетается со свободой слова и выражения мнения, являясь важным средством распространения информации и мыслей, которые могут носить и протестный характер. В связи с разнообразием мнений и взглядов подобные публичные мероприятия подлежат конституционной защите.

Если обратить внимание на то, насколько велика конкуренция данного права с другими правами и свободами, на которые может быть направлена потенциальная угроза, нельзя отрицать необходимость во вмешательстве государства в его рамки. Однако задача юридического сообщества, законодателя сделать так, чтобы это вмешательство было в рамках закона, в корне не нарушало данное конституционное право и при этом отвечало принятым международным стандартам и конституционным принципам. Поэтому очень важно разобраться в том, каковы реальные границы данного права и адекватную соразмерность применимых к нему запретов и ограничений.

**Степень разработанности темы.** Ряд защищенных в последнее время диссертаций посвящены вопросам реализации и ограничения права на публичные мероприятия. Такие работы касаются и правовых проблем, которые возникают на стадии непосредственного проведения публичных мероприятий, к примеру, обеспечения порядка при проведении митингов и деятельности правоохранительных органов, приостановления и прекращения публичных мероприятий, и в том числе ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях (Д.В. Гаглоева, А.О. Иванова, Т.М. Храмовой). Исследование поставленной в магистерской работе проблематики основано на трудах таких отечественных ученых в области конституционного права и теории государства и права, как С.А. Авакьян, В.Ф. Дерюжинский, В.В. Невинский, Л.А. Нудненко и др.

**Целью данной работы** является правовой анализ и обобщение теории и практики по реализации права на свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, выявление проблем их правового регулирования и предложение путей решения.

Исходя из цели работы, можно сформулировать следующие **задачи**:

1. Раскрыть понятие и сущность конституционного права на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования;
2. Охарактеризовать основные международные и национальные правовые акты, которые регламентируют организацию и проведение публичных мероприятий;
3. Исследовать понятие и сущность конституционно-правового механизма реализации права граждан на проведение публичных мероприятий;
4. Проанализировать правоприменительную практику по теме работы;
5. Определить возможности законодательного совершенствования механизма реализации исследуемого конституционного права.

**Объектом исследования** выступают конституционно-правовые отношения, которые складываются по поводу реализации права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. **Предметом исследования** являются различные правовые нормы, регулирующие указанные общественные отношения, а также практика их применения.

**Методологическую основу исследования** составляют диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, исторический, логический, сравнительно-правовой и другие.

**Теоретической основой работы** выступают научные исследования ученых в области юриспруденции: Д.В. Гаглов, В.Р. Черкасов, Е.Е. Никитина, В.В. Невинский, Л.А. Нудненко, С.А. Проскурин, Б.А. Страшун и другие авторы.

**Эмпирическую основу работы** составили правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в виде постановлений и

определений; практика судебных органов Российской Федерации; статистические данные, а также материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

**Научная новизна работы** заключается в обосновании новых правовых категорий в системе конституционных прав человека и гражданина в Российской Федерации, в авторском подходе к правовому регулированию права на публичные мероприятия посредством обоснования категории, определяющей тип такого регулирования, в разработке понятия и содержательной характеристике презумпции в пользу проведения публичных мероприятий.

На защиту выносятся полученные в результате исследования **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Правовое регулирование организации публичных мероприятий в Российской Федерации претерпело определенные изменения: от установления разрешительного порядка организации акций до закрепления на федеральном уровне системы с доминирующим уведомительным порядком, который формально исключает применение разрешительных процедур. Практика показывает, что на данный момент, в России наблюдается тенденция законодательного установления системы организации публичных мероприятий, включающей комплекс из трех возможных порядков организации публичных мероприятий (свободного, уведомительного и разрешительного). Провозглашая уведомительный порядок, действующий Закон о публичных мероприятиях, несмотря на то, что формально не признает использование разрешительного порядка, в определенных своих положениях все-таки допускает его использование (вплоть до скрытого запрета мероприятия в результате отказа от согласования условий его проведения). При этом основания, условия и пределы использования уведомительного и разрешительного порядков организации публичных мероприятий, их соотношение оказываются неясными.

В связи с чем видится необходимым установление такой системы организации публичных мероприятий, в которой доминирующее значение будет иметь уведомительный порядок с элементами свободного и разрешительного порядков в определенных случаях, что позволит преодолеть существующие законодательные противоречия, закрепить исчерпывающим образом исключительные случаи применения разрешительного порядка организации публичного мероприятия, а также условий проведения согласительных процедур и гарантий по дальнейшему обжалованию отказа в согласовании.

2. Формы публичных мероприятий стремительно расширяются и не ограничивается списком, указанным в законе. Публичные акции начинают переходить в онлайн-формат, развивается такой способ реализации общественно-политических прав человека как онлайн-митинг. Социальные сети, новостные сайты, видеохостинги, мессенджеры, видеоконференции используются в качестве инструмента для привлечения населения к участию в различных политических, экономических, протестных акциях, управления и координирования ими.

В связи с чем возникает вопрос, является ли на данный момент физическое присутствие одним из определяющих факторов при характеристике митинга как публичного мероприятия. И поскольку в связи с переходом все большей области повседневной жизни человека в дистанционный формат тенденция подобных мероприятий будет только продолжаться, поэтому видится необходимым скорейшее урегулирование данного вопроса законодателем.

3. Защищая общественный порядок и безопасность, государство обязано пресекать только те выступления участников публичных мероприятий, которые несут исключительно провокационный характер и вызывают агрессивную реакцию. Для этого необходимо учитывать состав и эмоциональный настрой митингующих при оценке реальности угрозы общественной безопасности и правопорядку (представители различных

меньшинств, радикальных взглядов, фанатских субкультур и др.), и наоборот, когда аудитория максимально устойчива к каким-либо провокационным выступлениям (электорат официально зарегистрированных политических партий, одиночные пикетчики и т.д.).

4. Публичные политические мероприятия, как и любая другая политическая деятельность, направлены на принятие властных решений в различных областях жизнедеятельности населения – экономике, культуре, науке и др. Исходя из этого, право на публичные мероприятия не исключает, а, наоборот, предполагает обращение к конкретным политическим темам. Основанием для определения политического характера акции выступает выдвижение политических требований и воздействие на принимаемые органами публичной власти решения по различным вопросам жизни страны и внешней политики, а также возбуждение реакции гражданского общества на какие-либо факты и обстоятельства. При этом проводимые акции, как правило, не отличаются массовостью, что порой можно объяснить падением интереса населения к политике (за исключением периодов проведения предвыборных кампаний), либо недостатками в организационной подготовке, а также большой ориентированностью на освещение публичного мероприятия в средствах массовой информации. Демонстрируя свои политические взгляды, организаторы политических публичных мероприятий стремятся использовать его лишь в качестве инструмента по созданию информационного повода, и тем самым усиливать влияние на население уже посредством оказания на него воздействия через СМИ (путем создания искусственных массовок, приглашения известных личностей и т.д.). С этой стороны публичные мероприятия являются политической технологией массовых коммуникаций и имеют большой набор приёмов по воздействию на различные группы общественности.

Таким образом, имитируется информационный повод, и воздействие в ходе самих митингов, где могут участвовать лишь малочисленные сторонники и их постоянные участники, имеет небольшое значение, а влияние оказывается

на общественность в ее широком смысле непосредственно через телевидение, радио, печатные издания и интернет. В таком качестве публичные мероприятия могут выступать и как элемент «информационных войн» как между отдельными политиками, так и целыми политическими группировками.

**Практическая значимость исследования** заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению действующего законодательства Российской Федерации в сфере проведения публичных мероприятий. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, а их применение позволит разрешить имеющиеся правоприменительные проблемы в данной области.

**Структура работы** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**В первой главе** работы рассматриваются теоретико-правовые основы конституционного права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Первый параграф посвящен рассмотрению понятия, сущности, содержания конституционного права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Конституционное право на публичные мероприятия является одной из главных гарантий свободы мысли и слова, выражения мнений и убеждений, является основополагающим элементом демократического общества с помощью которого граждане непосредственно участвуют в управлении государством и общества путем обозначения и обсуждения сложившихся проблем, а также принуждения властных органов принять решение по этим вопросам.

Целью публичных мероприятий является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом коллективного согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой государства, с действиями его отдельных органов и должностных лиц, а также с позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил. Таким образом, обеспечение свободы мирных собраний следует рассматривать как важную гарантию участия граждан в управлении делами демократического государства. Ограничение этой свободы иначе, нежели на основе разумных, понятных всем гражданам и универсально применяемых законов - есть отступление от базовых принципов конституционного строя демократического государства, угроза его подлинной стабильности.

Право на публичные мероприятия является сложным и комплексным правовым явлением, в нормативное содержание которого включаются права, выделяемые по разным критериям. Можно выделить право на публичные мероприятия, которые проводятся в политических целях в рамках реализации права на участие в управлении делами государства (или как его принято называть право на манифестации), и право на публичные мероприятия, которые не несут в себе каких-либо политических целей. Первую группу можно разделить по форме на право на собрания, право на митинги, демонстрации, шествия, на пикетирования. Указание данных форм в конституционных положениях однако не означает, что все формы перечислены доскональным образом и в полном объеме. Любая иная форма, которая могла бы быть принята в качестве публичного мероприятия, имеющего политический характер, также подходит под регулирование права на манифестации. В зависимости от характера действий субъектов права следует выделить право на проведение публичного мероприятия и право на участие в публичном мероприятии.

Во втором параграфе исследуется правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

В идеале в государстве должна существовать такая модель регулирования отношений, которые возникают при реализации данного конституционного права, которая основывается на предположении, что организатор публичного мероприятия является добросовестным, а само мероприятие не противоречит закону, отличаясь мирным характером, не создающим угрозы правам и законным интересам других лиц, общественному порядку и иным охраняемым законами интересам, следовательно, не подлежит запрету либо изменению, пока в судебном порядке не доказано обратное.

Правовое регулирование организации публичных мероприятий в Российской Федерации прошло определенные этапы эволюции. До 1992 года был установлен разрешительный порядок организации публичных мероприятий. В 1992 году был провозглашен уведомительный порядок, который формально исключал применение разрешительных процедур. В 2004 году было законодательно установлено регулирование, которое характерно исключительно для уведомительной системы организации публичных мероприятий. К примеру, это доказывало отсутствие обязанности организатора получать акты компетентных органов власти и возможности прямого запрета акции. Однако в Федеральный закон № 54-ФЗ предусмотрены полномочия государственных органов, отражающих согласительную процедуру, неопределенность регулирования которой зачастую является поводом для отказа в согласовании публичных мероприятий, что очень схоже по своему смыслу с разрешительным порядком организации публичных акций. Несмотря на то, что в закон вносились изменения, дополняющие существующие правила реализации права на публичные мероприятия элементом свободного порядка организации митингов и демонстраций, между тем в значительной степени расширились области применения процедуры согласования, следовательно, и разрешительного порядка организации публичных мероприятий.

**Вторая глава** «Актуальные вопросы реализации конституционного права граждан российской федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе второй главы анализируется порядок организации и проведения публичных мероприятий в Российской Федерации.

Процедура согласования места проведения акции - это необходимый инструментом для недопущения и предотвращения социальных конфликтов, противодействия посягательству на охраняемые правом ценности, экстремизма и т.д. Введение согласительных процедур можно оправдать конституционно значимой целью по защите прав граждан и обеспечении безопасности общества и государства. Данная процедура совместима с любым видом системы организации публичного мероприятия. Однако, как показывает практика, зачастую процедура согласования становится предлогом для наложения на любое публичное мероприятие запрета, что приобретает строго односторонний характер согласования, что характерно для разрешительной системы. Ввиду отсутствия четких рамок и критериев, данное ограничение может быть наложено на любое публичное мероприятие при отсутствии гарантии того, что публичное мероприятие, может быть и не нарушающее законодательство, не будет подвергнуто запрету или изменению. В связи с этим отмечается, что справедливым будет создание широкого всестороннего перечня прямых обстоятельств, точной формулировки, которая бы исключаящих двусмысленное толкование, при наличии которых проведение акций будет невозможно. Вмешательство органов власти в реализацию данного конституционного права должно быть минимальным и только в определенных законом случаях. Тем самым в государстве будет действовать презумпцию в пользу проведения публичных мероприятий, недопустимость умаления рассматриваемого права, а значит, стремление к созданию демократического общества.

Второй параграф второй главы посвящен рассмотрению проблем правового регулирования и реализации конституционного права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Касательно действующего Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», который является основным нормативным актом, регулирующим публичные мероприятия, то, несмотря на все отмеченные в ходе исследования пробелы и противоречия в отдельных его положениях, данный закон все же позволяет гражданам реализовывать свое конституционное право на публичные мероприятия. Многое, тем не менее, зависит уже от непосредственной деятельности органов власти, которые обязаны применять этот вполне соответствующий Конституции законодательный акт одинаково и беспристрастно ко всем гражданам исключая политические и социальные аспекты. Другими словами, не разделять организаторов и участников публичных мероприятий на тех, кто нравится и на тех, кто не нравится, и, соответственно, целенаправленно не причинять вторым ущерб, каким-либо образом мешать и препятствовать. И только в этом случае закон будет выполнять свое основное предназначение – быть справедливым и единым для всех.

Подробно изучив практику судов Российской Федерации и иностранных государств, можно сделать вывод о том, что существует правовой конфликт, который требует разрешения путем законодательных изменений и разъяснительных мер высших судебных инстанций. Например, подобной корректировке подлежит следующее: необходимо конкретизировать требования, которые предъявляются к специально отведенным местам, путем дополнения их критериями в том числе наличием объектов, имеющих особое историческое или политическое значение, высокую пропускную способность места, расположением в пределах населенного пункта и др. Также для недопущения несоразмерного ограничения права на публичные мероприятия по количественному признаку места их проведения на федеральном уровне должны быть закреплены положения, которые бы регламентировали

требования к количеству специально отведенных мест в населенных пунктах в целях обеспечения каждому гражданину страны равного доступа к публичным мероприятиям, проводимым в таких местах.

Отмечается, что законодательство о публичных мероприятиях до сих пор остается на стадии становления, при чем имея тенденцию к закреплению в вопросах реализации конституционного права жесткой разрешительной системы организации с наличием у органов власти возможностей по запрету и отказу в проведении публичного мероприятия, что противоречит конституционным и международным стандартам, которые предъявляются к ограничению права на публичные мероприятия. Это в первую очередь вызвано ошибками и пробелами правового регулирования, а уже в дальнейшем вытекающими из них не соответствующими самой сущности конституционного права на собрания и митинги и общепризнанным принципам и нормам международного права, деятельности органов исполнительной власти, должностных лиц и суда.

Для предотвращения данным противоречиям необходимо развивать конституционные положения по закреплению преимущественно уведомительного порядка с минимальным наличием, где того требуется, элементов разрешительного и свободного порядков. Это предоставит возможность по преодолению имеющихся противоречий в законодательстве, исчерпывающей регламентации исключительных случаев по применению разрешительного порядка организации митингов, а также созданию условий для справедливого, равноправного и взаимоуважительного сотрудничества между организаторами, участниками публичных мероприятий и органами власти и конкретных гарантий по обжалованию возможного незаконного отказа в проведении митингов и собраний.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.