

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
 Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения
 высшего образования
 «Южно – Уральский государственный университет
 (национальный исследовательский университет)»
 в г. Нижневартковске
 Кафедра «Экономика, менеджмент и право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
 Заведующий кафедрой

/Н.В. Зяблицкая/

15 июня 2020 г.

Конституционно - правовое закрепление права граждан Российской Федерации собираться

мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование

и практика его применения

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
 ЮУрГУ – 40.03.01.2020.067. ВКР

Консультанты, (должность)

Руководитель работы
 к.ю.н., доцент

/Л. А. Дольникова/

11 июня 2020 г.

Консультанты, (должность)

Автор работы
 Обучающийся группы НвФЛ -441

/Д. Д. Звонарёва /

10 июня 2020 г.

Консультанты, (должность)

Нормоконтрлер

/Н.В.Назарова

11 июня 2020 г.

Нижневартковск 2020

АННОТАЦИЯ

Звонарёва Д.Д. Конституционно - правовое закрепление права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование и практика его применения. – Нижневартовск: филиал ЮУрГУ, НвФл – 441, 58 с., ил. – нет, таб. – нет, библиогр. список – 24 наим., прил. – нет, слайдов – нет.

Статья 31 Конституции Российской Федерации провозглашает право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования представляет собой элемент правового статуса гражданина Российской Федерации. Целью ВКР было провести анализ конституционного права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и анализ данного права граждан как способа участия в публичном управлении в рамках Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. В данной работе рассмотрено и изучено понятие правового содержания права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований профессиональной этики прокурора. Изучены формы существующих публичных мероприятий и этапы проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований. Произведен анализ реализации правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в сфере, связанной с обеспечением права граждан на проведение публичных мероприятий, на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югра. Работа состоит из 2 глав и 6 разделов, объем работы 58 стр.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВА ГРАЖДАН СОБИРАТЬСЯ МИРНО, БЕЗ ОРУЖИЯ, ПРОВОДИТЬ СОБРАНИЯ, МИТИНГИ И ДЕМОНСТРАЦИИ, ШЕСТВИЯ И ПИКЕТИРОВАНИЕ.....	10
1.1 Право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование в советский период.....	10
1.2 Нормативная основа права граждан на публичные мероприятия в современный период.....	17
1.3 Право граждан на собрание митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в зарубежных странах.....	25
2 ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ.....	31
2.1 Порядок согласования и организация публичных мероприятий в Российской Федерации.....	31
2.2 Законодательство автономного округа о проведении публичных мероприятий.....	35
2.3 Порядок проведения публичных мероприятий в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра.....	41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	52
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	55

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Статья 31 Конституции Российской Федерации провозглашает право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования представляет собой элемент правового статуса гражданина Российской Федерации. Право на проведение публичных мероприятий является субъективным правом граждан, цель которого заключается в оказании воздействия на органы государственной власти для решения политических, правовых, социально-экономических, социально-культурных вопросов. Данное право является одним из важнейших элементов народовластия, формой участия граждан в управлении делами государства, как на общенациональном уровне, так и на уровне местного управления и субъектов Федерации.

В связи с этим, **актуальность данного исследования** обусловлена тем, что в условиях настоящего времени часто проводятся собрания, митинги, демонстрации, шествия, во время проведения которых допускаются нарушения, как со стороны граждан, так и со стороны государства. Граждане активно защищают и отстаивают свои права, проявляют свою позицию и пытаются привлечь внимание органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения вопросов жизнедеятельности общества. Представляется необходимым совершенствование законодательства Российской Федерации регулирующего порядок проведения публичных мероприятий.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в сфере реализации права граждан на проведение публичных мероприятий, собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований.

Предметом исследования является процесс реализации права граждан на проведение митингов и демонстраций, шествий и пикетирований в Ханты-Мансийском автономном округе - Югра.

Целью исследования является анализ конституционного права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и анализ данного права граждан как способа участия в публичном управлении в рамках Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа.

Задачи исследования:

1) исследовать содержание права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований;

2) проанализировать формы существующих публичных мероприятий и этапов проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований;

3) провести анализ реализации правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в сфере, связанной с обеспечением права граждан на проведение публичных мероприятий, на примере Ханты-Мансийского автономного округа - Югра, для чего охарактеризовать правовое регулирование проведения публичных мероприятий в указанном регионе, рассмотреть порядок проведения таких мероприятий в Ханты-Мансийском автономном округе - Югра, выделить актуальные проблемы в сфере обеспечения права граждан на проведение публичных мероприятий в указанном регионе.

Теоретическую основу исследования составляют работы российских и зарубежных ученых по теме исследования. Научные исследования ученых и практиков по данному вопросу таких ученых как Л.Б. Антоновой и Ю.П. Кашириной, А.А. Борщ, Д.В. Гаглоева, Т.В. Питько, С.А. Пинтус, К.К. Сейтенова и О.С. Косивцовой, а также других исследователей.

Эмпирическую базу исследования представлена аналитическими и статистическими материалами органов государственной власти и местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа.

Методологию исследования составляют основные положения материалистической диалектики. В исследовании использованы частные научные методы сравнительного правоведения, исторического, логического, а также статистические данные. Сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и зарубежных стран.

Практическая основа исследования заключается в том, что разработанные предложения могут быть использованы в учебном процессе, при чтении лекций, семинарских занятий. Обоснованность и достоверность научных положений, выдвигаемых в выпускной квалификационной работе, обеспечены применением апробированных наукой и практикой методов, соблюдением теоретических и методологических принципов конституционного права, тщательными отбором эмпирической базы в сфере публичных мероприятий. Определенную роль сыграли материалы и статистические данные с места прохождения практики.

Научная новизна исследования определяется, прежде всего, тем, что в нем проанализированы особенности организации и проведения митингов, шествий, демонстраций и пикетирований и обращено внимание на проблемы, возникающие при проведении публичных мероприятий.

Структура работы: выпускная квалификационная работа состоит из 2 глав, присутствует заключение и библиографический список, общий объем работы 58 страниц.

1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВА ГРАЖДАН СОБИРАТЬСЯ МИРНО, БЕЗ ОРУЖИЯ, ПРОВОДИТЬ СОБРАНИЯ, МИТИНГИ И ДЕМОНСТРАЦИИ, ШЕСТВИЯ И ПИКЕТИРОВАНИЕ

1.1 Право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование в советский период

Права человека в СССР – это комплекс вопросов реализации прав человека (основных свобод и возможностей в экономической, социальной, политической и культурной сферах) в СССР. Большинство подобных вопросов регулировалось конституциями СССР (например, Конституцией СССР 1977 года), а также конституциями, уголовными и гражданскими кодексами союзных республик (например, Уголовным кодексом РСФСР и Гражданским кодексом РСФСР).

В 1927 году перед окончательным установлением тоталитарного режима состоялась последняя демонстрация в СССР . Демонстрация была посвящена 10-летию Октябрьской революции, ее организаторами стали троцкисты. Итогом проведения этой демонстрации стало то, что в течение нескольких десятилетий люди и подумать не могли о том, чтобы выйти на подобное мероприятие для выражения своих настроений, мнений и взглядов. Но даже будь у них желание, отметим, что юридической возможности у граждан не было.

В Конституции СССР того временно была закреплена статья «свобода собраний и митингов», а также «свобода уличных шествий и демонстраций». Правда, в преамбуле статьи 125 сказано «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя», т. е. в иных случаях никакой свободы собраний (а также слова и печати) нет.

Смерть Сталина принесла обществу своего рода возможность отвоевать публичное пространство. Некоторые попытки завершались кроваво, как, например, 5 марта 1956 года, когда в городе Тбилиси люди вышли на акцию против осужде-

ния Сталина на XX съезде. Данные акции продолжались 5 дней, а 10 марта протестующие были разогнаны армией не без применения оружия. Погибших около 20 человек и около 50 раненых.

Интересно, что одной из форм протеста были действия в рамках официальных демонстраций. Так, в 1956 году на традиционной ноябрьской демонстрации школьник из Ярославля Виталий Лазарянец внезапно развернул самодельный плакат, на котором была надпись «Требуем вывода советских войск из Венгрии!». Его арестовали и осудили на 3 года лагеря после наступления его совершеннолетия.

Михаил Красильников, поэт из Ленинграда получил 4 года лагерей за то, что выкрикнул на такой демонстрации «Свободу Венгрии». Статья по которой были осуждены оба демонстранта классифицировала их действия как контрреволюционную агитацию.¹

В декабре 1956 года занять городское пространство попыталась молодёжь Ленинграда. Ребятам нужно было место встречи для обсуждения искусства, литературы и чтения стихов.

21 декабря 1956 года на площади Искусств несколько десятков студентов предприняли попытку публичного обсуждения выставки Пикассо, которая была открыта в Эрмитаже. Участники обсуждения были разогнаны милицией.

29 июня 1958 года в Москве был открыт памятник Маяковскому. Возле памятника собиралась молодёжь, читала стихи и собирались слушатели. На протяжении следующих трех лет читающих стихи и слушателей разгоняли дружинники.

Дальше в Москве в 1965 года была образована неофициальная литературная ассоциация СМОГ «Самое молодое общество гениев». 14 апреля 1965 года смогисты провели полущуточную демонстрацию и передали свою петицию руководству Союза писателей.²

¹ Долинин, В. Э. Самиздат Ленинграда : 1950-е - 1980-е : Лит. энцикл. / В. Э. Долинин, Б. И. Иванов, Б. В. Останин, Д. Я. Северюхин. – Москва : Новое лит. обозрение, 2003. – С. 473.

² Игрунов, В. В. Антология самиздата. Неподцензурная литература в СССР: 1950–1980-е / В. В. Игрунов, М. Барбакадзе. – в 3 т. – Москва : МИГПИ, 2005. – Т. 1. Кн. 2. – С. 356.

Ноябрь 1965 года, прошло два месяца после ареста писателей Андрея Синявского и Юлия Даниэля, один из теоретиков правозащитного движения в СССР Александр Есенин-Вольпин сочиняет «Гражданское обращение» и призывает граждан собраться на Пушкинской площади 5 декабря и потребовать «гласности суда над Синявским и Даниэлем».

В ходе подготовки к данному мероприятию смогисты занялись распространением листовок «Гражданское обращение» по вузам и здесь интересно то, что в них говорилось и предупреждалось о том, что любые выкрики или лозунги, которые могут послужить нарушением законности, безусловно являются при этом вредными, а возможно и провокационными и должны быть пресечены самими участниками митинга. Не допускать выхода митинга за рамки закона и если власти требуют его завершить и разойтись, следовать их требованиям.

Общество на «Гражданское обращение» реагировало по-разному. С одной стороны, неофициальный митинг — это было что-то совершенно непривычное для него. Однако, видимо, идея митинга родилась в т. ч. после шествия смогистов в марте 1965 года, когда несколько человек получили «всего» 5 суток за «мелкое хулиганство», т. е. все же можно говорить о наличии какого-то опыта проведения подобных мероприятий.

Считаем важным сказать, что власти хорошо подготовились к демонстрации: наиболее активных, например, Владимира Буковского принудительно госпитализировали заранее.

На «митинг гласности» 5 декабря 1965 года, одним из лозунгов которого было «Уважайте свою Конституцию», пришло от 50 до 200 человек. Плакаты были быстро вырваны, задержано 28 человек.

Товарища Есенина-Вольпина тоже задержали, и он объяснял человеку, представившемуся как «работник Моссовета»: «Если человека, стоящего в День Конституции с такой надписью, уволакивают с площади, то, наверное, эти люди не очень уважают Конституцию».

Прошедшая 5 декабря демонстрация была важна именно как публичное действие, о ней многие слышали, многие говорили и существовали разные версии. Например, существовала версия о том, что организатором этой демонстрации был сын Есенина. Тысяча человек шли за ним по улице Горького, и каждый нес плакат. Потом он вошел в КГБ, бросил на стол список и сказал «Здесь имена всех участников, но брать не смейте, за все отвечаю я».

Такого рода акция после 1965 года у памятника Пушкина стала ежегодной. Начиная с 1977 года эти акции стали проходить 10 декабря, в День прав человека. Но, в целях безопасности, они проводилась без плакатов и лозунгов. Люди просто приходили и в 18 часов молча снимали шапки без каких-либо речей и плакатов. Тем не менее, каждый раз происходили задержания, а многих задерживали превентивно.

Вначале КГБ не придавал этой акции значения. В записке КГБ в ЦК КПСС от 6 декабря было сказано о том, что отдельные участники собрания под флагом соблюдения гражданских свобод начали выкрикивать лозунги, которые были восприняты за демагогические.

В начале июня 1966 года председатель КГБ Семичастный Владимир и генеральный прокурор Руденко Роман отправили записку в ЦК № 1277, которая несла в себе обоснование необходимости ввести статью 190–3, отсылая к опыту 5 декабря. В этой записке говорилось о том, что органы государственной власти сталкиваются с проявлениями, которые представляют общественную опасность и такие проявления не являются наказуемыми в рамках действующего уголовного закона. К ним были отнесены и попытки антиобщественных организаций под различными демагогическими предложениями организовать митинги, демонстрации, шествия и иные групповые выступления, направленные против отдельных мероприятий органов власти или общественных организаций.

Органы власти сделали вывод о том, что действия такого характера, которые являются антиобщественными, не могут и не должны оставаться незамеченными и

безнаказанными, рассматривать их следует как преступления, направленные против общественного порядка, порядка управления и общественной безопасности, а не как особо опасные преступления против государства.

В ходе этого был поднят вопрос о включении в Уголовный Кодекс РСФСР таких статей как распространение заведомо ложных измышлений, которые порочат советский, государственный и общественный строй, надругательство над Государственным гербом или флагом, организация или активное участие в действиях, подрывающий общественный порядок. Данный вопрос разрабатывался в ЦК КПСС с 8 июня по 15 сентября 1966 г. В ЦК поступила записка, которую подписал Председатель КГБ Семичастный и Генеральный прокурор СССР Руденко, в которой обосновывалась необходимость этой меры. Дальше к началу сентября первый зам. зав. Отделом административных органов ЦК Н. Савинкин подготовил свою записку, в которой поддерживались, с некоторыми незначительными оговорками, предложения КГБ и Прокуратуры. Через пару дней вопрос рассматривался на Секретариате и был решен положительно. 15 сентября 1966 г. состоялось постановление Политбюро, утвердившее тексты Указов. На следующий же день, 16 сентября, эти Указы дословно, без каких-либо изменений, оформляются Президиумом Верховного Совета СССР за NN 154/10 и 154/13.¹

То есть можно сделать вывод о том, что само введение этих статей в УК РСФСР было изначально проделано уже с грубейшим нарушением процедуры (согласно законодательной процедуре, министерства и ведомства должны подавать проекты в соответствующие комитеты Верховного Совета, и процедура принятия должна проходить вообще без вмешательства Политбюро).

Возьмём к примеру процесс формирования статьи 190–3. Формулировалась она следующим образом:

¹ Экспертное заключение по делу КПСС (1992 г.) // Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество : [сайт]. – URL: <https://www.memo.ru/ru-ru/history-of-repressions-and-protest/punitive-agencies/case-kpss/> (дата обращения: 03.05.2020).

Организация, а равно активное участие в групповых действиях, грубо нарушающих общественный порядок или сопряженных с явным неповиновением законным требованиям представителей власти, или повлекших нарушение работы транспорта, государственных учреждений или предприятий - наказывается лишением свободы на срок до трех лет, или исправительными работами на срок до одного года, или штрафом суммой до ста рублей.

Такое принятие статей вызвало общественный резонанс и в следствии протест — как анонимный (в виде листовок), так и в виде коллективного открытого письма, подписанного известными людьми, среди которых были: — Владимир Войнович, академик Андрей Сахаров, Юрий Домбровский, Вениамин Каверин, Виктор Некрасов, Михаил Ромм, Дмитрий Шостакович и другие.

В январе 1967 года на Пушкинской площади прошла демонстрация против арестов Юрия Галанскова, Алексея Добровольского, Веры Лашковой и Петра Радзиевского. В ответ на это уже последовали аресты, причем судили именно по статье 190–3, то есть организация, а равно активное участие в групповых действиях, грубо нарушающих порядок. Были арестованы Буковский, Илья Габай, Евгений Кушев, Вадим Делоне, Виктор Хаустов, а через несколько дней Александр Гинзбург.

По закону дело демонстрантов должна была вести прокуратура (как и все дела по данной статье), но в нарушение закона следствие вел КГБ.¹

В принятой в 1977 году новой Конституции СССР, также была закреплена свобода собраний. В статье 50 говорилось: «В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Эти политические свободы осуществлялись предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио».

¹ Каминская, Д. Записки адвоката / Д. Каминская. – Нью-Йорк, 1984. – С. 161.

Несмотря на наличие этой нормы диссиденты не имели никакой возможности организовать собрания, так как порядок организации демонстраций до 1988 года на законодательном уровне прописан не был.

Был принят указ от 28 июля 1988 года ПВС СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР».

Указ предусматривал, что обращение в исполнительный комитет местного Совета народных депутатов для получения разрешения на проведение мероприятия должно быть подано не позднее чем за 10 дней до планируемого мероприятия. Данное обращение должно было содержать цель, форму, место проведения мероприятия, время начала мероприятия и его конца, предполагаемое количество участников, имена, адреса уполномоченных лиц, с указанием их места работы.

Разрешение на проведение мероприятия могло получить отказ в случае, противоречия Конституции СССР, либо несло в себе угрозу общественному порядку и безопасности граждан. Ответственность за нарушение Указа предусматривалась и определялась законодательством СССР и союзных республик. Органы местного самоуправления были наделены правом дополнительно регламентировать порядок проведения митингов и демонстраций.

28 июля 1988 года был принят указ, по аналогии с предыдущим Президиумом Верховного Совета РСФСР. Он предусматривал административную ответственность за нарушение порядка проведения митингов и демонстраций в виде предупреждения или штрафа до 300 р., а в исключительных случаях предусматривался арест сроком до 15 суток. Министр юстиции РСФСР Борис Кравцов тогда заявил, что в период с 1986–1988 год состоялось более 250 крупных неразрешенных демонстраций. В Москве, по заявлению начальника Главного управления милиции генерал-лейтенанта П. Богданова, за 6 месяцев 1988 года состоялось 246 неразрешенных митингов и демонстраций с участием в общей сложности 35 тысяч человек.¹

¹ Вести из СССР № 14 (31.07.1998) // Архив общества «Мемориал». – Вып. 14. – Сообщение 16. – 2017. – URL: <http://notepad.memo.ru/vesti-iz-sssr/vesti-iz-sssr/vesti-iz-sssr-no14-1988-31071988/vesti-iz-sssr-no14-1988-31071988> (дата обращения: 09.03.2020).

Попросту говоря, советские граждане всё таки осуществили явочным порядком свободу собраний, и советской власти пришлось тогда как-то отрегулировать эту свободу. По мнению власти, свобода не бывает без наказания, поэтому 29 июля 1988 года указом Президиума Верховного Совета РСФСР в КоАП РСФСР (принятый в 1984 году) была добавлена статья о нарушении порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Если случалось повторное нарушение в течение года, оно влекло наложение штрафа в размере до одной тысячи рублей или исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с удержанием двадцати процентов заработка, или административный арест на срок до пятнадцати суток.¹

1.2 Нормативная правовая основа права граждан на публичные мероприятия в современный период

Правовое поле поддержания публичных мероприятий имеет большое количество важных элементов. Одним из таких элементов поддержания в правовом поле публичных мероприятий, которые на определенном этапе развития событий могут превратиться в организованные выступления против государственной власти с последствиями, предсказать которые не представляется возможным, является правовое регулирование этих демократических свобод.

В связи с этим, можно считать, что принятие Федерального закона №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», послужило началом чего-то нового в истории института публичных мероприятий. Между актами регионального уровня, которые регулируют порядок организации и проведения соответствующих мероприятий существует серьезное несоответствие, что безусловно является одной из проблем современных правоотношений в сфере реали-

¹ Макаров, А. Свобода собраний в СССР // ОВД-инфо. – 2014. – URL: <https://ovdinfo.org/articles/2014/06/25/svoboda-sobraniy-v-sssr-ili-mozhesh-vyuyti-na-ploshchad> (дата обращения: 12.03.2020).

зации права граждан России на участие в публичных мероприятиях. То есть реализация одного и того же конституционного права имеет между собой существенные различия, в зависимости от того, на территории какого субъекта оно проводится, начиная с формального несоответствия региональных актов федеральному законодательству и заканчивая алгоритмом действий организаторов.

Обратимся к Законодательству и возьмём за пример статью 71 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет функцию регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина. Применительно к институту публичных мероприятий, это означает установление на федеральном уровне неких единых фундаментальных правовых основ реализации данного права.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований издаёт Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издаёт представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Здесь очевидно, что закон устанавливает своего рода фундаментальные принципы организации и проведения публичных мероприятий, а также определяет правовое содержание каждой их разновидности.

Обратимся к положению ч. 2 ст. 7 Федерального закона №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В данной статье установлено, что порядок подачи уведомления в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления регулируется законом субъекта Российской Федерации. Также отметим, что такие законы субъектов не должны идти в разрез с ним и противоречить принципам проведения публичного мероприятия, указанным в ст. 3 Закона и положениям Конституции нашей страны.

Безусловно, Закон закрепляет общие требования по форме, содержанию и сроках подачи уведомления, дает широкий простор для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в каждом субъекте свой. Федеральный законодатель передает детализацию установления порядка подачи уведомления о проведении мероприятия на региональный и местный уровни. Соответственно, порядок подачи уведомления в исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации может иметь различия в зависимости от субъекта.

Возьмём за пример Закон Республики Северная Осетия-Алания «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в котором определяется порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории республики в исполнительный орган власти.¹

В соответствии с данным законом часть 1 ст.2 Закона данной республики передает полномочия по принятию уведомления и последующему контролю органу местного самоуправления, на территории которого планируется проведение публичного мероприятия, что исключает тем самым участие органов государственной власти в принятии и рассмотрении соответствующего обращения.

Обратим внимание и на то, что в Законодательстве Республики Северная Осетия-Алания необходимость подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в администрацию органов местного самоуправления другого административно-территориального образования не предусмотрена в том случае, если публичное мероприятие планируется на территории двух или более районов республики или административных округов города.

¹ Закон Республики Северная Осетия-Алания от 29.12.2012 № 56-РЗ (с изм. на 02.04.2020) «О реализации на территории Республики Северная Осетия-Алания отдельных положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – <http://docs.cntd.ru/document/453124972> (дата обращения: 05.04.2020).

В Законе данной республики также определён исчерпывающий перечень данных о публичном мероприятии, то есть, тем самым выполняются единые требования ч. 3 ст. 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

В статье 5 статьи говорилось, что администрация органов местного самоуправления должна в течение трех дней после регистрации поданного уведомления проинформировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются. Здесь следует обратить внимание на то, что технически выполнить условие такого плана является проблематичным, особенно если вопрос касается проведения пикетирования группой лиц, уведомление о котором, должно быть подано за три дня до проведения мероприятия, в соответствие со ст. 1 Закона Республики, что на практике, уложиться в такие сроки, невозможно.

В ряде субъектов различаются также и критерии, в соответствии с которыми уведомление о проведении публичного мероприятия подается либо в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, либо в органы местного самоуправления. «Таковыми критериями могут быть количество участников публичного мероприятия, место его проведения, либо те вопросы, которые являются предметом ведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, либо органов местного самоуправления. При этом законодательством некоторых субъектов установлен порядок, при котором органы местного самоуправления в обязательном порядке информируют органы государственной власти субъекта Российской Федерации о получении уведомления вне зависимости от предмета, целей и количества участников такого публичного мероприятия»¹.

Законодательство в Ярославской области. Здесь в условиях проведения публичного мероприятия на территории двух и более муниципальных образований,

¹ Гаглоев, Д. В. Некоторые региональные особенности нормативного регулирования конституционного права граждан России на участие в публичных мероприятиях / Д. В. Гаглоев // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 4. – С. 37.

уведомление подается в Правительство Ярославской области с обязательным информированием исполнительных органов власти.¹

Проблема порядка подачи уведомления о проведении мероприятия, как начальной стадии его организации, является не такой серьезной. Очевидно, что реализация одного и того же субъективного права на территории разных субъектов не должна существенно отличаться. Закон Ярославской области предусматривает возможность подачи уведомления по сети интернет, по электронной почте. Помимо прочего, Часть 7 ст. 11 указанного закона устанавливает, что орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. №57-ФЗ «О государственной охране», должен своевременно информировать об этом соответствующие органы государственной охраны.

Кроме этого, ч. 3 ст. 12 закона устанавливает, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в тех случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с указанным Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо же если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, где, в соответствии с указанным Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается.

Основываясь на практике применения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» можно сделать вывод о

¹ Закон Ярославской области от 07.12.2004 № 56-з (ред. от 09.06.2016) «О порядке подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/412308949> (дата обращения: 07.04.2020).

том, что данный закон является прогрессивным, но, на данный момент, он недостаточно технологичен.

В силу некой недоговоренности некоторых формулировок, он наделяет органы власти излишне широкими полномочиями в рамках процедуры согласования планируемого публичного мероприятия.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» имеет лазейку, позволяющую властям не допустить проведения публичного мероприятия, запретить которое они формально не могут. Согласно ч.5 ст.5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если с органом исполнительной власти или местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения этого мероприятия. Наличие в законе этого положения чревато тем, что любые разногласия, возникающие между органами власти и организаторами публичного мероприятия относительно места и времени его проведения будут решаться в пользу первых. Что, по всей видимости, не в полной мере согласуется с уведомительным порядком проведения публичных мероприятий.

Власти не вправе запретить публичные мероприятия, а могут лишь предложить изменить место и время его проведения, это изменение должно быть обосновано и согласовано с организаторами акции. То есть право на свободу собраний первично, и ограничения не должны лишать права самого его содержания. Выдвигая предложение об изменении времени и места в ультимативной форме и отказываясь обсуждать альтернативные варианты с организаторами, власти обесценивают сам процесс согласования, который подразумевает равноправное участие сторон.

Отправляя выступающих митинговать в безлюдные места, власти лишают их возможности выразить свое мнение целевой аудитории, тем самым делают выражение их мнения бессмысленным.

В итоге проделанного исследования данной главы можно сформулировать следующие основные выводы.

Конституционно- правовой статус гражданина России в политической сфере, заключается в первую очередь в свободе слова и действий, которые могут быть выражены и правом на проведение публичных мероприятий, Это право выступает в качестве связующего элемента между гражданином и государством.

До сих пор не существует легального определения права на проведение публичных мероприятий. Так же и в юридической литературе в настоящее время нет одного единого подхода к тому, как называть рассматриваемое право личности.

В целях обеспечения свободы собраний и охраны данного права необходимо усовершенствовать механизм организации публичных мероприятий и их проведения. Так, властям следует получить достоверную статистику по причисленным рискам, провести диагностику внутриэлитных конфликтов в регионах, а также учесть новую информационную реальность, где социальные сети становятся не только распространителем информации, но и точками самоорганизации протестных групп. Кроме того, эксперты призывают власти научиться делать шаги к пониманию мотивов протестующих.

В условиях «здесь и сейчас» государство должно обратить особое внимание на то, как обеспечивается свобода собраний и охрана данного права.

Публичные мероприятия являются одним из важнейших средств связи общества с государством, средством выражения социальных мыслей и политических настроений обеих сторон. Выражение таких мнений и настроений может заключаться в требованиях, выдвигаемых к государству индивидуальными и коллективными участниками таких мероприятий. Протесты не переходят на федеральный уровень из-за размытости требований выступающих. Очень часто первична общая напряженность в обществе и в его отношениях с властью, а требования вторичны, а порой и невнятно сформулированы.

Хотелось бы сказать и о том, что общество совместно с государством, нуждается в строгом и единообразном решении по поводу соблюдения норм действующего законодательства, а именно Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». По нашему мнению, данное решение

является крайне важным и нужным для становления гражданского общества в России.

Обеим сторонам требуется элементарный диалог между общественными институтами, выступающими инициаторами и организаторами акций, и уполномоченными на санкционирование и обеспечение публичного мероприятия органами государственной власти и органами местного самоуправления. Итогом неисполнения и злоупотребления установленными правами, как первой, так и второй стороной, ведет к нарастанию конфликта в обществе и критике государственной власти.

Проанализировав практику применения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» можно сделать вывод о том, несмотря на всю свою прогрессивность данный закон не является достаточно технологичным. Закон дает широкие полномочия органам власти в рамках процедуры согласования планируемого публичного мероприятия, в силу некоторой недоговоренности отдельных формулировок.

К примеру, сроки подачи уведомлений также варьируются от количества выходных и праздничных дней, что является еще одним поводом для «отказа» в проведении мероприятия. Иногда неверно рассчитывая, организаторы подают уведомление поздно (необходимо учитывать праздничные дни и т.п.), т.к. количество выходных дней во время государственных праздников корректируется почти ежегодно.

В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закреплён перечень мест, в которых не допускается проведение публичного мероприятия. Как будто в рамках той же логики закон предоставляет органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право определять порядок, то есть по существу ограничивать проведение публичных мероприятий на любых территориях, которые они своим решением объявят памятниками истории и культуры. На деле, однако, это положение федерального закона представляется необоснованно расширительным и допускающим произвольное толкование.

Столь же неоднозначным оказывается на практике и используемое в федеральном законе понятие «непосредственно прилегающая территория». Согласно закону, «территории, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам – это земельные участки, границы которых определяются решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами, регулируемыми отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства».

Поэтому, считаем важным, сказать о необходимости закрепления в Законе обязанности органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления по отслеживанию информации о готовящихся публичных мероприятиях с целью доведения до сведения их организаторов информации об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения акции.

1.3 Право граждан на собрание митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в зарубежных странах

Законодательство зарубежных стран отличается более конкретным и более жестким (по сравнению с российским) набором требований к порядку проведения демонстраций и шествий. К примеру более длительный срок рассмотрения заявок в крупных городах (США), запрещение средств маскировки лица (Германия), существование "черного списка" для организаторов ранее запрещенных или разогнанных демонстраций (Швеция), право запрещать любые демонстрации по усмотрению местных властей (Франция), практика временных мораториев (Великобритания).

В зарубежных странах местным властям предоставлен широкий спектр самостоятельности в определении допустимости мероприятий и степени жесткости ответных действий, поскольку они защищают права большинства, всех граждан.

Степень жестокости ответных действий в некоторых странах не имеет границ, по нашему мнению, данный подход не является правильным, так как это может лишь усугубить ситуацию и еще больше вывести её из под контроля, тем самым подвергнув то самое большинство опасности.

Законодательства всех развитых демократических стран мира предусматривают уголовную ответственность граждан за злоупотребление правом на свободу собраний, которая включает в себя денежные штрафы и лишение свободы. При этом проводятся различия между видами публичных мероприятий – от "мирных шествий" до "сборищ", "незаконных собраний" и "публичных беспорядков". Такая классификация позволяет оперативно выбирать на месте, без длинной цепочки согласований методику действий органов правопорядка и степень жесткости этих действий.

Главным политическим правом граждан является свобода слова, ассоциаций, собраний. Говоря о понятие свободы слова можно сделать вывод о том, что оно включает себя много аспектов. По мнению исследовательницы из Англии Хилари Барнет, свобода слова включает в себя свободу выражения любых мнений, в том числе публично, свободу прессы, свободу творчества в любой форме¹.

Исследуя практику применения и наличия статьи об организации публичных мероприятиях в зарубежных странах хотелось бы разобрать каждую по отдельности. Законодательство разных стран регулирует проведение митингов и демонстраций по-своему, в рамках своего субъекта.

Например в США законы о проведении массовых мероприятий принимаются на уровне штатов. Власти уполномочены регулировать время, место и порядок проведения собраний. В большинстве штатов срок рассмотрения заявки на организацию массовых мероприятий может достигать 90 дней. Некоторые штаты и крупные города установили обязательную плату за разрешение на проведение

¹ Barnett, H. Constitutional and Administrative Law / H. Barnett. – London : Cavendish Publishing Ltd., 1995 – P. 605. – URL: <http://en.bookfi.net/book/1040056> (дата обращения: 10.04.2020).

публичных акций (от \$25 до \$300). Если во время проведения массового мероприятия создаётся неудобство, препятствие движению транспорта, а также в случае невыполнения требований сотрудника полиции в США предусмотрен штраф или тюремное заключение до полугода.

Так же, начиная с февраля 2012 года, на территории данной страны действует запрет на проведение несанкционированных мероприятий в правительственных кварталах, у административных зданий и т. д. Участие в таких акциях может обернуться для митингующих наказанием в виде штрафа и лишения свободы на срок до одного года. Если протестующий вооружен или имеет предметы, которые могут быть использованы как оружие, срок заключения может составить до 10 лет.

В настоящее время страну буквально захлестнула волна протестов, которые вспыхнули после резонансного убийства полицейским афроамериканца в Миннеаполисе. И если там порядок кое-как навели, то о других городах этого сказать пока не представляется возможным.

В 40 штатах пришлось ввести комендантский час: массовые волнения, погромы, поджоги и бесчинства мародеров. В ответ резиновые пули и слезоточивый газ. В арену ожесточенных столкновений с силовиками превратились Бостон, Нью-Йорк и даже Вашингтон.

От криков быстро перешли к провокациям. Секретная служба, она отвечает за охрану президента, выставила у Белого дома дополнительные ограждения. Но протестующие сначала пытались их прорвать. А потом начали забрасывать полицейских свето-шумовыми гранатами. В ответ на это полиция вынужденно стреляет резиновыми пулями и применяет слезоточивый газ.

Убийство афроамериканца Джорджа Флойда в Миннеаполисе словно вскрыло давно назревающий расовый нарыв. Мирные протесты переросли в беспорядки, с которыми начиная с 23.05.2020 года не может справиться ни полиция, ни национальная гвардия. В связи со сложившейся ситуацией президента страны Дональда Трампа, как пишет The New York Times, даже увели в подземный бункер. В

40 городах, включая Вашингтон, ввели комендантский час. Но его никто не соблюдает. По всей стране орудуют мародеры. Грабят как дорогие бутики, так и малый бизнес, который и без того не может оправиться от эпидемии коронавируса.

В Нью-Йорке на улицах реки людей. Полиция оттесняет протестующих чем может, даже велосипедами.

А в Миннеаполисе протесты впервые не переросли в беспорядки. В отличие, например, от Филадельфии. Там обстановка напротив с каждым днем накаляется.

Разъяренная толпа блокировала не меньше 12 полицейских автомобилей. Почти все раскурочены и разграблены. Часть машин сожгли. А сами стражи порядка наблюдали за этим с безопасного расстояния. Похожая картина в Бостоне и других городах.

В Законодательстве Испании право собираться мирно и без оружия регулирует статья 21 Конституции Испании. Осуществить это право граждане данной страны могут без предварительного разрешения, на законодательном уровне это не закреплено. Подача уведомления может потребоваться в случае проведения собраний в местах движения общественного транспорта. При проведении демонстрации в данной стране требуется лишь уведомить органы власти, которые вправе запретить мероприятия. Основанием для запрета могут послужить обоснованные опасения властей о нарушении общественного порядка, которые могут повлечь угрозу для людей или имущества.

В Германии действует Закон о собраниях и шествиях. Согласно его положениям, организаторы должны заявить о своих намерениях в органы местного самоуправления минимум за 2 дня до планируемой даты мероприятия. Если оно может привести к серьезным нарушениям общественного порядка, власти могут запретить его. В частности, не разрешаются манифестации возле исторических мест, связанных с нацистским режимом. За нарушение запрета и за подстрекательство к проведению несанкционированной акции грозит лишение свободы сроком до года или денежный штраф (размер штрафа в Законе не указан). Если акция не соответствует

заявленным целям, ее руководители могут быть осуждены на срок до шести месяцев или заплатить штраф в размере 180 дневных зарплат (в настоящее время средняя зарплата в день - €78). Во время акции нельзя иметь при себе оружие или предметы, которые могут быть использованы в этом качестве. За нарушение этого правила полагается тюремный срок до года. Также нельзя приходить на демонстрацию "в какой-либо униформе или единообразной одежде, демонстрирующей единое политическое мировоззрение" - это карается тюремным сроком до двух лет.

Участникам акции или марша запрещается выкрикивать лозунги или развешивать транспаранты, противоречащие основной цели демонстрации. Власти ФРГ широко используют предусмотренное законом право исключать одного или нескольких участников из демонстрации, митинга. Обычно эта санкция применяется против нарушителей порядка во время проведения движения колонны.

В Тайланде согласно принятому в мае 2015 года Закону о публичных собраниях, организаторы митинга должны уведомить полицию о цели, месте и времени его проведения за день до проведения мероприятия. В Тайланде также запрещены публичные собрания в радиусе менее 150 м от мест проживания короля, членов его семьи и их гостей, а также вблизи зданий парламента, правительства и судов. Сборы вблизи посольств, консульств и международных агентств так же относятся к запретным. Запрещается блокировать входы и выходы правительственных учреждений, аэропортов, портов, автобусных и железнодорожных станций, больниц и нарушать их работу в ходе проведения публичного мероприятия.

Отказ на требование полиции о расходе в этой стране влечёт за собой тюремное заключение на срок до года и максимальный штраф в размере 20 тыс. батов (около \$600). За проведение несанкционированных акций предусмотрен штраф до 10 тыс. батов (около \$300) и лишение свободы до шести месяцев. Ношение оружия, незаконное проникновение в здания и нанесение им ущерба, угрозы и причинение вреда другим лицам, а также за любые повреждения коммуникаций (например, систем водо- и электроснабжения) грозит до 10 лет лишения свободы.

В Японии порядок проведения шествий и митингов устанавливается «постановлениями об общественной безопасности» муниципальных органов власти. Практически все они имеют стандартный набор требований к организаторам митинга. В соответствии с этим постановлением подача заявки в префектуру должна быть осуществлена за несколько дней до начала акции, в уведомлении необходимо указать имя и адрес организатора, место, время и маршрут шествия, число участников и цели акции. Организаторы несут ответственность за недостоверность поданных сведений или несоблюдение заранее оговоренных требований по проведению уличной акции. Несанкционированные митинги в Японии пресекаются полицией, а уголовную ответственность митингующие несут только в случае участия в массовых беспорядках и применении насилия.

Подводя итог, необходимо отметить, что в зарубежных странах законодательство о проведении публичных мероприятий является несовершенным.

Каждое государство нуждается в той самой идеальной схеме, универсальной для всех случаев, которая устраивала бы обе стороны данного вопроса. Эта схема должна учитывать все нюансы и условия реализации свободы мнений.

Большинство развитых стран устанавливает ограничения на выражение общественных мнений и настроение для обеспечения общественного порядка и безопасности государства и его граждан. Обеспечение безопасности является важнейшим условием и главной задачей любого государства и любой страны.

2 ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Порядок согласования и организация публичных мероприятий в Российской Федерации

В настоящее время проведение публичных мероприятий регулируется:

1. Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004.
2. Соответствующими законами субъектов РФ, которые принимаются в соответствии с этим законом.

Проведение публичного мероприятия основывается на следующих принципах:

- 1) законность — соблюдение положений Конституции РФ, ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 № 54-ФЗ и иных законодательных актов РФ;
- 2) добровольность участия в публичном мероприятии.¹

Организатором демонстраций, шествий, пикетирований могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет; митингов и собраний — 16 лет; а также политические партии, другие общественные или религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

К организации публичного мероприятия относятся оповещение его возможных участников и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, проведение предварительной агитации, изготовление и распро-

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/ (дата обращения: 13.04.2020).

странение средств наглядной агитации, другие действия, не противоречащие законодательству, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Организатором публичного мероприятия не могут быть:

- лицо, признанное судом недееспособным либо ограничено дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;
- политическая партия, другое общественное или религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

В соответствии с Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", проведение мероприятий подобного рода должно быть предварительно согласовано с местными органами исполнительной власти.

В статье 7 данного закона сказано:

1. Уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

2. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

3. В уведомлении о проведении публичного мероприятия указываются:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;

3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников;

4) дата, время начала и окончания публичного мероприятия;

5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;

6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;

7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;

8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;

9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

4. Уведомление о проведении публичного мероприятия в соответствии с принципами, изложенными в статье 3 настоящего Федерального закона, подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Публичное мероприятие не может начинаться ранее 07:00 и заканчиваться позднее 23:00 текущего дня по местному времени.

Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы законами субъектов РФ.

Организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента подачи уведомления о проведении публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях его проведения и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии.

Для проведения агитации могут использоваться средства массовой информации, устные призывы, распространение листовок, плакатов и объявлений, а также иные не запрещенные законодательством формы. Недопустимо проведение предварительной агитации в формах, оскорбляющих и унижающих достоинство человека и гражданина. Предварительная агитация не может проводиться в форме публичного мероприятия, если порядок его организации и проведения не соответствует требованиям закона.

К основным факторам, оказывающим непосредственное влияние на деятельность правоохранительных органов, в первую очередь полиции, по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, можно отнести:

- характер проводимого мероприятия;
- количество людей на территории, где проводится мероприятия ;
- нарастание особой психологической обстановки в местах проведения массовых мероприятий;
- возрастание роли общественной опасности совершаемых правонарушений;
- увеличение вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций, представляющих угрозу личной безопасности граждан и общественной безопасности;

– высокая динамика изменения оперативной обстановки;

– вероятность проведения публичных акций для совершения террористических актов в местах массового скопления граждан.

Правоохранительные органы во время массовых мероприятий имеют ряд задач. Они обязаны обеспечить личную безопасность граждан и создать условия для нормального осуществления массового мероприятия, предупредить и пресечь возможное преступление и нарушение, так же обеспечить контроль за соблюдением участниками и зрителями установленных правил поведения, обеспечить безопасность дорожного движения и не допустить ослабления охраны общественного порядка, на территории, где мероприятие не проводится. .

2.2 Законодательство автономного округа о проведении публичных мероприятий

Проведение публичных мероприятий на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югра регулируется законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, анализ которого представлен нами в предыдущей главе, а также региональными нормативными актами, среди которых, в первую очередь, следует отметить Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 8 июня 2009 г. № 81-оз «Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»¹ (далее – Закон № 81-оз), который «устанавливает порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее - уведомление), определяет места, в

¹ Закон Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 08.06.2009 № 81-оз (ред. от 31.03.2016) «Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429037655> (дата обращения: 19.04.2020).

которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование, устанавливает порядок использования единых специально отведенных или приспособленных мест при проведении публичного мероприятия (далее - специально отведенные места) и нормы предельной заполняемости специально отведенных мест, а также определяет порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования (далее - объекты транспортной инфраструктуры)».

Исходя из положений федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», к полномочиям законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится:

I. Право определения минимально допустимого расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование. При этом существует ограничение возможности субъектов и установлено, что такое расстояние не может быть более пятидесяти метров.

II. Регламентация порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югра уведомление подается в исполнительно-распорядительный орган городского поселения или сельского поселения, городского округа, на территории которого планируется проведение публичного мероприятия. Если проведение публичного мероприятия планируется на территории нескольких поселений, тогда уведомление должно быть отправлено в исполнительно-распорядительный орган муниципального района. В случае проведения публичного мероприятия на территории муниципальных районов или городских округов уведомление подается в Правительство автономного округа.

Проведя анализ устанавливаемых законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, можно выделить такую особенность, что уведомление подается в администрацию муниципального района также в случае, если место проведения публичного мероприятия находится на территории поселения, административный центр которого является административным центром муниципального района.

III. Право установления порядка использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельной численности лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется. При этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек.

Для проведения публичного мероприятия отводятся специальные места, порядок использования которых закреплен в ст.2.2 Закона № 81-ОЗ.

Так, в соответствии с указанными нормами права использование специально отведенного места допускается только с целью проведения одного публичного мероприятия. Если же на проведение публичного мероприятия в одном и том же месте, а также в одно и то же время претендуют несколько организаторов, то «очередность использования специально отведенного места в соответствии с Федеральным законом определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления уполномоченным органом или администрацией муниципального образования»¹. Такая информация должна быть доступна для всех граждан в здании (помещении) администрации муниципального образования, а также может размещаться в средствах массовой информации или сети «Интернет».

Если в специально отведенном месте для проведения публичного мероприятия численность участвующих в нем лиц не превышает 100 человек, то подавать

¹ Закон Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 08.06.2009 № 81-оз (ред. от 31.03.2016) «Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429037655> (дата обращения: 19.04.2020).

уведомление о проведении такого публичного мероприятия в соответствии с ч.6 ст.2.2 Закона № 81-оз не требуется.

Вместе с тем, в целях соблюдения очередности, которую определяет администрация муниципального образования по месту нахождения специально отведенного для проведения публичного мероприятия места, и учета в ней заинтересованных лиц организатор публичного мероприятия должен направить в администрацию информацию с указанием даты и времени проведения планируемого публичного мероприятия, а также с указанием своих контактных данных, чтобы в адрес организатора администрация могла направить письменный ответ, содержащий в себе сведения о том, что данное публичное мероприятие учтено в очередности использования специально отведенного места на указанные дату и время либо, в случае занятости этого места, указание на ближайшую свободную дату и время.

Предельное заполнение специально отведенных мест должно соответствовать следующим нормам:

- 1) на территориях в местах проведения публичного мероприятия - не более 1 человека на 1 м²;
- 2) в помещениях, где зрительские места не предусмотрены - не более 1 человека на 1 м² либо в соответствии с техническими паспортами зданий;
- 3) на территории, которая прилегает к учреждениям спортивного типа, кинотеатрам, вокзалам - не более 0,8 человека на 1 м²;
- 4) на территории на тротуарах, площадках у административных и торговых центров, театров и рынков - не более 1 человека на 3 м².

Если публичное мероприятие проводится вне специально отведенного места, то установление норм предельной заполняемости территории (помещения) осуществляет администрация муниципального образования или уполномоченный орган в соответствии с постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

В Нижневартовске разрешено проводить митинги у мемориала воинам-землякам, погибшим в годы Великой Отечественной Войны. Эта площадка в 1,5 тыс.

м2 находится в центре города у парка отдыха. С 1 января 2019 года было отведено место для проведения собраний на «Открытой эстраде», которая расположена на бульваре набережной реки и площадь гайд-парка составляет 879,2 м2.

В Сургуте действующий гайд-парк имеет площадь в 5,6 тыс. м2 и находится у главного корпуса Сургутского госуниверситета, с 1 января 2019 года планировалось, что это будет сквер площадью 3,5 тыс. м2 в строящемся микрорайоне № 31. В этом сквере сейчас идут работы по благоустройству.

IV. Определение дополнительных к федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций.

Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливает перечень мест, в которых проведение публичного мероприятия запрещается. При этом субъектам разрешается своими законами дополнительно устанавливать места, в которых запрещается проводить публичные мероприятия.

Так, в соответствии со ст.2.1 Закона № 81-оз в Ханты-Мансийском автономного округе – Югра проведение публичного мероприятия запрещается на территории культовых зданий, в зданиях аэропорта, на станциях железнодорожных вокзалов и привокзальных площадях, в торговых центрах, в помещениях рыночного типа, остановках для общественного транспорта, на площадках для детей, на мостах, в тоннелях и в местах захоронения.

Кроме того, проводить митинги, шествия и демонстрации запрещено в таких местах размещения органов государственной власти и органов местного самоуправления, в образовательных учреждениях и организациях, в организациях здравоохранения, социального обслуживания и культуры, в учреждениях, деятельность которых направлена на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, в научных учреждениях, в учреждениях физической культуры и спорта.

При этом, митинги запрещено проводить в том числе и на территории, которая прилегает к вышеуказанным местам, ближе чем на 50 метров.

В свою очередь, аналогичные требования к запрету проведения на прилегающих территориях установлены в отношении, если проводятся шествия и демонстрации в культовых зданиях, на территории земель особо охраняемых зон, в аэропортах, на станциях железнодорожных вокзалов и привокзальных площадях, в торговых центрах, на вокзалах автодорожного типа и автобусных станциях, в речных портах, на причалах и набережных, на остановках транспорта; на спортивных площадках и площадках для детей, на мостах, в тоннелях, на эстакадах, местах захоронения, в образовательных учреждениях, организациях здравоохранения, социального обслуживания и культуры, в учреждениях, деятельность которых направлена на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и в учреждениях физической культуры и спорта.

Исключение составляют случаи, если Правительство Ханты-Мансийского автономного округа - Югра определило соответствующие места в качестве специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий.

V. Установление порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования. Данный порядок в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра закреплен в ст.2.4 Закона № 81-оз и более подробно будет нами рассмотрен в следующем параграфе.

Подводя итоги, хотелось бы сказать, что законодательная компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации представляет собой достаточно обширный спектр полномочий. Соглашаясь с А.В. Крысановым, хотелось бы сказать, что в процессе реализации конкретных полномочий, данные органы обладают в известной степени самостоятельностью, которая, как представляется, должна выражаться в уточнении процедуры реализации конституционного

права на свободу собраний в зависимости от особенностей того или иного субъекта Российской Федерации, но не в осложнении его реализации¹.

Было бы полезным взять за пример положительный опыт тех субъектов Российской Федерации, которые в законах своих регионов, регулирующих порядок проведения публичных мероприятий, устанавливают дополнительные гарантии реализации конституционного права на манифестации.

2.3 Порядок проведения публичных мероприятий в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра

Рассмотрение порядка проведения публичных мероприятий в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра следует начать с рассмотрения вопроса об организации публичного мероприятия в целом. Итак, первое, что предстоит сделать организатору публичного мероприятия – это оповестить возможных участников. То есть собрать необходимый минимум людей, гарантирующий возможность проведения мероприятия. Эта цифра с каким-либо разумным запасом сообщается организатором в уведомлении и является для органов публичной власти критерием определения рекреационных возможностей территории (маршрута) проведения мероприятия.

Следующий этап - подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Федерации или местного самоуправления. Уведомление должно содержать необходимый набор сведений, определенный ст. 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

¹ Крысанов, А. В. Законодательная компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования публичных мероприятий и вопросы реализации ими отдельных полномочий в данной области (на примере Уральского федерального округа) / А. В. Крысанов // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2015. – № 4. – С. 33.

В соответствии со ст.1 Закона № 81-оз уведомление о проведении публичного мероприятия в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра подается в зависимости от предполагаемого места его проведения.

Так, если планируется проводить публичное мероприятие на территории поселения или городского округа, то уведомление о его проведении организатором подается в администрацию поселения или городского округа, которые обязаны в течение одного дня направить копию уведомления в исполнительный орган государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, который реализует единую государственную политику и нормативное правовое регулирование в сфере обеспечения прав граждан на проведение публичных мероприятий (далее - уполномоченный орган).

Если же проведение публичного мероприятия запланировано на территории двух и более поселений, которые входят в состав одного муниципального района, на межселенной территории муниципального района и территории поселения, которое входит в его состав, или же на территории поселения, административный центр которого является административным центром муниципального района, либо на межселенной территории муниципального района, то местом подачи уведомления о проведении публичного мероприятия является администрация поселения и городского округа или на территории двух и более поселений, входящих в состав разных муниципальных районов, то соответствующее уведомление подается непосредственно в уполномоченный орган.

Организатор проведения публичного мероприятия или уполномоченное лицо (в случае проведения публичного мероприятия политической партией, религиозным или иным объединением) подают уведомление в сроки и в соответствии с требованиями, установленными в ст. 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Так, в соответствии с указанной нормой права сроки подачи уведомления закреплены в зависимости от категории участников и вида мероприятия. Таких категорий три. В первом случае уведомление о проведении массового мероприятия,

независимо от его вида и количества участников, подается в сроки не ранее 15 дней и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Эти сроки установлены не случайно. Минимальный срок в 10 дней определен исходя из необходимости рассмотреть уведомление, определить рекреационные возможности помещения (территории), условия обеспечения безопасности участников мероприятия и поддержания общественного порядка, а также отсутствие уведомлений иных организаторов, заявленных на те же место и время¹.

Также в течение этого срока полномочный орган публичной власти в течение трех дней с момента получения уведомления обязан довести до сведения организатора предложение об изменении места и/или времени проведения мероприятия и несоответствии содержания уведомления требованиям закона. Что же касается максимального срока в 15 дней, то он установлен с целью воспрепятствовать одному организатору (организаторам) монополизировать в конкретном населенном пункте все удобные места (территории) для проведения публичных мероприятий. Поясним на примере: сроки проведения избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы и Президента Российской муниципальной района, которая направляет копию такого уведомления в уполномоченный орган. И, наконец, если публичное мероприятия планируется проводить на территории двух и более городских округов, двух и более муниципальных районов, на территории муниципального района и городского округа, на территории Федерации исчисляются 90 днями. Как правило, этот срок (за исключением назначения досрочных выборов) заранее известен. В связи с этим велик соблазн для одной из политических партий заявить заранее все удобные места проведения публичных мероприятий, дабы осложнить процесс ведение предвыборной агитации конкурирующим политическим партиям и независимым кандидатам и их сторонникам.

¹ Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) / Ю.А. Дмитриев. – 2-е изд., изм. и доп. – Москва : ЮРКОМПАНИ, 2012. – С. 92.

Законодательством субъектов Российской Федерации в зависимости от числа участников и места проведения публичного мероприятия может устанавливаться уровень уполномоченного органа публичной власти для подачи уведомления.

Во вторую категорию попадают организаторы пикетирования, проводимого группой лиц. Как известно, пикетирование - наименьший по числу участников вид публичного мероприятия. Он не связан с перемещением по какому-либо маршруту, не требует звукоусиления и масштабной наглядной агитации. Следовательно, этот вид публичных мероприятий проще в обеспечении безопасности участников и поддержании общественного порядка, а также в принятии решения о выборе иного места и/или времени для его проведения. В силу перечисленных особенностей, уведомление о проведении публичного мероприятия данной категории подается организатором в срок не позднее трех дней до дня его проведения. В этом случае решение по существу поданного уведомления принимается уполномоченным органом публичной власти, по мнению судей Конституционного Суда Российской Федерации, незамедлительно в день его получения¹. Вместе с тем необходимо отметить, что удлинение сроков рассмотрения уведомления за счет выходных и праздничных дней, введенное поправками к Закону от 8 августа 2010 г., продолжает практику «двойных стандартов». Как известно, в случае проведения официальных публичных мероприятий или голосований в день выборов, проводимых в выходные дни, чиновники, ответственные за их проведение, и даже судьи федеральных судов находятся на своих рабочих местах. А в случае рассмотрения уведомления от организаторов инициативного пикетирования - у них выходной день².

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.06.2010 № 705-О-О // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62888/ (дата обращения: 23.04.2020).

² Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) / Ю.А. Дмитриев. – 2-е изд., изм. и доп. – Москва : ЮРКОМПАНИ, 2012. – С. 93.

И наконец, последняя - третья категория публичных мероприятий, в которую входят собрания и пикетирования, проводимые одним участником. Закон в этом случае не устанавливает конкретных сроков подачи уведомления. Видимо, по причине отсутствия у такого мероприятия организатора. Остается только предположить, что в этом случае уведомления не требуется и публичное мероприятие проводится в свободном порядке, за исключением территорий, определенных ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В уведомлении о запланированном проведении публичного мероприятия должны быть указаны сведения, установленные законом.

Императивно закрытый перечень таких сведений указан в ч.3 ст. 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». К их числу относятся:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников, а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, информация об использовании транспортных средств;
- 4) дата, время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;

8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;

9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия»¹.

Большинство из перечисленных выше сведений очевидны и не нуждаются в комментарии. Однако на некоторых из них остановимся подробнее. Прежде всего, это форма публичного мероприятия. Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определяет исчерпывающий закрытый перечень форм публичных мероприятий, допуская лишь возможность их сочетания. Поэтому проведение, скажем, факельного шествия, создания палаточного городка, объявление голодовки или иных массовых акций теоретически требует согласования с уполномоченными органами публичной власти либо судебного разрешения на предмет соблюдения принципа законности.

С аналогичными трудностями сталкиваются, к примеру, автомобилисты, которые путем проведения публичных мероприятий с использованием транспортных средств пытаются реализовать своё право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование мирно, без оружия².

С нашей точки зрения, выходом из создавшегося положения будет своевременное изменение действующего законодательства, в частности, путем внесения изменений в Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Так, к примеру, поддерживая точку зрения А.Г. Бачурина, мы предлагаем закрепить еще одну форму проведения публичного мероприятия – «автопробег» в

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/ (дата обращения: 13.04.2020).

² Бачурин, А. Г. Административно-правовое регулирование порядка проведения публичных мероприятий с использованием транспортных средств / А. Г. Бачурин // Алтайский юридический вестник. – 2014. – № 1 (5). – С. 41.

следующей формулировке: «Автопробег – передвижение граждан на транспортных средствах по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам с одновременным использованием средств наглядной агитации».

Неоднозначно также решается вопрос о предполагаемом количестве участников публичного мероприятия. Разумеется, организатор вряд ли с точностью до одного человека может определить предполагаемое количество участников планируемого мероприятия. В то же время с учетом рекреационных возможностей территории (помещения) представляется необходимым заявить их число с запасом, с тем чтобы не лишить опаздывающих граждан конституционного права на реализацию свободы собрания, в случае если представители органа внутренних дел перекроют доступ на мероприятие по мотивам превышения численности участников. При этом надо иметь в виду, что в соответствии с региональными законами от заявленного числа участников зачастую зависит уровень полномочного органа публичной власти, рассматривающего уведомление.

И наконец, последнее спорное положение: обязанность организатора указать в уведомлении формы и методы обеспечения им общественного порядка. Учитывая неопределенность в определении понятия «общественный порядок», необходимо, опираясь на содержание КоАП РФ и УК РФ, перечислить все возможные формы нарушения общественного порядка и сообщить, как и кем будут пресекаться попытки их совершения.

«При подаче уведомления организатор публичного мероприятия или лицо, уполномоченное организатором публичного мероприятия, предъявляет документ, удостоверяющий личность (паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина в соответствии с законодательством Российской Федерации), а лицо, уполномоченное организатором публичного мероприятия, - также документ, подтверждающий его полномочия»¹.

¹ Закон Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 08.06.2009 № 81-оз (ред. от 31.03.2016) «Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Официальный интернет-портал правовой информации

Следует отметить, что подавать уведомление о проведении пикетирования, которое осуществляет один участник, не требуется, за исключением случаев, если предполагается использование быстровозводимой сборно-разборной конструкции.

Поданное в соответствии с требованиями действующего федерального и регионального законодательства уведомление о проведении публичного мероприятия должно быть зарегистрировано должностным лицом, которое ответственно в соответствующем муниципальном образовании за прием уведомлений. В подтверждение полученного уведомления на его копии указывается дата и время получения, должность, фамилия, имя и отчество должностного лица, которое приняло уведомление, а также его подпись.

Следующий этап подготовки к организации публичного мероприятия - это проведение предварительной агитации. Действующее законодательство не ограничивает организаторов в формах проведения этой агитации. Следовательно, они вправе использовать в этих целях: устную информацию, передаваемую в вербальной форме; письменные объявления в местах, посещаемых значительным числом потенциальных участников мероприятия; доступные им средства массовой информации; средства наглядной агитации и другие, не запрещенные законодательством формы агитации. Очевидно, основная цель, преследуемая при этом организаторами, - собрать возможно большее число участников на планируемое публичное мероприятие. Агитация проводится организаторами на собственные средства или средства уполномочившего их юридического лица.

Третий этап предварительных действий организаторов - изготовление и распространение средств наглядной агитации. И в этом случае действующее законодательство ни на уровне Российской Федерации, ни на уровне её субъектов не ограничивает организаторов в выборе средств наглядной агитации. Это могут быть плакаты, транспаранты и др. Но поскольку Закон в данной норме использует два термина «изготовление и распространение», значит, речь идет не только о масштабных

(www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429037655> (дата обращения: 19.04.2020).

средствах, но и о мелких, раздаваемых при входе на мероприятие, - бейджах, бантах, значках, листовках и т.п. Это, кстати, один из способов точного учета числа участников.

Следует отметить, что в целом перечень подготовительных действий является открытым. Это может быть звукоусиление, музыкальное сопровождение, приглашение конкретных выступающих, организация горячего питания, раздача воды, сбор пожертвований и другие действия, направленные на подготовку и проведение публичного мероприятия, но не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Отдельно в рамках настоящего параграфа следует остановиться на порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, особенностям которого посвящена ст.24. Закона № 81-оз.

Итак, в соответствии с указанной нормой права проведение публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры допускается при строгом соблюдении требований Федерального закона, Закона № 81-оз, а также требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, которые предусмотрены в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

При этом прием и регистрация уведомлений о проведении публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры в администрации муниципального образования или уполномоченном органе осуществляется в общем порядке, но с учетом особенностей, которые установлены в ст. 2.4 Закона № 81-оз.

Так, к числу таких особенностей следует отнести то, что проведение публичного мероприятия с использованием транспортных средств дополнительно предполагает подачу информации об использовании таких средств организатором публичного мероприятия с указанием общего количества и категории транспортных средств, маршрута их движения, включая сведения о протяженности, месте начала и окончания маршрута, а также средней скорости движения.

При этом, проведение публичных мероприятий с использованием транспортных средств в местах, где движение транспортных средств соответственно запрещено либо ограничено, не допускается.

«В случае получения уведомления о проведении публичного мероприятия на объекте транспортной инфраструктуры, имеющем проезжую часть, и (или) с использованием транспортных средств администрация муниципального образования или уполномоченный орган не позднее дня, следующего за днем получения указанного уведомления, направляет его копию в орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения на соответствующей территории»¹.

Если орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения, предъявляет мотивированные требования к условиям проведения публичного мероприятия, такие требования должны быть доведены до сведения организатора публичного мероприятия. Также доводятся до сведения организатора и предложения, касающиеся изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также об устранении несоответствия условий проведения публичного мероприятия требованиям по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения.

В случае, если публичное мероприятие предполагает проводиться на проезжей части объекта транспортной инфраструктуры, к которому непосредственно прилегает иная территория (тротуар, сквер, другая территория), администрация муниципального образования или уполномоченный орган вправе предложить организаторам провести его на прилегающей территории с тем, что обеспечить доступ к объектам транспортной инфраструктуры и движение транспортных средств.

¹ Закон Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 08.06.2009 № 81-оз (ред. от 31.03.2016) «Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429037655> (дата обращения: 19.04.2020).

Кроме того, следует иметь в виду, что «расчет норм предельной заполняемости объекта транспортной инфраструктуры, имеющего в месте проведения публичного мероприятия несколько проезжих частей, осуществляется таким образом, чтобы не менее половины проезжих частей могло использоваться для движения транспорта, не используемого в публичном мероприятии».

Неисполнение любого из пунктов может повлечь запрет на проведение мероприятия. Взять к примеру ситуацию сложившуюся в городе Нижневартовск. 24 ноября 2019 года состоялся митинг, организованный Нижневартовскими зоозащитниками. Они вышли на пикет против использования животных в цирках. В публичном протесте планировали принять участие порядка 70 человек. Организаторы согласовали проведение пикета с местной администрацией — мероприятие должно было состояться 24 ноября, на площади Нефтяников. Но из-за невнимательности организатора произошла ошибка: жители планировали выйти протестовать с 12.00 до 14.00, но мероприятие было согласовано на период с 15.00 до 17.00. Из-за сбора в несогласованное время участники пикета оказались в отделении полиции. Организаторы были привлечены к административной ответственности по статье «Нарушение установленного порядка организации либо проведения пикетирования».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ научной литературы и соответствующего законодательства о порядке проведения название закона соответствующего федерального и регионального законодательства позволяет сделать следующие выводы и предложения:

1. Право на проведение публичных мероприятий является одним из основных прав граждан, определяющим их индивидуальную и коллективную свободу, а также является одной из форм непосредственной и первичной демократии.

2. Следует отметить, что федеральное и региональное законодательство о порядке проведения публичных мероприятий несовершенно.

В Российском законодательстве не регулируется вопрос организации и проведения спонтанных (стихийных) публичных мероприятий. В соответствии с рекомендациями Европейского суда по правам человека, ограничение стихийного собрания недопустимо и может негативно повлиять на его цель.

В этом контексте можем сказать о том, что наиболее практичным и приемлемым будет допущение проведения спонтанных акций (флэшмобов и т.д.), без уведомления и согласования органов власти, но при условии, что такие акции протеста не должны быть запланированы, иначе они будут запрещены.

Главная проблема, по нашему мнению, кроется не в ухудшении экономической ситуации, а в том, что властные органы на местах не умеют и не хотят вступать в диалог с населением которое вынуждено прибегать к крайним формам выражения своего мнения. Практика последних лет показывает, что местные администрации зачастую используют любые возможности по недопущению проведения массовых акций протеста. Ситуацией взаимного непонимания властей и населения пользуются радикально и экстремистски настроенные группировки, переводя возникшие конфликты, как правило, экономического характера в политическую плоскость.

Так же практика показывает, что нередки случаи, когда интерпретация законодательно закрепленных положений осуществляется должностными лицами по

собственному усмотрению, исходя из специфики ситуации либо личного отношения к поднимаемой организаторами мероприятий проблеме.

Своеобразие процесса регулирования массовых конфликтов заключается в том, что он предполагает хотя бы частичную реализацию интересов определенных социальных слоев населения. В противном случае высока вероятность обострения конфликтной ситуации.

Здесь решением проблемы может стать формализация механизма решения вопросов, выносимых на публичном мероприятии, например, установления сроков их рассмотрения и ответственности за нарушение данных сроков. В этой связи представляется важной роль института обращений граждан как средства обратной связи, выражения реакции населения на решения, принимаемые государственной властью. В условиях демократического общества отработанные механизмы обратной связи необходимы и самой власти. Нередко они содержат указания на пути разрешения возникающих проблем, тем самым способствуя совершенствованию системы государственного управления.

3. Представляется верной точка зрения А.Г. Бачурина, который предлагает законодательно закрепить еще одну форму проведения публичного мероприятия – «автопробег»

В ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» добавить п. 6.1. следующего содержания «Автопробег – передвижение граждан на транспортных средствах по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к какому-либо проблемам с одновременным использованием средств наглядной агитации».

4. Проводя анализ правового регулирования конституционного права на свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований можно сказать следующее: одним из обстоятельств, вынуждающим современное государство вторгаться в сферу, ранее признаваемую неприкосновенной (и в этом смысле абсолютной), является стремление обеспечить безопасность граждан (особенно в условиях непосредственной угрозы международного терроризма)

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что право на проведение публичных мероприятий является одним из основных прав граждан, определяющим их индивидуальную и коллективную свободу, а также является одной из форм непосредственной и первичной демократии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно-правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 07.03.2020).

1.2. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Официальный интернет-портал правовой информации ([ww.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/ (дата обращения: 13.04.2020).

1.3. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 29.12.2012 № 56-РЗ (с изм. на 02.04.2020) «О реализации на территории Республики Северная Осетия-Алания отдельных положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – <http://docs.cntd.ru/document/453124972> (дата обращения: 05.04.2020).

1.4. Закон Ярославской области от 07.12.2004 № 56-з (ред. от 09.06.2016) «О порядке подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/412308949> (дата обращения: 07.04.2020).

1.5. Постановление Администрации г. Омска от 28.04.2009 № 317-П (ред. от 27.12.2019) «О реализации положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях на территории города Омска» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/446620519> (дата обращения: 09.04.2020).

1.6. Закон Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 08.06.2009 № 81-оз (ред. от 31.03.2016) «Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429037655> (дата обращения: 19.04.2020).

2. Научная и учебная литература

2.1. Бачурин, А. Г. Административно-правовое регулирование порядка проведения публичных мероприятий с использованием транспортных средств / А. Г. Бачурин // Алтайский юридический вестник. – 2014. – № 1 (5). – С. 41-44.

2.2. Борщ, А. А. Правовое регулирование публичных мероприятий / А. А. Борщ // Власть. – 2012. – № 8. – С. 150-154.

2.3. Barnett, H. Constitutional and Administrative Law / H. Barnett. – London : Cavendish Publishing Ltd., 1995 – P. 605. – URL: <http://en.bookfi.net/book/1040056> (дата обращения: 10.04.2020).

2.4. Валетов, Т. Я. Свод основных государственных законов (1906 г.) / Т. Я. Валетов : [сайт]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/apr1906.htm> (дата обращения: 01.03.2020).

2.5. Васильков, А. В. Правовое регулирование организации и проведения массовых мероприятий в дореволюционной России / А. В. Васильков, В. А. Коннов // Вестник МГОУ. Серия «Юриспруденция». – Москва : Изд-во МГОУ, 2007. – № 1 : Т. 2 (40). – С. 23-31.

2.6. Вести из СССР № 14 (31.07.1998) // Архив общества «Мемориал». – Вып.14. – Сообщение 16. – 2017. – URL: <http://notepad.memo.ru/vesti-iz-sssr/vesti-iz-sssr/vesti-iz-sssr-no14-1988-31071988/> vesti-iz-sssr-no14-1988-31071988 (дата обращения: 09.03.2020).

2.7. Гаглюев, Д. В. Некоторые региональные особенности нормативного регулирования конституционного права граждан России на участие в публичных мероприятиях / Д. В. Гаглюев // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 4. – С. 36-39.

2.8. Горохов, Ф. А. Сочинения: Философия истории. Перевод с немецкого. Т. 8 / Ф. А. Горохов, А. М. Воден. – Москва, Ленинград : Соцэкгиз, 1935. – 470 с.

2.9. Дмитриев, Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) / Ю.А. Дмитриев. – 2-е изд., изм. и доп. – Москва : ЮРКОМПАНИ, 2012. – 195 с.

2.10. Долинин, В. Э. Самиздат Ленинграда : 1950-е - 1980-е : Лит. энцикл. / В. Э. Долинин, Б. И. Иванов, Б. В. Останин, Д. Я. Северюхин. – Москва : Новое лит. обозрение, 2003. – 622 с.

2.11. Игрунов, В. В. Антология самиздата. Неподцензурная литература в СССР: 1950–1980-е / В. В. Игрунов, М. Барбакадзе. – в 3 т. – Москва : МИГПИ, 2005. – Т. 1. Кн. 2. – 606 с.

2.12. Каминская, Д. Записки адвоката / Д. Каминская. – Нью-Йорк, 1984. – 345 с.

2.13. Крысанов, А. В. Законодательная компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования публичных мероприятий и вопросы реализации ими отдельных полномочий в данной области (на примере Уральского федерального округа) / А. В. Крысанов // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2015. – № 4. – С. 33-36.

2.14. Макаров, А. Свобода собраний в СССР // ОВД-инфо. – 2014. – URL: <https://ovdinfo.org/articles/2014/06/25/svoboda-sobraniy-v-sssr-ili-mozhesh-vyuti-na-ploshchad> (дата обращения: 12.03.2020).

2.15. Никитина, Е.Е. Право на свободу собраний: соотношение федерального и регионально законодательства / Е. Е. Никитина // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 35-43.

2.16. Страшун, Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: особенная часть / Б. А. Страшун. – Том 3. – Москва: Издательство БЕК, 1997. – 764 с.

2.17. Экспертное заключение по делу КПСС (1992 г.) // Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество : [сайт]. – URL: <https://www.memo.ru/ru-ru/history-of-repressions-and-protest/punitive-agencies/case-kpss/> (дата обращения: 05.03.2020).

3. Материалы правоприменительной практики

3.1. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.06.2010 № 705-О-О // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62888/ (дата обращения: 23.04.2020).