

УДК 342.729 **К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ**

© 2020

Ю.И. Головизнина

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Статья посвящена изучению права граждан на мирные собрания. Цель исследования заключается в поиске разрешения проблем, возникающих при реализации гражданами права на мирные собрания.

Ключевые слова: право граждан на мирные собрания, публичные мероприятия, митинг, собрания.

Право граждан на мирные собрания имеет важное конституционно-правовое значение, интерес граждан к данному способу прямой демократии набирает все большие обороты. Мирные собрания – это, по сути, мирный выплеск эмоций и страстей, вызванных, как правило, решениями или действиями публичной власти¹. Во втором квартале 2019 года, согласно данным Центра социально-трудовых прав, отмечено более 430 публичных акций, имеющих характер политического, гражданского, социально-культурного и трудового протеста². Безусловно, это связано с высокой социальной напряженностью и устойчивыми протестными настроениями.

С учетом повышения интереса граждан к рассматриваемому праву большое значение имеет его практическая реализация.

Анализируемое право закреплено в ст. 31 Конституции РФ и имеет детализацию в Федеральном законе от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон о собраниях), где говорится о таких формах публичных мероприятий, как митинг, собрание, пикетирование, демонстрация, шествие и акция в виде сочетания перечисленных форм. При этом с течением времени образовались новые формы выражения мнения через публичные акции, которые не нашли своего отражения в указанном законодательстве. Формулировки Закона о собраниях сложно применить к таким формам публичных мероприятий, как флешмоб, политмоб, смартмоб, массовые пробежки, политконцерты и др.

Отсюда следует закономерная необходимость расширительного толкования указанного закона, а именно – распространения понятия публичного мероприятия на все виды публичной активности и введения открытого перечня форм публичных мероприятий. С этим мнением согласна С.В. Симонова, которая говорит о зако-



Ю.И. Головизнина

*Магистрант юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского*

надательном расширении дефиниций публичного мероприятия как о варианте развития правового регулирования публичных мероприятий в ответ на практическую необходимость, подчеркивая при этом, что не следует искусственно расширять нормативные дефиниции собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования, так как велик риск отнесения к форме мирного собрания акции, при которой используются иные по своей природе средства внешнего выражения общественных интересов³. В практике известны случаи отнесения бесплатной раздачи гражданам гигиенических средств к митингу, а связанной с выражением мнения пробежки – к шествию, что представляется нелепым.

При расширении списка возможных форм встает вопрос о срочных публичных мероприятиях и мероприятиях, проводимых без организатора. Согласно Закону о собраниях организатор

должен направить уведомление о проведении мирного собрания не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня его проведения. Из-за указанных сроков, во-первых, теряется возможность заблаговременной подачи уведомления (например, за месяц или полгода), что не имеет за собой никаких иных причин, кроме препятствия реализации права на мирные собрания. Во-вторых, обязанность уведомления в указанные сроки лишает возможности проведения спонтанных мероприятий, проводимых без организатора; например, в таком виде публичного мероприятия, как смартфон, который по своей сути является идеей «коллективного разума», выделение организатора невозможно, так как все участники являются организаторами.

Отдельного рассмотрения в вопросе реализации права на публичные собрания заслуживает работа гайд-парков. По аналогии с лондонским Гайд-парком – традиционно сложившимся местом проведения мирных собраний, в Российской Федерации под гайд-парком понимается единое специально отведенное или приспособленное для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера место⁴. Закон о собраниях прописывает, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязаны определить, где будут размещены гайд-парки, определить правила использования и ограничения. Однако Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 14.02.2013 № 4-П указал на несоответствие Конституции Российской Федерации положений о гайд-парках, внесенных Федеральным законом 08.07.2012 № 65-ФЗ, в части наделения полномочиями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по определению специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, но не закрепляя критерии, «обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний... чем порождается возможность его неоднозначного толкования, а следовательно, и произвольного применения»⁵. Также Конституционный Суд указал, что до внесения в правовое регулирование соответствующих изменений органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации при определении специально отведенных для проведения публичных

мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе. Однако остается вопрос с регулированием гайд-парков в городах федерального значения, деление которых состоит из внутригородских территорий города федерального значения. На сегодня в Москве на 125 внутригородских муниципальных образований функционирует только 1 гайд-парк. В Санкт-Петербурге на 111 внутригородских муниципальных образований функционирует 4 гайд-парка. В Севастополе на 10 внутригородских муниципальных образований функционирует 3 гайд-парка. Исходя из позиции Конституционного Суда, можно сделать вывод о том, что такое количество гайд-парков в городах федерального значения нарушает право граждан на свободу мирных собраний на данных территориях.

Также следует отметить, что за время существования гайд-парков в Российской Федерации выявился ряд иных проблем. По правилам, для проведения мирного собрания организатору не требуется подача уведомления о проведении публичного мероприятия, а достаточно лишь письменной заявки в администрацию муниципального образования не ранее чем за 15 дней до момента проведения мероприятия и не позже 3 дней до его начала. Однако за все годы функционирования парков в среднем одобряют около четверти заявок, в связи с чем граждане теряют интерес к данному месту для проведения публичных акций.

Места под гайд-парки определяли в неудобных для населения местах – на окраинах городов и в малопосещаемых местах. В целом, власти при определении мест расположения гайд-парков не учитывали мнения населения и общественных организаций. Примером может служить исключение в 2017 году из списка гайд-парков в Санкт-Петербурге Марсова поля. Несмотря на то, что данное место является историческим местом проведения публичных мероприятий и было наиболее востребованным среди других гайд-парков в Санкт-Петербурге, Общественный совет ГУ МВД РФ по Петербургу и Ленинградской области после несанкционированной акции 12 июня 2017 года на Марсовом поле предложил пересмотреть городской закон, определяющий это место как площадку для публичных мероприятий. Правительством Санкт-Петербурга в августе 2017 года было принято решение исключить Марсово поле из списка

гайд-парков⁶. С целью отменить данное постановление правозащитники обращались в Санкт-Петербургский городской суд, а в дальнейшем и в Верховный Суд Российской Федерации, но решение было оставлено в силе. Решение исключить из перечня специально отведенных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений территории на Марсовом поле критиковалось не только гражданами, но и уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге. В своем докладе он выразил мнение, что данное решение является одной из наиболее существенных проблем в сфере реализации права на свободу собраний, выявленных в 2017 году, однако ситуации это не изменило.

Отличия от общего порядка проведения публичного мероприятия и порядка проведения мероприятия в гайд-парках не совсем понятны. На организаторе мероприятия все равно лежит обязанность информирования о проведении мероприятия в случае превышения предельной численности участников (в большинстве регионов этот порог – 100 участников), при котором органы власти начинают согласовательные процедуры с организатором о времени и дате мероприятия⁷.

Также при определении площадки для гайд-парков возникает вопрос о конкретных границах размещения парков. Региональная власть определяет конкретную территорию (парк, площадь), но не устанавливает границу нахождения гайд-парка, что является для организаторов и участников определенным риском.

Информация о времени и дате запланированных мероприятий, о количестве участников и организаторе, о плане работы гайд-парков не представляется в средствах массовой информации. Для получения актуальной информации необходимо делать запросы в органы местного самоуправления либо обращаться в органы лично, что также осложняет процедуру проведения мирных собраний в гайд-парках.

Таким образом, современное законодательство о мирных собраниях требует преобразований. В частности, необходимо устранить пробелы в Законе о собраниях относительно многообразия форм публичных акций. Одним из вариантов решения проблемы может стать замена закрытого перечня форм на открытый. Также представляется необходимым закрепление воз-

можности проведения спонтанных мирных собраний в упрощенном порядке. Совершенствование законодательства также необходимо на региональном уровне в области организации и функционирования гайд-парков, а именно следует ввести процедуру согласования с населением выбора места гайд-парка, увеличить порог предельной численности участников публичного мероприятия, при котором органы власти начинают согласовательные процедуры, обязать органы местного самоуправления доводить до населения информацию о деятельности гайд-парков.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ (с изм. от 14.02.2013) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. – 2012. – № 24. – Ст. 3082.
2. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2017 № 697 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.12.2012 № 1363» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa (дата обращения: 21.08.2017).
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. – 2013. – № 8. – Ст. 868.
4. Корепина А.Н. Особенности определения специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий / А.Н. Корепина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 8. – Ч. 2. – С. 79–81.
5. Официальный сайт Центра социально-трудовых прав [Электронный ресурс]. URL: http://trud-prava.ru/images/content/Monitoring_2_Quart_2019 (дата обращения: 20.10.2019).
6. Симонова С.В. Конституционно-правовое регулирование публичных мероприятий в Российской Федерации: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. – М., 2018. – 240 с.
7. Храмова Т.М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. – М., 2015. – 220 с.

¹ Храмова Т.М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. – М., 2015. – С. 25.

² Результаты мониторинга протестной активности во втором квартале 2019 года, подготовленного Центром социально-трудовых прав // Сайт Центра социально-трудовых прав [Электронный ресурс]. URL: http://trudprava.ru/images/content/Monitoring_2_Quart_2019 (дата обращения: 20.10.2019).

³ Симонова С.В. Конституционно-правовое регулирование публичных мероприятий в Российской Федерации: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.02. – М., 2018. – С. 87.

⁴ В Соответствии с п. «а» ч. 4 ст. 2 Федерального закона от 08.06.2012 № 65-ФЗ (с изм. от 14.02.2013) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

⁶ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2017 № 697 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.12.2012 № 1363» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa (дата обращения: 21.08.2017).

⁷ Корепина А.Н. Особенности определения специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 8. – Ч. 2. – С. 79–81.

ON THE REALIZATION OF THE RIGHT OF CITIZENS TO PEACEFUL ASSEMBLY

Yu.I. Goloviznina

Masters program student of the Law Faculty at the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

In this article, the author explores citizens' right to peaceful assembly. The aim of the study is to find a solution to problems arising in the exercise by citizens of their right to peaceful assembly.

Keywords: citizens' right to peaceful assembly, public events, meetings, assembly.