

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический

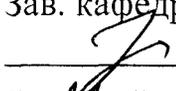
Кафедра теории и истории государства и права

Направление подготовки 40.04.01 (030900.68) – Юриспруденция

Программа магистратуры Теория и история государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

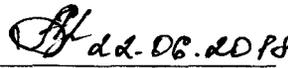
 А.В. Умрихин  
« 23 » 06 2018 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему: Становление и развитие законодательства Российской Федерации о праве граждан на участие в публичных мероприятиях (1992 – по наст. время): историко-правовой аспект

Исполнитель

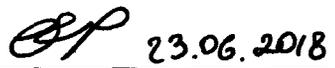
студент группы 621-ом

 22.06.2018  
(подпись, дата)

А.А. Антончикова

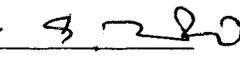
Руководитель

доцент, канд.юрид.наук

 23.06.2018  
(подпись, дата)

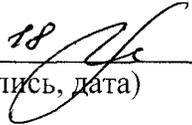
С.В. Чердаков

Руководитель научного  
содержания программы  
магистратуры

23.06.2018   
(подпись, дата)

А.П. Герасименко

Нормоконтроль

22.06.18   
(подпись, дата)

О.В. Громова

Рецензент

23.06.2018   
(подпись, дата)

Т.Ю. Ныrkова

Благовещенск 2018

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ  
Зав. кафедрой  
 А.В. Умрихин  
« 10 » 10 2016 г

**ЗАДАНИЕ**

К магистерской диссертации студентки группы 621-ом Антончиковой Анжелики Андреевны

1. Тема магистерской диссертации: Становление и развитие законодательства Российской Федерации о праве граждан на участие в публичных мероприятиях (1992 – по наст. время): историко-правовой аспект (утверждено приказом от 09.04.2018 № 772).
2. Срок сдачи студентом законченной работы: 29.05.2018 г.
3. Исходные данные к магистерской диссертации: Конституция Российской Федерации, нормативно-правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов России, историко-правовые документы, специальная юридическая литература, правоприменительные акты.
4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): провести всесторонний анализ историко-правового аспекта становления и развития законодательства РФ о праве граждан на участие в публичных мероприятиях (с 1992 года – по настоящее время).
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.
6. Консультанты по дипломной работе: нет.
7. Дата выдачи задания: 10.10.2016.

Руководитель магистерской диссертации: доцент, канд. юрид. наук Чердаков Сергей Владимирович

Задание принял к исполнению: 10.10.2016. 

## РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 88 страниц, 81 источник.

ПУБЛИЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ, МАССОВЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ, СОБРАНИЕ, МИТИНГ, ШЕСТВИЕ, ДЕМОНСТРАЦИЯ, ПИКЕТИРОВАНИЕ, ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В диссертации исследованы основные историко-правовые аспекта становления и развития законодательства Российской Федерации о праве граждан на участие в публичных мероприятиях в исторический период с 1992 года и по настоящее время.

Цель работы – всестороннее исследование правового института конституционного права на свободу собраний, анализ теоретико-правовой базы права граждан России на проведение публичных мероприятий, существующих реалий конституционно-правового механизма реализации этого права, а также законодательной и правоприменительной практики в области исследуемых правоотношений.

Основу методологии исследований составляют комплексное использование общенаучных и специальных методов познания, диалектической теории познания, философских принципов исследования социальных явлений, сравнительно-правовой и исторический методы исследования. На основании метода сравнительного правоведения проанализировано в полном объеме содержание конституционно-правового права граждан на участие в публичных мероприятиях, представлена периодизация становления законодательства и правовой системы России в исследуемой области.

## СОДЕРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| Введение   | 5  |
| 1 Зарождение и становление законодательства Российской Федерации о праве граждан на участие в публичных мероприятиях   | 10 |
| 1.1 Право граждан на участие в публичных мероприятиях как предмет и объект исследования  | 10 |
| 1.2 Вопросы периодизации права граждан на участие в публичных мероприятиях   | 27 |
| 2 Развитие законодательства о праве граждан на публичные мероприятия в связи с принятием Конституции 1993 года и Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» | 38 |
| 2.1 Становление конституционной нормы о праве граждан на участие в публичных мероприятиях  | 38 |
| 2.2 Развитие законодательства Российской Федерации о праве граждан на участие в публичных мероприятиях на федеральном уровне власти  | 46 |
| 2.3 Последующая детализация права граждан на участие в публичных мероприятиях на региональном и местном уровнях власти   | 64 |
| Заключение   | 75 |
| Библиографический список   | 78 |

## ВВЕДЕНИЕ

Реформирование системы российского законодательства, начавшееся в 90-е годы XX века, предполагает пересмотр отношений к такому институту конституционного права России как право граждан на публичные мероприятия в Российской Федерации, поскольку современное законодательство и право России находится на стадии широкой демократизации общественной жизни и успешного внедрения правового государства, после долгого построения социалистического общества. В этой связи представляется очень важным и интересным проследить, какой путь развития претерпело право граждан на публичные мероприятия в России с 1992 года по настоящее время.

Права и свободы человека и гражданина, связанные с общественным выражением мнений являются на сегодняшний день одним из основополагающих кирпичиков, лежащих в основе построения эффективной демократии. При непосредственном участии населения, выражающего свои позиции и взгляды, в том числе в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, иначе говоря, в форме публичных мероприятий, о которых в международном сообществе принято говорить как «о свободе собраний» или «о мирных собраниях», происходит формирование законодательства.

Диалог властных структур и общества воспринимается многими скорее как вызов общественности, который достаточно трудно принять. К гражданской манифестационной активности в нашей стране относятся больше с недоверием, нежели чем с поощрением и стимулированием, что по своей природе ошибочно и не верно, так как по средствам такого прямого взаимодействия органов власти, общества и отдельно взятого гражданина происходит обновление мировоззренческих установок, создание эффективного механизма осуществления прав и свобод человека и гражданина, и что не менее важно, заставляет реально работать конституционные положения.

Преодоление отчуждения российских граждан от влияния на государственные решения позволит сформировать реальное правовое государство с

демократическим режимом и активным гражданским обществом.

В этих целях рассматривается необходимость и актуальность проведения настоящего исследования. Закрепленные правовые установки, направленные на регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, включающие свободу собраний, предполагают не только строгое их соблюдение, но и совершенствование их дальнейшего развития.

Создание и развитие государства в качестве правовом предполагает построение таких взаимоотношений между государственными структурами осуществления власти и личностью, которые были бы основаны на праве и законе. Союз государства и общества, в том числе в лице отдельных граждан, предполагает в данном ключе формирование гуманных и верных отношений.

Проблематика соблюдения и реализации прав и свобод человека и гражданина ставится в центре угла в любой отрасли права.

Тем не менее, в многообразии научных разработок, связанных с правами и свободами человека и гражданина, институт права граждан на участие в публичных мероприятиях является не достаточно исследованным в юридической науке. Специальная научная публицистика в этой области рассматриваемого правового явления не имеет достаточных объемов. Более этого, внушительное количество авторов и правоведов рассматривают указанный институт публичных мероприятий или обобщено или фрагментарно.

В представленной работе изучены несколько дискуссионных вопросов, касающихся историко-правового аспекта развития и становления свободы собраний, к которым можно отнести: право граждан на участие в публичных мероприятиях как предмет и объект исследования, рассмотрение вопросов о сущности и природе такого явления как публичное мероприятие, раскрытие понятий и целей видов публичных мероприятий, представлены этапы развития законодательства рассматриваемой темы, в том числе проведено масштабное исследование с помощью сравнительно-правового анализа об изменениях федерального законодательства и соотношении его с региональным. В той или иной мере эти вопросы отражены в работах С.А. Авакьяна, С.С.

Алексеева, Н.В. Витрука, П.И. Гаврюшенко, И.Н. Глебова, Л.И. Глухаревой, И.В. Гончарова, В.Н. Григорьева, В.В. Гушина, Ю.А. Дмитриева, В.Д. Зорькина, В.А. Карташкина, ВЛ.Кикотя, С.А. Комарова, А.М. Кононова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, С.Я. Лебедева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, С.С. Маиляна, А.С. Мордовцева, В.С. Нерсисянца, А.С. Прудникова, Л.П. Рассказова, Ю.И. Скуратова, М.С. Строговича, Е.Н. Тарновского, В.И. Червонюка, В.А. Четвернина, В.Н. Фадеева, Б.С. Эбзеева и других ученых.

Нормативную базу диссертации составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты и международные договоры, нормативно-правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов России.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, регулирующие право граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях. В качестве предмета выбрана история становления и развития законодательной и правовой системы России в сфере исследуемых правоотношений.

Цель диссертации заключается исследовании правового института права граждан на участие в публичных мероприятиях, его место в системе права и законодательстве России.

Предполагается что данное исследование направлено на изучение теоретической и правовой базы свободы собраний, а также на исследование комплексного состояния законодательства Российской Федерации и реалий современной жизни с помощью применения сравнительно-правового анализа, исторических методов и т.д.

Для реализации поставленной цели исследования требующими внимания названы следующие задачи:

1. Проведение исследования конституционного права граждан на участие в публичных мероприятиях в качестве предмета и объекта изучения.
2. Рассмотрение указанного права с позиций понятийного и сущностного аппарата.

3. Периодизация исторического развития законодательства России о рассматриваемой тематике в структурные этапы.

4. Исследование становления конституционной нормы о праве граждан на участие в публичных мероприятиях, с учетом существующих теоретических наработок, а также современного состояния общественной жизни, раскрыть ее реальное применение на практике.

5. Анализ основных изменений федерального законодательства, изучение основных тенденций последующего развития и необходимости обращения внимания на проблемы осуществления свободы собраний.

6. Изучение изменения регионального законодательства субъектов Российской Федерации в части проведения и организации публичных мероприятий.

Методологической и теоретической основой настоящей диссертации явилось комплексное использование общенаучных и специальных методов познания, диалектической теории познания, философских принципов исследования социальных явлений.

Основополагающим методом данной работы является метод сравнительного правоведения, позволяющий наиболее полно раскрыть содержание конституционно-правового механизма реализации политического права граждан России на проведение публичных мероприятий.

Проанализированы концептуальные положения международного права, конституционного права Российской Федерации, законодательные и иные нормативно-правовые документы, исследования в других отраслях правовой науки, научная литература и периодическая печать.

Магистрантом осуществлен полный анализ теоретического материала формирования и последующего развития права на проведение публичных мероприятий, сформулировано основное понятие предмета исследования.

В процессе решения поставленных гносеологических задач магистрантом преследовалась цель дать объективную оценку сложившейся ситуа-

ции в области реализации права граждан России на проведение публичных мероприятий, сформулировать выводы и научные предложения, отличающиеся новизной и перспективностью.

# 1 ЗАРОЖДЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

## 1.1 Право граждан на участие в публичных мероприятиях как предмет и объект исследования юридической науки

Публичное выражение мнений по наиболее важным общественным вопросам является одной из форм реализации демократии в государстве. Обсуждение злободневных проблем, представляющих интерес для широкой общественности, в том числе в политике, экономике, социальном обеспечении, культуры, а также наиболее актуальной на сегодняшний день для граждан Российской Федерации темы массового профессионального спорта, напрямую связано с проявлением в демократическом государстве гражданского общества.

В научной публицистике достаточно широко распространена позиция, исходя из которой свобода общественного мнения рассматривается как важнейшая основа демократического состояния общества. Так, например по мнению Авакьяна Сурена Адибековича, выраженного в научной статье «Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления», ключевые направления развития российской государственности связаны с главными аспектами права на свободное выражение мнения, приоритетом прав и свобод личности в нашей стране и ценностями демократического гражданского общества<sup>1</sup>. О праве граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях как об одном из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в любом демократическом правовом государстве современности говорит и коллектив авторов под руководством Дмитриева Ю.А.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Авакян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 12-20.

<sup>2</sup> Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий. Статут, 2013.

Одновременно с этим следует отметить важность и неизбежность связи свободы граждан на участие в публичном мероприятии с правом и законодательством, поскольку свободное выражение мнений, привлечение внимания государственных властных структур тем или иным аспектам общественной жизни должны быть гарантированы именно юридическими средствами.

При всей актуальности проблем, касающихся свободы публичных мероприятий, невозможно сказать, что в научной правовой современной российской литературе им уделяется необходимое внимание, в том числе с теоретической стороны вопроса. Исследования в данной области на сегодняшний день единичны. Отчасти, по мнению Шевердяева С.Н., это объясняется разрывом науки и практики одновременно с распространением утилитарно-политического подхода к законотворчеству<sup>3</sup>.

Если рассматривать право граждан на участие в публичных мероприятиях в теоретико-правовом ключе, то можно говорить о влиянии и конституционной отрасли права на данную область правовой системы российского права.

Право граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях является одним из основных принципов, лежащих в основе конституционного строя, ведущих начал, на которых строится политическая система российского общества и отношения между государством и гражданином. Необходимость обеспечения свободы выражения общественного мнения юридическими средствами привела к закреплению указанного права в Основной Закоа государства, а именно в статью 31 главы второй Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>.

Граждане вправе проводить собрания, демонстрации и митинги, шествия и пикетирование – как выражение своей социальной и политической

---

<sup>3</sup>Шевердяев С.Н. О некоторых общих аспектах развития российского конституционного права в контексте актуализации темы политического протеста // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 21 – 27.

<sup>4</sup>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) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

активности<sup>5</sup>, при этом указанное право предполагает наличие условия, что эти движения будут проводиться мирно и без оружия.

Право граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях можно рассматривать в качестве объективного права и субъективного права каждого на мирные собрания.

В объективном смысле право граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения в сфере осуществления населением своего конституционного права на организацию и проведение собраний, демонстраций и митингов, шествий и пикетирований как выражение социальной и политической активности.

В контексте объективного права следует упомянуть вопрос, связанный с теорией конституционализма: нужно ли выделять право граждан РФ на участие в публичных мероприятиях в качестве подотрасли, института или субинститута конституционного права?

Представляется, что российским конституционалистами еще предстоит обсуждение места права граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях (в качестве объективного права) в юридической науке и учебной дисциплине «Конституционное право РФ».

Интересные рассуждения в этом ключе, видятся нам, у Саленко А.В. в научной публикации «Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах». Автор относит право публичных собраний (иначе – право граждан на участие в публичных мероприятиях) к междисциплинарной подотрасли публичного права.

Между тем Саленко А.В. пишет о необходимости выработать подходы к определению понятия права публичных собраний в теории конституционного права. При этом практическую значимость выделения права публичных собраний в качестве междисциплинарной подотрасли публичного права в

---

<sup>5</sup>Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) // Проспект. 2015. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

учебном процессе автор видит в сконцентрированности внимание студентов-юристов на детальном анализе актуальных вопросов свободы мирных собраний, возникающих в современной Российской Федерации<sup>6</sup>.

На наш взгляд, отнести право граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях (в качестве объективного права) к междисциплинарной отрасли публичного права не представляется возможным, поскольку совокупность правовых норм, регулирующих данную сферу значительно уже, чем необходимо для образования самостоятельной междисциплинарной отрасли права. Д

анная сфера исследования напрямую взаимодействует и имеет тесную связь с конституционным правом, включая его источники, методы регулирования. Но нельзя не отметить междисциплинарный характер данного права, роль административно-правовой отрасли заметна в части реализации права граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях на практике, в том числе, оказывает влияния на привлечение к ответственности за препятствие в реализации данного права.

Этой же позиции придерживается доктор юридических наук Авакьян С.А., рассматривая в своих публикациях свободу собраний как важный конституционный и в целом правовой институт. Но при этом, автором не отрицается отражение материальных и процессуальных моментов данного права в отраслевых законодательствах. Еще одним автором, относящим свободу общественного мнения к институтам конституционного права, является Лимонцева В.А., которая, раскрывая природу права на участие и проведение публичных мероприятий, приходит к выводу, что *институт свободы собраний* развивается на рубеже столкновения естественных и политических прав человека и гражданина<sup>7</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что большинство авторов

---

<sup>6</sup> Саленко А.В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах / А.В. Саленко // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 47-51.

<sup>7</sup> Лимонцева, В.А. Протестные формы выражения общественного мнения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С.12-18.

относит указанное право к весоному институту конституционно-правовой отрасли – права и свободы человека и гражданина.

Права человека и гражданина – важнейший институт современного конституционного права.

Принципиальная установка о человеке, его правах и свободах как о высшей ценности является одной из основ конституционного строя страны и предопределяет роль и значение, которое Конституция придает правам и свободам человека и гражданина<sup>8</sup>.

Используя предложенную Н.И. Матузовым и А.В. Малько терминологию в учебнике «Теория государства и права», действительно можно отнести право граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях к институтам права или, даже, субинституту.

Институт права понимается как сравнительно небольшая, но устойчивая группа норм права, которые регулируют определенную разновидность общественных отношений<sup>9</sup>. Правовые институты имеют своей целью и задачей регламентировать обособленные участки, фрагменты или стороны общественной жизни. Институт определяется как составная часть, элемент, звено структуры отрасли.

Так и право граждан на участие в публичных мероприятиях закрепляет и регулирует узкую область правоотношений, исключительно касающуюся организации, реализации и проведения собраний, демонстраций и митингов, шествий и пикетирований, выступающих в качестве средства диалога российского общества и властных структур.

В юридической литературе общепризнана классификация конституционных прав и свобод на права и свободы человека и гражданина.

При этом субъектом политических прав и свобод считался, как правило, только гражданин Российской Федерации. Однако в науке было высказа-

---

<sup>8</sup> Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры. Статут. 2017. С. 22-26.

<sup>9</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. Юристъ. 2004. С. 97.

но сомнение в универсальности этого правила<sup>10</sup>. Право граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях в субъективном смысле представляет собой гарантированную конституцией возможность граждан проводить массовые публичные мероприятия с целью выработки общего мнения их участников по общественно значимым вопросам, выражения своих интересов, требований, взглядов<sup>11</sup>. В современных реалиях развития России право граждан на участие в публичных мероприятиях – это наиболее важный и значительный блок жизни общества, признанный одним из видов непосредственного участия населения в управлении политическими и общественными вопросами.

Указанное конституционное права каждого гражданина развилось на рубеже естественных и политических прав. Естественное право неотчуждаемо от рождения, и индивид, вне зависимости от того, провозглашено ли это право законодателем, пользуется им как индивидуально, так и коллективно, выражая свое мнение по различным вопросам жизни общества, членом которого он является. Большинство авторов научных публикаций о правах человека относят указанное право к политическим правам. К примеру, Лукашева Е.А., Яковенко М.А. выделяют в качестве критерия для определения права граждан на участие в публичных мероприятиях к политической функцию по обеспечению возможности граждан участвовать в общественно-политической жизни государства<sup>12</sup>. По их мнению, рассматриваемое нами право не только позволяет выявить и обсудить назревшие проблемы, но и побудить органы государственной власти и местного самоуправления к принятию соответствующих решений<sup>13</sup>. По справедливому мнению Б.С. Эбзеева «политические права служат обеспечению участия гражданина в государственной власти, но различаются по способу привлечения граждан к

---

<sup>10</sup>Нудненко Л.А. Теоретические основы права гражданина Российской Федерации на проведение собраний, митингов, шествий и пикетировании // Журнал российского права. 2000. №12. С. 46-49.

<sup>11</sup> Казанник А.И. Конституционное право: университетский курс: в 2 томах: Учебник (том 2). Проспект. 2015. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>12</sup>Лукашева Е.А. Права человека. М, 2000. С. 151.

<sup>13</sup> Яковенко М.А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод / М.А. Яковенко // М.: Юрист. – 2009. - С. 11-19.

ее осуществлению». «Политические права и свободы граждан имеют назначением, во-первых, непосредственное участие граждан в управлении государственными делами и местном самоуправлении, во-вторых, способствуют развитию политической активности и самодеятельности граждан и обеспечивают удовлетворение политических интересов граждан; в-третьих, гарантируют гражданам доступ к государственным должностям без каких-либо различий, за исключением специальных требований, установленных законом»<sup>14</sup>.

На наш взгляд, политический характер свободы собраний объясняется прямой и обратной связью граждан, в том числе их добровольными общественными организациями, с одной стороны, и государством, представленным в виде системы органов власти – с другой. Как политическое право свобода собраний осуществляется гражданами посредством демократии и в целях реализаций населением общественного контроля над властными структурами. Также местонахождение нормы о праве граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях среди других политических прав, указанных в статьях 29 – 31 Конституции Российской Федерации, очевидно указывает на принадлежность данного права к политическим, неразрывно связанным с государством и обществом.

Научная литература конституционного права предлагает деление политических прав и свобод на индивидуальные (право на участие в отправлении правосудия, право обращения в государственные органы) и коллективные (право обращаться в государственные органы, право на объединение и, в том числе, право на собрания, митинги и иные публичные мероприятия). Фактически все учебники Конституционного права относят свободу общественного мнения к коллективным правам. Теоретически коллективный характер субъективного права граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях вытекает из общих положений о признании свобо-

---

<sup>14</sup> Колосов, И.С. Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и его реализации в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: дис... канд. юрид. наук: 01.07.2005 / И.С. Колосов; - Ставрополь. - 2005. 197 с.

ды граждан на сообщение своих мыслей и взглядов и объединение с себе подобными. Такая позиция является признанной научным сообществом в силу того, что проведение публичных мероприятий является главным средством воплощения общественного мнения. По такому же пути идет и законодатель, закрепив в определениях к основным формам выражения общественного мнения формулировки «совместно присутствие граждан», «массовое присутствие граждан», «массовое прохождение граждан». Однако при более детальном анализе, можно разглядеть индивидуальный характер исследуемого права. В этом случае, гражданин выражает исключительно личное мнение, а его общественным делает его только публичное изложение и цель на то, что такое мнение станет мнением не только источника, но и многих других лиц.

Спорный вопрос об отнесении права граждан на участие в публичных мероприятиях к основным или к дополнительным.

Следует отметить, что в конституционном праве нет жесткой иерархизированной системы прав и свобод<sup>15</sup>. Более того, существование такой системы немыслимо в силу взаимозависимости прав и свобод, многозначности и сложности связей и взаимодействий, регулируемых конституцией, непосредственной включенности прав человека в объективный порядок общества<sup>16</sup>. По мнению К. Хессе, связи и взаимодействия прав и свобод не поддаются жесткой систематизации, а попытка их систематизации нарушает цельность и не может служить пояснением. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что вопрос о месте права граждан на участия в публичных мероприятиях в структуре конституционных прав не предполагает иерархию, поскольку каждое право человека самостоятельно по своей правовой природе.

Исследование места в структуре прав и свобод, выявления системных связей права граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях необходимо в целях определения соотношения и взаимосвязь с другими политическими правами, и больше всего, с правом на свободу слова.

---

<sup>15</sup> Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18 - 19 ноября 2016 г.): Сборник научных статей. Статут. 2017. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Хессе, К. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юридическая литература, 1981.

Решение данного вопроса позволит также более четко определить границы права на публичные мероприятия, круг его вопросов и другое.

Основные права исторически первыми были признаны в качестве важнейших и фундаментальных прав (основных прав) в политике и праве. Производные (дополнительные) права развивают, дополняют и конкретизируют основные. Однако, по мнению К. Хессе., основные права могут также дополнять друг друга в специальных вопросах, когда одно основное право конкретизирует гарантии другого. Рассматривая вопрос о соотношении конституционных прав, ученый не приводит иных вариантов соотношения, кроме соотношения в форме конкретизации. Автор ограничивается фразой о том, что «в остальном конкретные основные права в значительной степени связаны друг с другом». С этим утверждением необходимо согласиться, поскольку дать полное описание соотношения права на свободу собраний с иными конституционными правами едва ли возможно, учитывая многообразие и сложность их взаимосвязей.

Полагаем, что право граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях выступает в качестве основного (конституционного) права, хотя и тесно связано с правом на свободу слова, конкретизирует его по существу и предоставляет формы для его осуществления в виде собраний, митингов, шествий, акций и пикетирования. Также следует подчеркнуть, что конституционная норма о свободе собраний гарантируется конституционным запретом требовать выражения своего мнения. Последнее является специализированной гарантией в отношении исходного права на достоинство личности (ч. 1 ст. 21 Конституции Российской Федерации).

Политическое право граждан на участие в публичных мероприятиях занимает важное место в системе прав человека и тесно связано с реализацией всех прав и свобод личности, предоставляет гражданам широкие возможности для выражения мнений и убеждений, выдвижения требований по различным вопросам не только политической, но и экономической, социальной и культурной жизни страны.

Свобода на осуществление права на участие в публичных мероприятиях как одно из важнейших политических прав закреплено в целом ряде международных нормативно-правовых документов.

К примеру, Международный пакт о гражданских и политических правах, признавая право на свободу собраний, определяет, что право человека на мирные собрания не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом в интересах обеспечения государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц<sup>17</sup>. Свобода мирных собраний закреплена в п. 1 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека<sup>18</sup>. О свободе собраний говорит также в ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Согласно Конвенции осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц, и кроме законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства<sup>19</sup>.

На основе этих универсальных международных документов можно сделать вывод о том, что сущность права на участие в публичных мероприятиях чаще всего встречается в контексте понятия права на мирные собрания или права на свободу собраний. Таким образом, полагаем верным считать

---

<sup>17</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>18</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>19</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

тождественными указанные понятия.

С целью более глубокого проникновения в правовую природу права граждан на участия в публичных мероприятиях следует рассмотреть понятие «публичное мероприятие» как таковое, а также его составные части: «собрание», «митинг», «демонстрация», «шествие», «пикетирование». Законодателем в статье 2 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>20</sup> предложена специальная терминология, позволяющая нам определить основные характерные признаки, присущие каждому публичному мероприятию. Закрепление этих понятий в данной статье означает их официальную законодательную трактовку, обязательную для целей правоприменения в указанной сфере отношений<sup>21</sup>. Хотя некоторые правоведы считают, что Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», принятый, согласно преамбуле, для обеспечения статьи 31 Конституции, - основной, но не единственный правовой акт, действующий в целях консолидирования модели законодательного регулирования права граждан на участие в публичных мероприятиях и закрепления особенностей конституционной свободы собраний.

Данная точка зрения находит свое отражение в действующем законодательстве Российской Федерации, поскольку некоторые правовые акты дополняют понятие «публичное мероприятие». Так, например, в пункте 2 ст. 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации законодатель использует термин «публичного мероприятия», но не дает полноценного определения данного понятия, приводя только некоторые его формы для его осуществления. К примеру: собрания, съезды, конференции, концерты, представления, спортивные соревнования. Пленумы Верховного суда Российской Федерации

---

<sup>20</sup>Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>21</sup>Бельянская А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

и Высшего арбитражного суда Российской Федерации добавляют к списку открытое судебное заседание (пункт 7 совместного Постановления от 26.03.2009). Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» оперирует понятием публичного мероприятия в более узком значении, ограничивая его такими формами, как собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование, и специальной целью.

Безусловно, на сегодняшний день законодательство Российской Федерации разрознено, а в части некоторых вопросов до конца не систематизировано, что побуждает проблемы правоприменения. Это связано, к примеру, с разграничением понятий «массовое мероприятие» и «публичное мероприятие». О термине массового мероприятия законодатель говорит без специальных дефиниций, используя его и в более широком смысле, поглощающем публичные мероприятия, и «в единичных случаях, наравне с публичными»<sup>22</sup>.

В качестве примера можно привести пункт «е» ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», пункт 9 части 2 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении», часть 5 ст. 28 Закона РФ «О государственной границы Российской Федерации». В этих правовых нормах приводится перечисление формы осуществления мероприятий в собирательном смысле и добавляется обобщение всех указанных форм в качестве иных массовых мероприятий.

В научной литературе также некоторые авторы употребляют термин массового мероприятия в качестве более широкого понятия, включающего публичные. Так, Сенников Н.М. в статье «О правовых основаниях организации и проведения профсоюзами публичных протестных мероприятий как способа разрешения трудовых конфликтов и возможности их ограничения государством» пишет, что общие нормы, регламентирующие проведение различного рода массовых мероприятий, установлены Федеральным законом

---

<sup>22</sup> Джагарян А.А. Диалог и язык невыслушанных: ценность и пределы свободы собраний // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 4 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>23</sup>.

По мнению А.И. Кокорева, «массовые мероприятия представляют собой организованные и санкционированные компетентными государственными органами или иными общественными организациями, а также осуществляемые на основании обычаев действия значительных групп (масс) людей, преследующие изначально правомерные цели и протекающие в общественных местах». Исходя из приведенного определения наглядно видно, что ученый включил в содержание и публичные мероприятия с участием значительных масс людей.

В пункте 6 части 1 статьи 12 Федерального закона «О полиции», в обязанностях полиции по обеспечению общественного порядка закрепляется разграничение понятий «массовое мероприятие» и «публичное мероприятие», при этом употребляются они как равные самостоятельные виды форм осуществления свободы собраний. К публичным мероприятиям указанный закон относит собрания, митинги, демонстрации, шествия, к массовым – спортивные и зрелищные.

Следует отметить, что в контексте культурно-зрелищных, спортивных, физкультурно-оздоровительных и иных подобных мероприятий, не носящих общественно-политического характера (конкурсы, выставки, фестивали, олимпиады, смотры и т.п.), законодатель употребляет термин «массовое мероприятие» во многих правовых актах. В качестве примера можно привести в данном случае статью 13 Федерального закона «О национально-культурной автономии», где гражданам Российской Федерации в целях сохранения и развития национальной культуры в рамках национально-культурных автономий предоставляется право на проведение массовых мероприятий в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки и другие

---

<sup>23</sup>Сенников Н.М. О правовых основаниях организации и проведения профсоюзами публичных протестных мероприятий как способа разрешения трудовых конфликтов и возможности их ограничения государством // Трудовое право. 2008. № 10 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

мероприятия. Пункт 22 части 1 статьи 34 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», предоставляет обучающимся академические права на развитие своих творческих способностей и интересов, включая участие в конкурсах, олимпиадах, выставках, смотрах, физкультурных мероприятиях, спортивных мероприятиях, в том числе в официальных спортивных соревнованиях, и других массовых мероприятиях.

Конституционный суд РФ также исходит из того, что образующее административно-правовой деликт массовое одновременное пребывание или передвижение в общественных местах, ответственность за которое предусмотрена ст. 20.22 КоАП РФ, охватывает собой «такие массовые мероприятия, которые преследуют заранее определенную цель, характеризуются единым замыслом их участников и свободным доступом граждан к участию в них, но не являются публичными мероприятиями по смыслу Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>24</sup>. При этом наступление ответственности связывается данным законоположением с наличием указанных в нем негативных последствий.<sup>25</sup>

Таким образом, исходя из выше отмеченного, можно выделить признаки, характерные исключительно для публичных мероприятий. Первый признак этих мероприятий является публичность. Как известно, публичный (от лат. *publicus* – общественный)<sup>26</sup> – совершающийся в присутствии публики, открытый, гласный, общественный, не частный.

Следующий признак публичных мероприятий – доступность каждому. Это важный момент, поскольку Конституция понятием «каждый» понимает любое физическое лицо, т.е. человека и гражданина, по смыслу включая иностранных граждан, апатридов (лиц без гражданства) и бипатридов (имеющих двойное гражданство). Однако по отношению к свободе собраний Основной Закон ограничивает категорию ее участников только гражданами Российской

---

<sup>24</sup> Определения Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 года № 1721-О. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Общественное место (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2018). Документ не был опубликован. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык. - 1993. С. 502.

Федерации.

С одной стороны, это правильно, поскольку данная свобода направлена на реализацию прав граждан, в том числе и в политической сфере и не допускает вмешательства в нее иностранных граждан, которые могут преследовать цели, угрожающие целостности и безопасности конституционного строя.

С другой стороны, возникают ситуации, когда без участия иностранных граждан проведение публичного мероприятия невозможно. Например, собрания и митинги студентов Российского университета Дружбы народов, торжественные демонстрации на Красной площади с приглашением представителей дипломатического корпуса, профсоюзные собрания коллективов работников совместных предприятий.

И наконец, как отмечается в комментариях к статье 2 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: «коль скоро публичное мероприятие, как гласит Закон, «доступно каждому», не будут же его организаторы проверять паспорта у всех, кто на нем присутствует! Поэтому сам термин «каждый» означает, что авторы Закона все же допускают возможность участия в мероприятиях не граждан России».

И в качестве последнего признака всех публичных мероприятий можно выделить – мирный характер. Данное конституционное требование вовсе не означает, что нельзя провести собрание или митинг военнослужащих, сотрудников полиции, представителей иных государственных органов охраны порядка. Но его участники не должны быть вооружены.

В научной литературе некоторые авторы выделяют и другие признаки публичных мероприятий. Например, по мнению Нудненко Л.А., признаком, позволяющим отнести собрания, шествия, митинги, демонстрации и пикетирования к видам публичных мероприятий, является их общая цель, под которой понимается свободное формирование и выражение мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической,

социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики<sup>27</sup>.

В названии Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» указывается пять видов публичных мероприятий, различающихся по способу проведения и числу участников.

Собранием считается коллективное присутствие лиц (граждан Российской Федерации), в определенном специально предназначенном для этого месте. Обязательным критерием является совместность такого присутствия и наличие у собравшихся цели нахождения на таком мероприятии, а именно обсуждение каких-либо общественно значимых вопросов.

Под митингом законодатель понимает такое публичное мероприятие, которое можно охарактеризовать как массовое, опять же, присутствие лиц (граждан Российской Федерации) в определенном месте. Цель же митинга представляется в публичном выражении мнения общества. Такое выражение может быть по поводу актуальных проблем, носящих преимущественно общественно-политический характер.

При демонстрации обязательными атрибутами выступают плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, которые используют во время движения. Демонстрация осуществляется при высокой степени организованности и публичности. Это выражение общественных настроений в обществе группой граждан. Демонстрация может начаться или завершиться митингом. Иногда демонстрация может быть «сидячей» - участники не движутся, а сидят массой в людном месте.

Шествие – это продвижение (прохождение, перемещение) группы граждан. Важным отличием является заранее спланированный и согласованный маршрут такого массового передвижения. Осуществляется шествие в целях привлечения внимания к каким-либо общественным проблемам.

Пикетирование осуществляется в публичных целях, но не всегда имеющих большое общественное значение. Цель пикета - привлечь внимание к

---

<sup>27</sup> Нудненко Л.А Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

пикетируемому объекту (памятнику культуры, органу власти, природному объекту и др.) или к конкретной проблеме отдельного гражданина. Пикетирование осуществляется стационарно, то есть на одном месте. При проведении пикетирования возможно использование средств наглядной агитации, но запрещено звукоусиление. Из чего следует, что, хотя это и не сказано в определениях, во всех вышеназванных формах публичных мероприятий использование усиления звука допускается.

Выдрин И.В. и Кокотов А.Н также выделяют такие формы массового выражения общественного мнения, как марши и цепи. Марш – акт добровольного, специально организованного в определенном направлении движения людей по дорогам между населенными пунктами с использованием средств наглядной агитации в пути следования и проведением собраний, митингов в местах остановок с целью пропаганды, обсуждения каких-то вопросов участниками марша с местными жителями; цепь – акт добровольного публичного выражения политических настроений, требований или выражения поддержки людьми, расположенными на одной линии, через плакаты, лозунги и другие средства агитации и пропаганды<sup>28</sup>.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что закрепленное в Конституции Российской Федерации право на участие в публичных мероприятиях занимает важное место в системе политических прав и свобод и тесно связано с реализацией иных прав и свобод личности, предоставляет гражданам широкие возможности для выражения мнений и убеждений, выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны.

Вместе с тем следует отметить, что реализация рассматриваемого права гражданами во многом зависит от уровня демократизма в стране, политических традиций государства, качества политической системы, а также политико-правовой активности самой личности. К сожалению, в настоящее время в России, наблюдается ситуация политической апатии и политического отчуж-

---

<sup>28</sup>Выдрин, И.В. Муниципальное право России. М.: Юрист. 2003.

дения. Представляется, что такое положение дел связано со многими факторами, в том числе историческим прошлым, современными политическими реалиями, а также отсутствием значительной общественной инициативы.

## **1.2 Вопросы периодизации права граждан на участие в публичных мероприятиях**

Как известно, демократия в государстве будет эффективной только в том случае, если в обществе будут реализованы надлежащим образом институты гражданской активности и будут созданы гарантии для осуществления гражданских прав, закрепленных в Конституции. На сегодняшний день законодательство Российской Федерации об институте публичных мероприятий не совершенно и имеет дискретный характер, а вопрос об истории развития данного института не является достаточно исследованным в юридической науке. Для решения данной проблемы предлагаем рассмотреть историю развития законодательства РФ о праве граждан собираться мирно, без оружия с помощью выделения хронологических этапов.

Перед выделением критериев для периодизации и рассмотрения основных подходов к данному правовому явлению предлагается обозначить исторические аспекты. Первоначально в источниках Российского государства на ранних этапах его развития понятия «публичное мероприятие» не встречается вовсе. Первым упоминанием в контексте публичного мероприятия было понятия «скоп», «подозрительные сходбища» или «подозрительные скопища». Указанные понятия употреблялись в значении массовых мероприятий и массовых преступлений против государя и населения.

В Российской империи, несмотря на формальное провозглашение свободы собраний после 17 октября 1905 года и отдельные попытки либерализации этого института, практическое применение законодательных актов о публичных мероприятиях фактически демонстрировало отсутствие гарантии реализации права собираться мирно и без оружия<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Вышкварцев В.В. Законодательное регулирование свободы публичных собраний в Российской империи (1905 - 1906 гг.) // История государства и права. 2013. № 5. С. 36

Новый политический ориентир Советского Союза на идеал социалистического правового государства predetermined характер процесса создания демократического общества<sup>30</sup>. Осознавая актуальность этого вопроса, руководство государства приняло решение осуществить социальную трансформацию посредством конституционной реформы. Определялась задача создания «новой идеологической» Конституции, объединяющей многонациональный народ. В период интенсивной и скрупулезной работы научной общественности (1989 – 1990 гг.), отразившей свое видение политической системы Советского государства в проектах основных законов, стала проследиваться «идеология прав и свобод человека». Причем акценты делались именно на эффективном механизме их реализации, что представлялось большим достижением демократии, новая модель которой должна была в скором времени стать на один уровень с зарубежными развивающимися правовыми государствами.

Особую важность в рассмотрении задач развития прав и свобод человека по-прежнему занимали права второго поколения, и тому, разумеется, есть веские аргументы, подтвержденные историческими сведениями, демонстрирующие социально-экономическое положение граждан на рубеже 80 - 90-х годов XX столетия.

Недовольство граждан государства обстоятельствами такого положения повлекло за собой огромное количество массовых общественных выступлений. Известный современный правовед Ю.А. Дмитриев отметил, что «начало так называемой перестройки не только не остановило процесс проведения стихийных публичных мероприятий, но даже придало ему большую силу<sup>31</sup>. Первое массовое выступление в условиях перестройки произошло 17 декабря 1986 г. в Алма-Ате против назначения Г. Колбина первым секретарем ЦК КП Казахстана. Итог: трое погибли, несколько сот ранено, 99 понес-

---

<sup>30</sup> Вышкварцев В.В. Свобода собраний в свете проектов российской Конституции (1990 - 1993 гг.) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 5

<sup>31</sup> Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий. Статут. 2013. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

ли наказание за участие в массовых беспорядках. В феврале, апреле, мае, июне 1988 года проходили мероприятия с различным числом участников и целями в Москве и Ленинграде. Доходило до абсурда: в Ленинграде милиция выгнала из колонны первомайских демонстрантов старшеклассников за то, что они несли лозунг «Каждому – по труду!».

В результате вышеописанных событий принимается Президиумом Верховного Совета СССР Указ от 28 июля 1988 г. № 9306-ХІ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР»<sup>32</sup>. Согласно положениям этого Указа предусматривался заявительный порядок проведения публичных мероприятий, что фактически ставилось в противоречие со статьей 50 Конституции СССР от 7 октября 1977 года (в ред. от 14.03.1990), согласно которой свобода собраний гарантировалась без каких-либо ограничений; в обозначенных целях существовала гарантия предоставления трудящимся и их организациям зданий, улиц и площадей.

Вместе с тем в Указе закреплялось право исполкомов Советов народных депутатов запрещать собрание, митинг, уличное шествие или демонстрацию, если цель их проведения противоречит Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан. В целом правовая конструкция практического воплощения свободы собраний аналогичным образом повторяла концепцию законодательства о публичных собраниях дореволюционной России (1905 - 1906 гг.), направленную на чрезмерное ограничение, а то и вовсе подавление свободы граждан собираться мирно и без оружия, введя карательные и надзорные функции полиции.

Сегодня Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» в статье 2 определяет публичное мероприятие как открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания,

---

<sup>32</sup> Ведомости ВС СССР. 1988. № 31. Ст. 504 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

митинга, демонстрации, шествия и пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Таким образом, демократизация нормативно-правового регулирования свободы собраний послужила отправной точкой и ориентиром для будущих конституционных проектов, инициированных обществом в сложных условиях политических и социальных противовесов государства переходного периода от советской к либерально-демократической, правовой России.

Публичное мероприятие осуществляется в целях свободного выражения и формировании мнения, а также выдвижения требований по различным вопросам политической, социальной, экономической и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Беря за основу исторический критерий развития государственности в России, можно выделить следующие закономерные этапы развития права на публичные мероприятия:

1. монархический, или дореволюционный (до 1918 года), характеризующийся высокой степенью ограничений прав и свобод личности и почти не ограниченным контролем государства всех сфер жизни общества;
2. тоталитарный (с 1918 по 1991 года), в который государство закрепило формально основные права и свободы человека, но реально контролировало все вопросы жизнедеятельности общества;
3. демократический (1992 года по настоящее время). Названный последним период характеризуется провозглашением прав и свобод человека высшей ценностью, граждане в этот период реально получили возможность осуществления своих прав по средством обеспечения их гарантиями и юридическими средствами.

Для формирования в хронологическую структуру этапов развития законодательства РФ о праве граждан на участие в публичных мероприятиях можно использовать критерии, выделенные Камиловым Михаилом Альбер-

товичем в статье «Этапы административно-правового регулирования публичных мероприятий»<sup>33</sup>. Он выделял следующие критерии: источники права, на которых основаны выводы автора об исторических периодах; порядок проведения публичного мероприятия; орган власти, который осуществляет управление в области публичных мероприятий. Исходя из данных критериев, автор выделяет следующую периодизацию становления права граждан на участие в публичных мероприятиях: этап запрета, этап разрешений, этап ограничений, этап уведомлений.

Первым этапом развития законодательства о праве граждан на публичные мероприятия является период времени до 12 октября 1905 года. На наш взгляд, данный этап условно можно назвать «этапом запрета» (запретительный). Второй этап развития законодательства о праве граждан на публичные мероприятия начинается с первой половины XX века.

Данный этап характеризуется переходом от монархического устройства власти в российском государстве к власти советской. В этот период право граждан на участие в публичных мероприятиях носило разрешительный характер. Начало третьего этапа развития законодательства о праве граждан на публичные мероприятия пришлось на период перестройки СССР. Этот период можно назвать «ограничительным».

Следующий этап – пятый начинается с 18 июля 1995 года, когда были внесены изменения в КоАП РСФСР, которые установили административную ответственность за воспрепятствование организации или проведению публичного мероприятия. Указанный пятый этап можно назвать «уведомительным».

В этот период появляется реальное право на свободу собраний, и оно гарантируется возможностью привлечения ответственности лиц за воспрепятствование его реализации.

Если в качестве критерия выделения исторического этапа развития за-

---

<sup>33</sup> Камиллов М.А. Этапы административно-правового регулирования публичных мероприятий // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

конодательства о публичных мероприятиях взять порядок проведения публичных мероприятий, то можно выделить три следующих этапа:

до 12 октября 1905 года – этап запрета (запретительный);

с 12 октября 1905 года по 18 июля 1995 года – разрешительный этап;

с 18 июля 1995 года по настоящее время – уведомительный этап<sup>34</sup>.

Исходя из рамок данной диссертации, следует рассмотреть более детально временной период с 1992 года по настоящее время и выстроить в нем периодизацию.

За основу, в качестве критерия, положено развитие законодательства России о праве граждан на участие в публичных мероприятиях, тенденции, характеризующие его становление, и научная публицистика, изданная в каждый временной период.

Первым периодом становления и развития права граждан на участие в публичных мероприятиях следует назвать временной отрезок с 1991 года по 1993 год. Этот период условно можно назвать «периодом становления демократической конституционной нормы в России». Основная тенденция развития законодательства, характеризующая данный период, - провозглашение и закрепление в основном законе страны прав и свобод человека и гражданина, в числе которых право на мирные собрания.

Конституцией Российской Федерации 1993 года в статье 31 выделена еще одна тенденция развития законодательства рассматриваемой области. Выбран вектор направления на формирование диалога государства и общества, в целях которого государство отказалось от ранее принятого разрешительного порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий и прочих массовых политических мероприятий.

С момента принятия Конституции 1993 года требуется лишь предвари-

---

<sup>34</sup> Камилев М.А. Этапы административно-правового регулирования публичных мероприятий // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

тельное уведомление властей на проведение публичного мероприятия<sup>35</sup>. Такое положение вещей вызвано принятием в 1991 году Декларация прав и свобод человека и гражданина<sup>36</sup>. В этот период были созданы необходимые условия для формирования уведомительного порядка организации и проведения публичных мероприятий. 25 мая 1992 года был принят Указ Президента России № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»<sup>37</sup> в целях правового регулирования института публичных мероприятий до принятия соответствующего федерального закона, который бы конкретизировал порядок проведения публичных мероприятий. Если говорить об Указе № 524 в целом, то можно сказать, что он окончательно отменил разрешительный порядок проведения публичных мероприятий и ввел уведомительный.

Результатом данного периода можно считать создание благоприятных условий для развития институтов демократии. И теперь перед государством встали задачи по доработке и дальнейшему развитию провозглашенных Конституцией положений<sup>38</sup>.

Следующий период берет свое начало с 18 июля 1995 года, когда были внесены изменения в КоАП РСФСР, которые установили административную ответственность за воспрепятствование организации или проведению публичного мероприятия<sup>39</sup>. Указанный второй период можно условно обозначить «периодом гарантированности права граждан на участие в публичных мероприятиях». В этот период появляется реальное право на свободу собраний, и оно обеспечивается возможностью привлечения ответственности лиц

---

<sup>35</sup> Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры (4-е издание, измененное и дополненное). М.: Статут. 2017. С. 235

<sup>36</sup> Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1» О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. с

<sup>37</sup> Указ Президента РФ от 25.05.1992 № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 22.

<sup>38</sup> Прудников, М.Н Проблемы реализации конституционных прав граждан на мирные собрания // Современное право. 2016. № 8. С. 31 - 35.

<sup>39</sup> Федеральный закон от 18.07.1995 № 105-ФЗ «О внесении изменения в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30.

за воспрепятствование его реализации. На указанный временной отрезок приходится пик закрепления гарантий права на свободу собраний.

В это время также прослеживаются первые попытки урегулированности рассматриваемого права в отдельных субъектах Российской Федерации, появляются первые их региональные нормативно-правовые акты.

В третий период происходит конкретизация права на участие граждан в публичных мероприятиях на федеральном уровне. Временные рамки указанного периода приходятся на 2004-2010 гг. В принятом Федеральном законе № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закрепляются определения и формы публичных мероприятий, устанавливается уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, права и обязанности организаторов, участников публичных мероприятий и гарантии прав граждан.

В качестве обозначения, предлагаем сформулировать название указанного этапа развития российского законодательства как «период введения первых ограничений конституционного права на участие в публичных мероприятиях».

По мнению большинства авторов научной юридической публицистики, здесь представлена первая попытка законодателя создать упрощенную, но процедуру получения согласования с уполномоченными органами (органами государственной власти или органами местного самоуправления), а с другой – оставить за уполномоченным органам множество возможностей для дискреционных решений оценочного характера<sup>40</sup>. Так что можно говорить о такой тенденции, как возврат фактически разрешительного типа регулирования.

В целом реальная политика Российской Федерации в этот исторический период была направлена имитацию демократизации и внедрение гражданского общества в рамки разрешительной системы. Абсолютная свобода

---

<sup>40</sup> Кондрашев А.А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6. С. 24 - 44

на мирные собрания и массовые выступления, предусмотренная статьей 31 Конституции России, оставалась серьезной угрозой для высших властных структур.

Следующий четвертый период приходится на 2010-2012 годы. Это период внесения первых за долгое время изменений в содержание Федерального закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Основной тенденцией данного периода видится нам в урегулировании порядка организации и проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры<sup>41</sup>.

Согласно паспорту законопроекта о внесении изменений, по данной инициативе шла широкая дискуссия, в ходе которой общество в абсолютном большинстве было против данного законопроекта, о чем свидетельствует мониторинг форумов, социологических опросов общественного мнения.

При обсуждении законопроекта, со справедливыми замечаниями выступал депутат Коломейцев Н.В. По его мнению, принятие такого закона грубо нарушает главу 2 Конституции. Чем жёстче законы вы принимаете, тем больше будет протестующих<sup>42</sup>. Об ограничении свободы собраний введением таких положений высказывались ученые Лимонцева В.А, Денисов С.А.

Условно данный период развития законодательства о праве граждан на участие в публичных мероприятиях можно обозначить «периодом оптимизации и последующего ограничения свободы собраний как устоявшейся тенденции». В указанный период включены две принятые после 2010 года поправки к Федеральному закону о собраниях, поскольку существенных изменений они не внесли, но были приняты в целях совершенствования и оптимизации законодательства реалиям современной жизни.

«Период ограничения прав организаторов публичных мероприятиях» -

---

<sup>41</sup> Паспорт проекта Федерального закона № 366608-5 «О внесении изменений в Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в части урегулирования порядка организации и проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры) (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ С.А. Марковым, П.В. Таракановым, И.Н. Касьяновым) (подписан Президентом РФ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>42</sup> Там же.

является пятым по счету этапом развития законодательства о свободе выражения общественного мнения. Он берет свое начало с 2012 года, с момента внесения очередных поправок к Федеральному закону № 54-ФЗ, и заканчивается шестым периодом становления рассматриваемой нами области законодательства, который можно назвать «Периодом ужесточения ответственности за нарушение порядка проведения и организации публичного мероприятия». Указанный шестой период наступает с 2014 года. Основными его тенденциями являются установление законных способов контролирования общественного порядка при проведении публичного мероприятия; ужесточение санкций за нарушение порядка проведения и организации публичного мероприятия в целях предупреждения и профилактики правонарушений и преступлений.

С 2016 года наметились первые тенденции к переходу от уведомительного порядка проведения публичного мероприятия к явочному. Это связано с тем, что на территории многих стран мира, и России в том числе, отмечается рост спонтанных массовых мероприятий – «флешмобов»<sup>43</sup>.

Хотя вопросы об относимости флешмобов к формам публичных мероприятий и их правовом регулировании на сегодняшний день являются недостаточно изученными. Такая тенденция могла бы иметь место в качестве седьмого этапа периодизации, если бы не предшествующие ей периоды, наглядно показывающие ограничения публичных мероприятий.

Последним на сегодняшний день существенным изменением российского законодательства о собраниях и других видах публичных мероприятий является ограничение депутатских полномочий. Безусловно затронутые ограничениями депутатские полномочия не могли остаться без резонансного обсуждения.

Так, можно ознаменовать седьмой период развития законодательства о свободе выражения общественного мнения, начавшийся в 2017 году. Основ-

---

<sup>43</sup> Тюкалова Н.М. К вопросу о законодательной регламентации спонтанных массовых мероприятий в российском законодательстве // Административное право и процесс. 2015. № 6. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

ной тенденцией данного периода выступает ограничение влияния оппозиционных депутатских фракций на сознание граждан, а также совершенствование правового регулирования в рассматриваемой области.

Таким образом, предложенная периодизация помогает проследить определённую тенденцию по ограничению и предоставлению лимитированных политических прав и свобод. В большей степени такое ограничение касается права граждан на участие в публичных мероприятиях. Законодатель объясняет это необходимостью совершенствования указанной сферы общественных отношений в части ее правового регулирования, о чем свидетельствуют названия каждого федерального закона, фактически вводящего недопустимые запреты и постулаты, ограничивающие абсолютное естественное право индивидуумов на свободное выражение мнений.

## 2 РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА ПУБЛИЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ КОНСТИТУЦИИ 1993 ГОДА И ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИЯХ»

### 2.1 Становление конституционной нормы о праве граждан на участие в публичных мероприятиях

Включение в текст основного закона российского государства положения о правах и свободах на свободное мирное выражение мнений гражданами, исключающим использование какого-либо из видов оружия, явилось важной вехой в развитии указанного правомочия российских граждан, в том числе и в развитии и становлении правового государства и гражданского общества в России. Несмотря на то, что законодательству Российской Федерации в своем совершенствовании есть куда стремиться, тезисное закрепление постулатов о взаимоотношениях государства и общества в Конституции важный аспект для демократии.

Если обратиться к истории формирования Конституции Российской Федерации, мы увидим, что большинство проектов, поступивших в Конституционную комиссию с 1990 по 1993 года, содержали положения о праве граждан на участие в публичных мероприятиях. При этом подавляющий массив представленных проектов, независимо от политико-идеологических установок, от национал-патриотических и до либеральных, относили данное право к политическим, гражданским, личным правам. Так, проект, подготовленный Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации, в статье 31 главы III «Гражданские и политические права и свободы»<sup>44</sup> определил право собираться мирно без оружия, но с предварительного уведомления властей. Проект рабочей группы под руко-

---

<sup>44</sup> Проект Конституции Российской Федерации. Подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации: Документы и материалы. М.: Республика. 1993. С. 95

водством Шахрая Сергея Михайловича, видного российского политика и государственного деятеля, в составе Абросимовой Е.Б., Азаровой Н.П., Бунина И.А., Маслова А.В., Минх Г.В., Орехова Р.Г., Слива А.Я., Тарасова О.А., не смотря на то, что «документ, в большей степени обращен к государству и власти и в меньшей – к организации общества»<sup>45</sup>, в статье 26 главы 4 «Политические права и свободы»<sup>46</sup>, относит свободу публичных мероприятий к политическим. В данном проекте представлено наглядно отношение гражданского общества к структурным элементам политической системы российского государства. Подобные формуляры свободы собраний поддержали в проектах Конституции и Российское движение демократических реформ под руководством мэра города Москва Г.Х. Попова и мэра города Санкт-Петербург А.А. Собчака, и в последнем своем проекте группа депутатов-коммунистов, и другие разработчики.

Однако при создании Конституции существовали и другие взгляды на проблему внедрения гражданского общества в политическую систему страны, что на прямую связано с многополярностью мнений авторов, относительно государственного устройства России, месте индивида во взаимоотношения с властными структурами. По мнению Вышкварцева В.В., в свете проектов Конституции России разработчики выдвигали «личность» как самостоятельный субъект публичных правоотношений, а не в качестве объекта властеотношений, как это было в период Советского союза<sup>47</sup>.

Так в 1990 году в опубликованном проекте Конституции участниками Рабочей группы и разработчиками Конституционной комиссии право на свободу мирных собраний и других форм публичных акций было закреплено в главе 2.4. «Социальные права», среди права на труд, права на социальное обеспечение, гарантии на жилье, образование и т.д. Такое отнесение права на

---

<sup>45</sup>Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. Изд-во: «Сашко», 2000.

<sup>46</sup> Проект Конституции рабочей группы под руководством С.М. Шахрай // Газета «Федерация». 1992. № 16. С.37-56

<sup>47</sup>Вышкварцев В.В. Свобода собраний в свете проектов российской Конституции (1990-1993 гг.) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

свободное выражение мнения обусловлено его единством формы выражения и многосоставной политико-правовой конструкцией. Но более в других представленных проектах Конституции гарантии на публичные мероприятия не рассматривались как исключительно социальное явление.

Исходя из детального анализа текстов проектов Конституции можно прийти к выводу, что демократические проекты предусматривали наиболее открытую и свободную возможность реализации рассматриваемого правомочия и большинство из них не предусматривали каких-либо предварительных уведомлений для осуществления право на мирные собрания и согласований с соответствующими властными структурами. Коммунистические же проекты (к примеру, проект депутатской фракции «Коммунисты России») установили уведомительно – разрешительный порядок при планировании общественного публичного мероприятия. В качестве исключения, когда уведомление или заявление не требуется, в некоторых статьях проектов Конституции о свободе собираться мирно и без оружия предусматривали проведение собраний в помещениях.

Интересен для изучения вариант проекта Конституции, представленный Министерством юстиции России, в котором ограничение свободного осуществления права на участие, организацию и проведение собраний и других публичных акций допускается исключительно по основаниям, предусмотренных законом. Следуя логике разработчиков при буквальном толковании части 2 статьи 2.1.1 проекта Конституции, свобода собраний подлежит ограничению только в случае введения на территории государства военного или иного чрезвычайного положения.

Против любого, в том числе и легитимированного, ограничения свободы мирных собраний выступали представители либеральных идей и национал-патриотических партий, предлагая в своих проектах Конституции исключение оснований для установления запретов и отказа в предварительной регистрации и согласовании на проведение публичных мероприятий.

В качестве примера можно привести проект Конституции России,

представленным Российской христианско-демократической партией и Партией конституционных демократов Российской Федерации. В нем было закреплено право на проведение мирных собраний и демонстраций, которое не могло быть ограничено законами.

На наш взгляд, В.В. Вышкварцев верно предполагает обусловленность такой позиции необходимостью следования общим принципам статьи 11 Европейской конвенции по правам человека, в соответствии с которой не допускается любое ограничение мирных собраний. В дополнении к сказанному автор приводит Постановление Европейского суда по правам человека от 26 апреля 1991 года по делу «Эзелин против Франции», где подчеркивается необходимость соблюдения свободы собраний без ограничений со стороны властей поскольку указанное право «настолько важно, что не может быть ограничено никоим образом»<sup>48</sup>.

Безусловно, большинство проектов основного закона России, провозглашая свободу собраний, характеризуются влиянием идеологических сегментов. В случае либеральных и демократических проектов свобода собрания представляется как безусловное свободное выражение своего мнения по различным вопросам общественной жизни в силу того, что человек по своей природе является свободным от рождения. Разработчики проектов, ставящие за основу формально-юридический подход, допускают же ограничение свободы только в порядке и пределах, уставленных законом. Коммунистические фракции же рассматривают свободу собраний все в том же социалистическом виде – как результат борьбы трудящихся, объясняя этим положением нахождение его под охраной государства, и соответственно дающем правомочие властным структурам для его ограничения.

На основании проведенного исследования следует отметить, что проект Конституции, выдвинутый в качестве основного, содержал право граждан на участие в публичных мероприятиях во втором разделе, посвященном основ-

---

<sup>48</sup> Свобода мирных собраний в практике Европейского суда и комиссии по правам человека. Сборник решений и постановлений. 2011. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

ным правам, свободам и обязанностям человека и гражданина. В данном проекте отражались концепции относительно статуса и места в обществе личности, которые постепенно выходили на передний план в обновляемом обществе так называемого «государства транзитного состояния» и закреплялись в правовых документах, к примеру в той же упоминавшийся ранее Декларации от 22 ноября 1991 года. Категория «права и свободы человека и гражданина» последовательно закреплялась в статусе неотчуждаемости и принадлежности человеку от рождения основных прав и свобод, как приоритет прав и свобод в области личной жизни и индивидуальной свободы перед остальными.

Как известно 12 декабря 1993 года всероссийским референдумом принята действующая на сегодняшний день Конституция, которая в статье 31 закрепила рассматриваемое нами право граждан. Если осуществить буквальное толкование данной нормы права, то актуальная формулировка конституционного постулата предполагает абсолютное, ничем неограниченное политическое право российских граждан на мирное выражение сугубо своего мнения на собраниях, митингах и демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

Такой подход к определению права на участие в публичных мероприятиях позволяет говорить о ее рецепции из либеральных конституционных проектах. Однако, применяя расширительный способ толкования правовых норм, следует упомянуть часть 3 статьи 55 Конституции, в которой предусмотрено правомочие законодательного органа с помощью принятия федеральных законов ограничить любую юридически обеспеченную возможность человека и гражданина, преследуя своей целью защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Составленная разработчиками Конституции указанная правовая конструкция дает законную возможность для органов власти ограничения прав и свобод человека и гражданина, минуя основные постулаты о гарантированности свободы общественного мнения.

Логико-структурное расположение статьи 31 о свободе собраний в тексте Конституции 1993 года также представляет большой интерес. Нахождение между, с одной стороны, прав на индивидуальную автономию и самореализацию индивидов (статьи Конституции 21-28), включая и права на свободу мысли и слова (статья 29) и право на объединения (статья 30), и с другой стороны, основополагающим политическим правом – на участие граждан в управлении государством (статья 32) обусловлено, по мнению Эбзеева Б.С., комплексным и пограничным характером свободы публичных собраний<sup>49</sup>. Такое изложение конституционных статей предполагает как возможность осуществления свободы собраний без политической окраски, так и взаимодействие и взаимответственность между институтами гражданской и общественно-политической самоорганизации.

Построение правового государства предполагает последовательное осуществление соответствующих правовых реформ. Создание правового порядка в Российской Федерации с определенной уверенностью можно характеризовать достаточно высоким уровнем преемственности, которая проявляется в сохранении положений принятых ранее нормативных правовых актов и стремлении законодателя к их совершенствованию.

Поэтому до принятия Конституции 1993 года, между обсуждениями ее проектов, регулирование порядка организации и реализации, а также само провозглашение и закрепление рассматриваемого нами права было установлено Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 года № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования». Указ был принят в целях установления в новом российском законодательстве положений Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РФ 22 ноября 1991 года.

Данный указ в большинстве своем окончательно провозгласил уведомительный порядок проведения публичных мероприятий. В силу данного

---

<sup>49</sup>Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации //М.: Юрид.лит. 2005. - С 181.

указа запрещалось нарушение свободы и права других лиц, а также использование указанного права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания религиозной, классовой, национальной, расовой ненависти в целях распространения идей о насилии и войне. Предполагалось, что указанный правовой акт должен был действовать до принятия соответствующего закона, собственно как и вышло в действительности: данный документ утратил силу с 3 ноября 2004 года в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 03.11.2004 № 1392<sup>50</sup>.

Примечательно, что разработку проекта нового закона Ельцин Борис Николаевич поручил Министерству юстиции Российской Федерации Министерству внутренних дел Российской Федерации и Министерству безопасности Российской Федерации. Срок представления такого проекта ограничивался одним месяцем, однако потребовалось еще 12 лет для создания и закрепления в установленной форме соответствующего федерального закона, формально закрепившего основные постулаты проведения публичных мероприятий.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» на территории Российской Федерации применялся в части не противоречащей Декларации 1991 года.

Таким образом, в этот переходный период конкретизация конституционного права граждан Российской Федерации на собрания осуществлялась Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 года № 524 и Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года № 9306-XI. Эти акты регламентировали порядок рассмотрения соответствующих заявлений граждан и организаций органами публичной власти и предоставили последним право принимать решение о проведении таких мероприятий. Согласно статье 7 названного Указа Президиума Верховного Совета СССР пуб-

---

<sup>50</sup> Указ Президента Российской Федерации от 03.11.2004 № 1392 «О признании утратившими силу актов Президента Российской Федерации по вопросам организации и проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

личные мероприятия могли прекратить за не подачу предварительного уведомления установленной формы либо за нарушение законного порядка реализации права на митинги, демонстрации и другие уличные шествия.

Согласно статье 1 того же Указа заявление о проведении собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации может быть направлено в орган государственной власти как уполномоченными лицами общественных организаций, так и группой граждан.

Следует признать, что под влиянием позитивных процессов в сфере формирования правового порядка в современных условиях существующий в настоящее время официально признанный правовой порядок утрачивает свои позиции и новый (пока еще не сформированный) правопорядок, соответствующий реалиям времени, постепенно начинает занимать лидирующее положение.

Кроме того, утрачивает свои позиции и во многом устаревшее законодательство, а обуславливаемая им правовая политика государства нередко испытывает кризисное состояние. Необходимо также отметить, что правосознание субъектов права пребывает в состоянии некоторой эйфории от преобразовательной деятельности, а правовое регулирование весьма часто отличается чрезмерной декларативностью.

30 марта 1998 года Россия принимает Федеральный закон № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»<sup>51</sup>.

Согласно данному федеральному закону российское государство признает юрисдикцию и компетенцию Европейского суда по правам человека в городе Страсбурге и Европейской комиссии по правам человека, а также обязуется создать необходимые условия для защиты прав человека.

Свобода публичных мероприятиях имеет конституционные основы.

В Конституции России представлено немало норм, регулирующих пра-

---

<sup>51</sup> Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

во граждан на участие в публичных мероприятиях и обеспечивающих свободу выражения собственного мнения при их проведении.

Среди них находятся нормы, гарантирующие установления демократического режима и республиканской форму правления в государстве (статья 1 Конституции 1993 г.), а также закрепление в качестве высшей ценности – прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции 1993 г.). Каждое конституционное положение нашло свое развитие в текущем законодательстве России.

## **2.2 Развитие законодательства Российской Федерации о праве граждан на участие в публичных мероприятиях на федеральном уровне власти**

Работа над проектом федерального закона, который бы закрепил порядок, организацию и проведение публичных мероприятий, велась вплоть до 2004 года.

26 апреля этого же года Владимир Путин, действующий Президент России, направил в Государственную думу заключение на проект Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», принятый палатой в первом чтении 31 марта. В заключении Президент России сделал акценты на то, что рассматриваемый закон направлен на обеспечение основных организационно-правовых условий проведения публичных акций и создание гарантий соответствующих прав граждан, и его концепция не вызывает возражений.

Тем не менее, он призвал к уточнению и более щепетильного согласования целого ряда положений с нормами международного права и российского законодательства<sup>52</sup>. С помощью заключения на закон российский Президент указал на возможность проведения публичных мероприятий любых пригодных для этой цели местах, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников

---

<sup>52</sup>Тарасов Н.Н. Основные законодательные инициативы Государственной Думы Российской Федерации 2004 года (краткий обзор) // Право и политика. 2005. №1

мероприятия.

Условия запретов или ограничений на проведение собраний и других публичных акций в некоторых местах могут быть конкретизированы федеральными законами.

И уже 4 июня Федеральное Собрание принимает в окончательном последнем чтении (с учетом поправок Президента Российской Федерации) законопроект «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», который утверждает, провозглашенный ранее уведомительный характер проведения публичных мероприятий. 1

9 июня Владимир Владимирович Путин согласно порядку законотворчества подписывает указанный закон.

Таким образом, принятый 19 июня 2004 года Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» ознаменовал собой новый этап развития права граждан на свободу собраний. Указанный закон состоял из преамбулы, трёх глав и девятнадцати статей.

На основе анализа заключений комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 февраля 2004 года № 4/9, правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24 марта 2004 года № 2.2-1/1014 и комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации мы приходим к выводу, что принятый закон имеет своей целью правовое регулирование взаимоотношений, возникающий между обществом, гражданином и государством, направленных на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, осуществляемых в порядке реализации своих законных прав.

Как подчеркивает В.И. Шкатулла в одних из первых комментариях к рассматриваемому закону: «принятие данного Закона было обусловлено необходимостью создания единой правовой базы, которая урегулировала бы порядок организации и проведения вышеуказанных публичных мероприятий

на всей территории РФ».<sup>53</sup>

Принятый закон, регулирующий основные положения о проведении собраний и иных публичных акций, является составной частью механизма борьбы за содержание права<sup>54</sup>. Это в контексте законодательства о праве граждан участие в публичных мероприятиях вызывает определенный интерес, поскольку нормотворческие органы и должностные лица используя такие механизмы сами могут выступать инициаторами борьбы за содержание права и отстаивать в ней свои потребности и интересы. Так и вышло с федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в котором законодатель, пользуясь частью 3 статьи 55 Конституции 1993 года, ограничил в своих интересах и по своему усмотрению безусловное право на выражение общественного мнения.

Кроме этого, следует отметить, что принятие такого Федерального закона не соответствует международным стандартам, поскольку содержит избыточные ограничения в регулировании свободы собраний<sup>55</sup>. Ограничение такого права граждан на участие в публичных мероприятиях немыслимо по своей природе, согласно концепции естественного права, в силу того, что непосредственно вытекает свободы мысли и слова, приобретая по наследству их естественный характер.

Такой же позиции придерживается большинство российских ученых, среди которых можно выделить Нудненко Л.А., доктора юридических наук и заместителя заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия<sup>56</sup>. Согласно мнению автора общественные интересы, приведенные части 3 статьи 55 Конституции 1993 года, в силу которых допускается ограничение естественных и неотчуждаемых прав и свобод чело-

---

<sup>53</sup> Комментарий к Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатулла. Изд-во: «Юстицинформ». 2006. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>54</sup> Трусов Н.А. Механизм борьбы за содержание права // Адвокатская практика. 2006. № 5 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>55</sup> Никитина Е.Е. Право на свободу собраний: соотношение федерального и регионального законодательства // Журнал российского права. 2006. № 3.

<sup>56</sup> Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6.

века и гражданина, может иметь место, только в случае соответствия требованиям и правилам о соразмерности, адекватности, необходимости и пропорциональности, установленности их исключительно в целях защиты конституционных ценностей прав и законных интересов российских граждан.

Более того, не должно быть затронуто сама природа конституционного права, не ограничивать пределы и применение основного содержания конституционного права на свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, нормы Федерального закона должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными, не допускающими расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Необходимо сказать, что принятый закон создал больше правовых проблем, нежели их решил. В научной юридической литературе в период после принятия закона не утихали мнения и обсуждения о совершенствовании указанной части законодательства и в части его правового содержания и в исключительно по технико-юридическим моментам. Несовершенство технического характера закона могут стать причиной появления существенных нарушений законодательства и права в рассматриваемой области. Бубон К.В., автор статьи «О свободе собраний и защите прав меньшинства»<sup>57</sup> высказывает сомнения относительно запрета проведения публичных мероприятий на «территориях, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы». Пунктом 9 статьи 2 Закона № 54-ФЗ под такими территориями подразумевается «земельные участки, границы которых определяются решениями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирую-

---

<sup>57</sup>Бубон К.В. О свободе собраний и защите прав меньшинства // Адвокат. 2009. № 7.

щими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства».

В понимание автора указанной научной статьи не укладывается существование «магических табуированных земель», на которых граждане не могут осуществить реализацию своего права на высказывание общественного мнения. И действительно, в качестве профилактических мер, применяемых в целях предупреждения массовых беспорядков, такой запрет вряд ли можно назвать. Кроме того, по мнению Бубон К.В, глупо связывать волеизъявление граждан с наличием или отсутствием градостроительной разметки местности, которая вдобавок совершенно неочевидна для глаза рядового обывателя.

Такая формулировка правовой нормы привлекла внимание как российских граждан, так и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Конечной инстанцией выступил Конституционный суд, который определением от 29 мая 2007 года № 428-О-О отказал гражданину В.А. Шапкелю в принятии его жалобы к рассмотрению. В качестве выводов Конституционный суд Российской Федерации указал на обусловленность установленного рассматриваемым федеральным законом списка местностей, подающих под запрещенные в целях проведения и организации публичных мероприятий, вырежется в необходимости организации охраны и обеспечение безопасности населения, а также в специальном правовом режиме таких местностей.

Кроме того, был сделан вывод, что определение самих землеустроительных границ продиктовано «в том числе целями обеспечения беспрепятственного осуществления находящимися на соответствующей территории органами и организациями своих публичных функций».

В целях конкретизации определением Конституционного суда России составлен перечень, где приведены через запятую путепроводы, железнодорожные магистрали, нефтепроводы, газопроводы, высоковольтные линии электропередачи, резиденции Президента РФ, а также здания, занимаемые

судами<sup>58</sup>.

Тем не менее, федеральный закон о собраниях принес и некоторые ясности относительно реализации права граждан на участие в публичных мероприятиях. В частности, в соответствии с федеральным законом о собраниях сохраняется уведомительный порядок организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В определенных случаях нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения публичных мероприятий, издаются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, принимают и издаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Также рассматриваемый закон установил, что следует понимать под отдельными видами публичных акций, какие цели преследуют их участники при проведении. Новеллой данного закона является и обобщение установленных видов публичных акций в единое понятие «публичные мероприятия». Таким образом, законодатель путем принятия данного закона вводит специальную терминологию основных правовых явлений, имеющих место при реализации права граждан на участие в публичных мероприятиях. Но нет предела совершенству.

Некоторые комментаторы Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» говорят о необходимости правовой юридической оценки таких понятий как: акция, мнение, средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, плакаты и транспаранты, участники публичного мероприятия, занимающиеся его материально-техническим обеспечением, предварительная агитация в целях публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в

---

<sup>58</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 № 573-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Шаклеина Владимира Андреевича положениями пункта 9 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и пункта 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации, сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан, уполномоченные представители органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, предельные нормы застраиваемости территории (помещения).

Закон регламентирует правовой механизм взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц с организаторами и участниками публичных мероприятий, раскрывает порядок организации и проведения публичных мероприятий и действия ответственных лиц по обеспечению общественной безопасности при проведении публичных мероприятий и основания для их приостановления или прекращения. А также перечисляет субъектов правоотношений, складывающихся по поводу проведения и реализации права на участия в публичных мероприятиях.

Так, участниками правовых отношений могут быть органы государственной власти и местного самоуправления и их должностные лица, с одной стороны, вступающие в отношения в качестве пассивной роли, и с другой стороны организаторы и участники публичных мероприятий. В статьях 5 и 6 федерального закона № 54-ФЗ указаны соответствующие критерии для возможности принятия участия в публичных мероприятиях граждан в качестве организаторов и участников. Более того, закон установил для каждого субъекта рассматриваемого правоотношения необходимый базовый перечень полномочий.

Тем не менее, не смотря на большинство положительных моментов в правовом регулировании положения субъектов отношений, складывающихся по поводу проведения и реализации права на участия в публичных мероприятиях, присутствуют некоторые законодательные проблемы. В частности, статьей 5 федерального закона указано, что организаторами публичных мероприятий могут быть граждане Российской Федерации. При этом организато-

рами митингов, демонстраций, шествий и пикетирования могут быть граждане, достигшие совершеннолетия, то есть возраста восемнадцати лет, а собраний – с шестнадцатилетнего возраста. В этой связи следует обратить внимание, что статья 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» устанавливала, что, например, членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие четырнадцати лет<sup>59</sup>.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливает механизм реализации статьи 31 Конституции Российской Федерации. При реализации рассматриваемого конституционного права не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Принятие указанного закона в целом означает поэтапное последовательное ограничение конституционных норм, среди которых помимо права граждан на участия в организации и проведение публичных собраний и других мероприятий находятся и такие права как право на свободу массовой информации, права частных собственников, избирательные права граждан, право на объединение, на проведение публичных акций и другие. В целом реальная политика Российской Федерации в этот исторический период была направлена имитацию демократизации и внедрение гражданского общества в рамки разрешительной системы.

Абсолютная свобода на мирные собрания и массовые выступления, предусмотренная статьёй 31 Конституции России, оставалась серьезной угрозой для высших властных структур. Как говорится в специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, «практика согласования проведения публичных мероприятий носит не правовой, а сугубо политический характер». В этой связи интересно высказанное в свое

---

<sup>59</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 02.11.2004) «Об общественных объединениях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

время судьей Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов в своем особое мнение, высказанное после внесения Конституционным Судом Определения от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П<sup>60</sup>.

Судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов, поддерживая мнения эксперта В.И. Крусс, достаточно резко прокомментировал порядок, предусмотренный рассматриваемым федеральным законом. По его убеждению свобода собраний заключена формально в рамки уведомительного административного порядка ее осуществления, одновременно с этим de-facto проведение публичных мероприятий осуществляется в разрешительном режиме, оставляя неограниченную возможность усмотрения для запрета подобных мероприятий органам власти, что не соответствует смыслу конституционных норм и общепризнанных международных принципов права, отрицающих идею октроированных прав личности. Кроме того, такой предварительный контроль является не только произвольным и необоснованным, но и явно избыточным, поскольку конституционная норма презюмирует мирный характер акции, а закон предусматривает все необходимые ограничения по месту и времени ее проведения и меры по соблюдению общественного порядка и безопасности.

Несмотря на несовершенство принятого Федерального закона № 54-ФЗ, в первоначальной редакции он просуществовал до конца 2010 года. И уже Федеральным законом от 08.12.2010 № 344-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» были пересмотрены некоторые положения основополагающего документа о праве граждан на участие в публичных мероприятиях<sup>61</sup>. Изменения коснулись в части конкретизации срока подачи уведомления и в

---

<sup>60</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>61</sup> Федеральный закон от 08.12.2010 № 344-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

части введения дополнительных ограничений, связанных с проведением публичного мероприятия автомобилистами. В статью 2, закрепляющую основные понятия, конкретизированы термины в части использования субъектами публичных мероприятий транспортных средств. К обязанностям участников публичных мероприятий добавлено требование об обеспечении и соблюдении транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, отсылающее к применению соответствующих нормативно-правовых актов (статья 5 в редакции федерального закона от 08.12.2010 № 344-ФЗ). В этом же ключе добавлено к содержанию уведомления о проведении публичного мероприятия требования о предоставлении информации о предполагаемом использовании автомобилей и других транспортных средств.

По мнению Денисова С.А., внесение изменений в первоначальный текст закона о собраниях вызвано ответной реакцией правящих лиц на недовольство москвичей, протестующих против преимущественного права проезда по дорогам Москвы высоких начальников с синими проблесковыми сигналами на крышах их автомобилей (остатки феодального права-привилегии в России)<sup>62</sup>. Ответом на публичные акции в защиту статьи 31 Конституции Российской Федерации являлись репрессии против их участников.

Следующее изменение основополагающего закона в сфере реализации конституционного права граждан на участие в публичных мероприятиях связано с реформированием системы правоохранительных органов, а именно в части формирования новой полиции, заменившей милицию. Итогами реформирования стали вышедшие в свет долгожданный «новый» Федеральный закон «О полиции» и Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции»<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Денисов С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5.

<sup>63</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 4-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

Теперь, согласно статьи 17 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», полномочия по применению мер, направленных на прекращение публичного мероприятия делегированы новообразованному органу – полиции Российской Федерации.

Четвертая редакция от 8 декабря 2011 года рассматриваемого нами Федерального закона также не принесла существенных изменений в содержание правовых явлений, попадающих под регулирование института свободы собраний, организации и проведения различных публичных мероприятий. Третья и четвертая редакции, можно сказать, были посвящены централизованной систематизации и приведению всего массива законодательства России к единому знаменателю.

Редакция Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», принятая в 2012 году, вызвала серьезный резонанс в научном юридическом международном и российском сообществе.

Международные ученые и эксперты, неоднократно критиковали избранный российскими властями механизм регулирования права на свободу собраний. Еще до принятия Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, Венецианская комиссия установила, что Федеральный закон о собраниях предоставляет властям полномочия изменять форму, изначально запланированную организатором, для целей, выходящих за пределы законных целей, допускаемых Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Комиссия признала, что исполнительные органы власти могут предложить организаторам изменить время и место согласно части 2 статьи 12 Федерального закона № 54-ФЗ, но при этом их предложение «должно быть обязательно мотивировано наличием конкретных и прямых угроз и опасностей по отношению к общественной безопасности (включая безопасность граждан, участников публичного мероприятия и прохожих) и национальной безопасности. Другие виды обоснований должны быть исключены»<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup>Кондрашев А.А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5.

С внесением изменений в законодательство о собраниях Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ<sup>65</sup> ситуация ухудшилась еще более радикально.

Теперь законодатель определил в статье 10, что проведение предварительной агитации о публичном мероприятии допускается с момента согласования с уполномоченным органом места и (или) времени его проведения, а не с момента подачи уведомления, как предусматривалось ранее.

Несмотря на определенную ущербность и чрезмерность ограничения конституционных прав организаторов, Конституционный Суд в своем Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П<sup>66</sup> не смог квалифицировать неконституционность ограничений права на свободу собраний, не усмотрев никакой логической связи между началом агитационного периода и процедурой согласования публичного мероприятия.

Более того, Суд весьма цинично отметил, что правомерность введенного запрета на агитацию объясняется тем, что сами «организаторы могут отказаться от проведения мероприятия, а, следовательно, агитация до момента согласования не может быть окончательно достоверной».

Суд все же попытался решить проблему, введя в конституционную практику толкование конструкции «оповещение о публичном мероприятии», разъяснив, что под ним понимается «распространение сведений о целях, форме, заявленном месте и времени проведения, предполагаемом количестве участников и других деталях публичного мероприятия, однако эти сведения не должны содержать приглашений и призывов принять в нем участие».

Но это не решило проблему, так как организаторы лишены права предпринимать активные действия по привлечению граждан к участию в акциях

---

<sup>65</sup> Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ (с изм. от 14 февраля 2013 года) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 24.

<sup>66</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 года № 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 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 8.

посредством обращения к СМИ. Даже печать листовок или размещение информации в соцсетях не дают возможностей для того, чтобы побудить граждан к участию в акции (тем более что полиция продолжает изымать печатные материалы, рассматривая их как агитационные), сравнимых с информацией, размещенной на телевидении, радио или в газетах.

Таким образом, изменения, внесенные в российское законодательство о свободе собраний в 2012 году, не только не решили существующие проблемы, но и во многом усугубили их.

Несмотря на обязательства, имеющиеся у Российской Федерации как у государства – участника Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, данные поправки были приняты без каких бы то ни было отсылок к Конвенции и/или практике Суда и, как следует из публично доступной информации, их анализа соответствующими комитетами Государственной Думы или какими бы то ни было другими участвующими в законодательном процессе органами Российской Федерации<sup>67</sup>.

Это свидетельствует об отсутствии должного «качества закона» вышеуказанных положений, а в целом можно говорить о том, что вышеуказанные положения российского законодательства создают «скрытые препятствия» для проведения публичных собраний на территории Российской Федерации<sup>68</sup>.

К 2014 году правящая группа продолжает устанавливать и конкретизировать ограничения в сфере публичных мероприятий. В частности 21 июля 2014 года принимается новый закон, вносящий изменения в правовое регулирование рассматриваемого нами института права.

Федеральный закон принимается под номером 258-ФЗ. В силу указан-

---

<sup>67</sup>Пояснительная записка и проекты решений и заключений комитетов Государственной Думы Российской Федерации по законопроекту № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс»

<sup>68</sup>Исаева М.А. Регулирование свободы собраний в России: «системная проблема» и новые нарушения? Анализ с точки зрения практики Европейского Суда по правам человека // Международное правосудие. 2014. № 3.

ного нормативно-правового акта ужесточается ответственность за нарушение законодательства о публичных мероприятиях.

Группа специалистов справочно-правой системы «КонсультантПлюс» подготовила так называемые правовой календарь на третий квартал 2014 года, в котором приведена краткая справка о внесенных изменениях.

Федеральный закон от 21.07.2014 № 258-ФЗ провозгласил установление уголовной ответственности за неоднократное нарушение порядка организации и проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. За совершение указанного преступления предусматривается наказание до 5 лет лишения свободы.

При этом нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, совершенным лицом неоднократно, признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, более двух раз в течение 180 дней.

Кондрашев А.А. резко высказался об абсурдности принятия данной нормы, считая, во-первых, что криминализированный административный по своей природе проступок просто не может иметь какую-либо степень повышенной общественной опасности, а, во-вторых, что ответственность наступает за те проступки, которые уже предусматривают административное наказание и при этом, в отличие от иных составов с административной преюдицией, не содержат внятных характеристик объективной стороны.

Ранее с не менее резкой критикой в отношении административной преюдиции в уголовном законе выступал и М.И. Ковалев. По мнению автора повторность проступка не в состоянии превратить его в качественно новое явление, которое требует уже не административно-правового, а другого, бо-

лее строгого регулирования<sup>69</sup>.

С такой позицией трудно не согласится. Н.Ф. Кузнецова, поддерживая данное мнение, писала о качественном различии преступления и проступка<sup>70</sup>. Поэтому количественное соотношение проступков не способно перерасти в качество преступления.

Новые поправки коснулись и Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Законодатель предусмотрел максимальный срок административного ареста за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий увеличивается с 15 до 30 суток; вводится ответственность за участие в несанкционированных публичных мероприятиях, повлекших создание помех движению пешеходов и т.д., с наказанием в виде штрафа, обязательных работ или ареста на срок до 15 суток; вводится ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан на территориях, прилегающих к опасным производственным объектам, на путепроводах и т.д., с наказанием в виде штрафа, обязательных работ или ареста на срок до 20 суток.

Новеллами же самого основополагающего закона о собраниях стали конкретизация запретов, установленных для участников публичных мероприятий, в части недопущения наличия при себе боевых припасов, предметов колющего и режущего характера, веществ, имеющих в качестве своих свойств отравление ядом, горючесть, в том числе и самодельных задымляющих предметов и прочих едко пахнущих, отравляющих материалов.

Кроме этого, определено положение на публичном мероприятии лиц, осуществляющих журналистскую деятельность. Требования для журналистов включает наличие редакционного удостоверения или иного документа, подтверждающего его личность и полномочия, ярко выраженный знак отли-

---

<sup>69</sup> Ковалев М.И. Преступление и проступок // Проблемы совершенствования законодательства по укреплению правопорядка и усилению борьбы с правонарушениями. 1982. С. 12

<sup>70</sup> Кузнецова, Н.Ф. Главные тенденции развития российского уголовного законодательства // Уголовное право в XXI веке. Материалы международной научной конференции. М. 2002. С.9.

чия представителя СМИ.

Последующие редакции рассматриваемого нами закона от 4 октября 2014 года и от 2 мая 2015 года не внесли существенных изменений в содержание данного акта. Но уже в 2016 году в силу развития технических средств, с учетом изменяющихся и развивающихся общественных отношений, были конкретизированы отдельные положения Федерального закона № 54-ФЗ. Изменения коснулись в части организации и проведения так называемых автопробегов и палаточных городков, которые по своей сути теперь были отнесены к публичным мероприятиям.

Так, осуществление автопробегов на сегодняшний день признается публичным мероприятием, осуществляемым в форме демонстрации, а размещение у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих, в том числе, быстровозводимые сборно-разборные конструкции, - пикетированием. Предусматривается, что при осуществлении пикетирования с использованием быстровозводимых сборно-разборных конструкций требуется подача его организатором уведомления о проведении публичного мероприятия в установленном порядке.

Последнее на сегодняшний день существенное изменение российского законодательства о собраниях и других видах публичных мероприятий было введено Федеральным законом от 7 июня 2017 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» и коснулось ограничений депутатских полномочий.

Безусловно затронутые ограничениями депутатские полномочия не могли остаться без резонансного обсуждения. Как следует из обзора правовых позиций в постановлениях Конституционного Суда России, группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (в порядке части 2 статьи 125 Конституции РФ) обратилась в Конституционный суд, которые мотивировали свое обращение следующим образом. Введенная новелла законодательства по мнению данной группы депутатов создает необоснован-

ные ограничения для исполнения депутатами всех уровней своих обязанностей по проведению встреч с избирателями и нарушает принцип разделения властей, ставя реализацию возложенной законом на депутатов обязанности по информированию избирателей о своей деятельности в зависимость от деятельности органов исполнительной власти по согласованию проведения соответствующих публичных мероприятий.

При этом ими предполагается, что новые положения не учитывают объективную специфику депутатской деятельности, подразумевающую в том числе проведение незапланированных, спонтанных встреч с избирателями, допуская возможность произвольных ограничений в реализации свободы собраний и необоснованно ограничивая конституционное право граждан на беспрепятственные индивидуальные и коллективные обращения к депутатам всех уровней. Однако определением Конституционного суда оспариваемые положения признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации.

Свою позицию Конституционный суд мотивировал особым публично-правовым статусом депутата и нашедшими в нем свое выражение характеристики народного представительства, которые по своей сущности обязывают федерального законодателя использовать при правовом регулировании порядка проведения встреч депутатов с избирателями особые специальные правовые конструкции, учитывающие в должной мере специфику депутатской деятельности и создающие правовые условия, нужные в целях проведение подобных встреч отвечающих их предназначению и не влекущие угрозы безопасности как для организаторов и участников, так и для других лиц.

Указанным федеральным законом № 54-ФЗ предусматривается также возможность организации проведения депутатских встреч с избирателями в рамках публичного мероприятия, что обусловлено соблюдением в таких случаях требований и условий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о собраниях.

И если исходить из буквального толкования указанного закона, по

мнению Конституционного суда, встречи депутатов с избирателями в форме публичного мероприятия признаются как только возможная форма их проведения, а не исключительное отождествление и сопоставление с публичными мероприятиями.

Принимая во внимание принцип равенства, федеральный законодатель был вправе исходить из того, что депутаты всех уровней при выборе для проведения встречи с избирателями формы публичного мероприятия не могут пренебрегать установленными действующим законодательством требованиями, предъявляемыми к организации и проведению мероприятий подобного рода. Вместе с тем федеральный законодатель исходил из того, что само признание возможности проведения встреч депутата с избирателями в форме публичного мероприятия не предполагает распространения на такие мероприятия в полном объеме всех правил, содержащихся в законодательстве Российской Федерации о собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях, а должно учитывать объективную специфику депутатской деятельности.

Таким образом, федеральное законодательство о праве граждан на участие в публичных мероприятиях с момента обсуждения и принятия Конституции 1993 года, во время редактирования и конкретизации основного постулата, если хотите, свода правил о порядке организации проведения публичных мероприятий, и до современного, безусловно, не совершенного на сегодняшний день закона, претерпело ряд существенных изменений.

Публичные мероприятия, насколько это очевидно, получили широкое распространение как недостаточно стабильное правовое явление. Исходя из проведенного исследования развития законодательства Российской Федерации в свете принятия Конституции 1993 года и Федерального закона «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании» 2004 года наглядно отображена тенденция со стороны правящей элиты на ограничение конституционного права. Хотя законодатель объясняет это необходимостью совершенствования указанной сферы общественных отношений в части ее правового регулирования, о чем свидетельствуют названия каждого феде-

рального закона, фактически вводящего недопустимые запреты и постулаты, ограничивающие абсолютное естественное право индивидуумов на свободное выражение мнений.

### **2.3 Последующая детализация права граждан на участие в публичных мероприятиях на региональном и местном уровнях власти**

Общими положениями Федерального закона «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании» 2004 года предусмотрена возможность для органов власти субъектов издавать и принимать региональные законы в рассматриваемой нами сфере, относительно порядка и организации осуществления гражданами на территории соответствующих областей, республик, округов и краев права на участие в публичных мероприятиях. К сожалению, рассматриваемый нами федеральный закон о собраниях и других видах публичных акций не предусмотрел специальной регламентации полномочий субъектов Федерации в исследуемой сфере. Их компетенция закреплена не в виде единого исчерпывающего перечня полномочий, а распределена по различным статьям Закона, что является его существенным недостатком<sup>71</sup>. Ведь за последние пятнадцать лет истории, развития и действия Федерального закона № 54-ФЗ (наибольшая активность представлена с 2012 года по 2015 год) вследствие деятельности, формирующей и создающей право и законодательство России, осуществляемой, в том числе в силу делегирования полномочий статьёй первой указанного закона, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, сформировался объемный массив нормативных правовых актов о публичных мероприятиях и порядке их проведения.

Верховный суд Российской Федерации не единожды обращался к проверке региональных законов субъектов России, в частности это коснулось правовых актов, предусматривающих использование в диспозиции статей бланкетные отсылки на административную ответственность за нарушение установленного региональными и местными муниципальными правовыми

---

<sup>71</sup> Стуканов А.П. Надзор за законностью в сфере публичных мероприятий // Законность. 2014. № 3.

актами порядка организации и осуществления публичных мероприятий в общественных местах. Одним из определений Верховного суда России, внесенного 26 декабря 2012 года № 56-АПГ12-18<sup>72</sup>, было установлено, что такое регулирование по своей правовой природе позволяет рассмотреть постановку вопроса в ключе возможности привлечения к ответственности по административному законодательству любого из участников соответствующего общественного отношения за нарушения законодательства в данной сфере. Что по сути не дает возможности отграничить состав административного правонарушения, предусмотренного региональными правовыми актами от составов федерального административного законодательства, предусмотренного Кодексом об административных правонарушениях. Такое положение не исключает двойственности ответственности за одно и то же правонарушение.

Как уже было отмечено, составным федеративным частям Российской Федерации делегированы полномочия по поводу принятия правовых актов по вопросам обеспечения права на свободу собраний в сфере административного права. Такие законодательные акты регионов России и правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны отражать специфику каждого субъекта Федерации в указанной сфере. Характерные особенности могут быть связаны с различными условиями жизнедеятельности общества в субъекте России, к примеру, представляются географическими, климатическими, национальными, инфраструктурными особенностями данной местности.

Таким образом, объясняется необходимости регионов иметь возможность наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными Федеральным законом, установить в своем законе или ином нормативном правовом акте дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий). Тем не менее, законодательному органу

---

<sup>72</sup> Определений Верховного суда России, внесенного 26 декабря 2012 года № 56-АПГ12-18 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

субъекта Российской Федерации прямо запрещается вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые – в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах – может устанавливать только федеральный законодатель, о чем свидетельствует пояснение Конституционного суда Российской Федерации, принятое в форме постановления от 14.02.2013 № 4-П.<sup>73</sup>

Нарушения принципа соотношения федерального и регионального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов такого рода выявляют органы прокуратуры по направлениям своей деятельности. Одним из таких направлений является проверка нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации на соответствие их федеральному законодательству и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации. Поскольку органы государственной власти регионов России обязаны действовать в первую очередь исходя из федерального законодательства и в строгом соответствии с ним.

Исходя из расширительного толкования правовой нормы о делегировании части полномочий регионам, субъекты Российской Федерации должны решить организационные вопросы проведения публичных мероприятий на их территории, создать необходимые условия для реализации конституционного права граждан на мирные собрания с учетом особенностей соответствующего региона. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации носят дополнительный, уточняющий характер по отношению к Федеральному закону о митингах. Однако наименования законов субъектов Федерации свидетельствуют о различном подходе региональных законодателей к объему своих полномочий в сфере публичных мероприятий.

---

<sup>73</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

Наиболее предпочтительными в этом ключе видятся те наименования законов, исходя из которых есть возможность предположить их вспомогательный и детализирующий характер по отношению к актам федерального уровня. В качестве примера можно представить Закон города Москвы от 4 апреля 2007 года № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований», а также Закон Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан», или, к примеру, Закон Ярославской области от 6 декабря 2012 года № 59-з «Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Ярославской области».

В целом стоит подытожить, что название закона субъекта Российской Федерации, небезосновательно, должно соответствовать предмету ведения, по которому он принимается, что является прямым отражением его юридической силы. Название закона должно соответствовать также условию, исходя из которого наименование нормативно-правового акта предопределяет саму концепцию текстуального его содержания.

Некоторые субъекты России при принятии законов избрали весьма сложный путь нормотворчества, который предопределяет вектор полного соответствия с делегированными полномочиями, предусмотренными в основном законе о собраниях. По такому пути, среди некоторого ряда субъектов (Псковская область, Республика Башкортостан), пошла и Амурская область. Так, Законодательным собранием Амурской области принято целых два закона регламентирующих организацию и проведение публичного мероприятия. Это Закон Амурской области от 17.12.2012 № 126-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Амурской области», принятый Законодательным Собранием Амурской области 06.12.2012<sup>74</sup>,

---

<sup>74</sup> Закон Амурской области от 17.12.2012 № 126-ОЗ (в ред. от 31.03.2015) «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Амурской области», принятый Законодательным Со-

и Закон Амурской области от 06.04.2011 № 469-ОЗ «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования», принятый Законодательным Собранием Амурской области 24.03.2011<sup>75</sup>.

Наиболее частой проблематикой при реализации законодательными органами власти субъектов Российской Федерации делегированных рассматриваемых полномочий является явное превышение предоставленной субъектам России нормотворческой компетенции. В большей степени такое превышение проявляется при регулировании порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Федерации или орган местного самоуправления.

Резюмируя вышесказанное, необходимо обратить внимание на то, что в отдельных регионах России, в том числе муниципальных образованиях, приняты нормативные акты, направленные на определение порядка проведения массовых мероприятий, требующие предварительной обязательной санкции, без которой фактическое осуществление права на участие в публичном мероприятии не представляется возможным.

В качестве примера можно обратиться к Закону Краснодарского края от 02.04.2013 № 2685-КЗ «О порядке организации и проведения массовых мероприятий на территории Краснодарского края», в котором устанавливаются весьма размытые и неясные формулировки о подаче уведомления, не отвечающего требованиям федерального законодательства (часть 3 статьи 7)<sup>76</sup>. При этом обязанности, возникающей у органов власти при реализации конституционных прав человека и гражданина, никакой не возникает, лишь право требования строго соответствия действующему законодательству.

---

бранием Амурской области 06.12.2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>75</sup> Закон Амурской области от 06.04.2011 № 469-ОЗ «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования» (принят Законодательным Собранием Амурской области 24.03.2011). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>76</sup> Закон Краснодарского края от 2 апреля 2013 года № 2685-КЗ «О порядке организации и проведения массовых мероприятий на территории Краснодарского края» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2013. № 6

Подобным образом сформулированы целый ряд нормативных актов субъектов: Постановление Правительства Республики Тыва от 17 сентября 2013 года № 564 «Об утверждении Порядка согласования проведения массовых мероприятий на площади Арата города Кызыла и прилегающих к ней территориях», распоряжение правительства Ленинградской области от 26 июля 2007 года № 296-р «Об утверждении Примерного положения о порядке организации и проведения культурно-массовых, театрально-зрелищных мероприятий и фейерверков на территории муниципального района (городского округа) Ленинградской области», распоряжением мэра Москвы от 5 октября 2000 года № 1054-РМ «Об утверждении Временного положения о порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в городе Москве», решение Петрозаводского городского Совета от 10 июня 2008 года № XXVI/XIX-331 «Об утверждении Правил проведения массовых мероприятий на территории Петрозаводского городского округа», Постановление администрации муниципального образования «Горномарийский муниципальный район» от 15 июня 2011 года № 596 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения массовых публичных мероприятий в муниципальном образовании «Горномарийский муниципальный район», Постановление администрации города Сарапула от 15 апреля 2013 года № 988 «Об утверждении Порядка проведения массовых мероприятий культурно-просветительского и культурно-развлекательного характера на открытых площадках на территории муниципального образования «Город Сарапул».

Исходя из содержания указанных региональных нормативных актов, помимо приведенной ранее формулировки, в числе основания для отказа в проведении собраний, митингов и других публичных мероприятий указываются: невыполнение организатором условий и требований соответствующего нормативного акта, при этом такие нарушения не конкретизируются, давая простор правоприменителю.

А также возможность угрозы воспрепятствованию нормальному функ-

ционированию инфраструктуры муниципального образования выступает в качестве отказа в проведение публичных мероприятий.

В судебной практике, в частности, регулирование муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации массовых мероприятий на территории муниципального образования оценивается сквозь призму относящихся к ведению местного самоуправления вопросов в сфере досуга и культуры, полномочий по обеспечению охраны общественного порядка, участия в противодействии терроризму и экстремизму<sup>77</sup>.

Суды, в этом случае, указывают на то, что таким регулированием право на свободу собраний не может нарушаться, так как не затрагивается<sup>78</sup>.

Говоря о судебной практике, необходимо заметить, что некоторым правоборцам удалось через суд признать такие положения регионального законодательства недействительными.

Так, Определением Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2010 года № 12-Г10-4<sup>79</sup>, положения закона Республики Марий Эл об установлении дополнительных оснований, из-за которых организатор не вправе проводить публичное мероприятие, в соответствии с которыми уведомление о проведении публичного мероприятия, не отвечающее требованиям Федерального закона и (или) представленное с нарушением порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, возвращается органом исполнительной власти или местного самоуправления для устранения нарушений организатору публичного мероприятия в день его поступления с указанием причины возврата, были признаны судом противоречащими федеральному законодательству и недействующими в этой части.

---

<sup>77</sup> Джагарян, А.А. Диалог и язык невыслушанных: ценность и пределы свободы собраний // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 4. С. 13 - 31.

<sup>78</sup> Определение Приморского краевого суда от 14 марта 2013 года № 33-2116; Апелляционное определение Верховного суда Республики Хакасия от 27 июня 2013 года по делу № 33-1550/2013. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>79</sup> Определение Верховного Суда РФ от 26.05.2010 № 12-Г10-4 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Марий Эл от 16.03.2010, которым удовлетворено заявление о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими ч. 5 ст. 2 и ст. 3.1 Закона Республики Марий Эл от 01.10.2004 № 36-3 «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Другим определением Верховного суда Российской Федерации в 2012 в Ростовской области отменены положения Областного закона Ростовской области от 27 сентября 2004 года № 146-ЗС «О некоторых вопросах, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Ростовской области», предусматривающие обязанность для отдельных участников публичного мероприятия, уполномоченных организаторами выполнять распорядительные функции по его организации и проведению, предъявлять совместно с организаторами уведомления.

В определении Верховного Суда РФ от 10 октября 2012 г. № 41-АПГ12-12 указано на то, что законодательный орган субъекта явно превысил свою нормотворческую<sup>80</sup>.

Согласно действующему законодательству, нельзя сказать, что право на участие в публичных мероприятиях и свобода мирных собраний, гарантирует каждому, кто хотел бы выразить свое мнение или идеи или реализовать с их помощью иные свои интересы, возможность осуществлять соответствующие действия публично в любом общественном месте и в любое время.

Но, безусловно, реализация этого конституционного права не может зависеть целиком, в том числе по характеру, форме, масштабу, пространственным и временным условиям, от согласования проведения публичного мероприятия органов публичной власти. Пробелы и коллизии действующего законодательного регулирования влечет отсутствие соответствующей определенности выбора действий для участников рассматриваемых отношений.

Симонова С.В., автор статьи научной «Юридическая фикция как прием законодательства Российской Федерации о свободе собраний и практике его применения», в этом контексте высказывается о формировании некой фикции, позволяющей признать фактически непубличное мероприятие, публич-

---

<sup>80</sup> Определение Верховного Суда РФ от 10.10.2012 № 41-АПГ12-12 «Об оставлении без изменения решения Ростовского областного суда от 03.07.2012, которым частично удовлетворено заявление о признании недействующей части 1 статьи 4 областного Закона Ростовской области от 27.09.2004 № 146-ЗС «О некоторых вопросах, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Ростовской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ным, в целях правоприменителя<sup>81</sup>.

В целом можно говорить об опережающем развитии регионального законодательства, что является не допустимым в условиях современной российской действительности. И, несмотря на, что органы государственной власти в соответствующих составных частях федерации должны исходить из строгого императива по обеспечению защиты и реализации прав и свобод, предусмотренных основным законом государства, как показывает практика, такое правовое регулирование не всегда соблюдается.

Опережающее развитие регионального законодательства, в общем, носит положительный характер, но не оправдывает введение не обусловленных федеральным законом ограничений свободы собраний, свидетельствующих о разрешительном правовом режиме ее реализации.

Насущной является потребность в том, чтобы федеральный законодатель очертил с достаточной четкостью и полнотой границы нормативного содержания понятия массовых мероприятий, исключив как его неоправданное смешение с публичными мероприятиями, так и с теми проявлениями социальной активности, которые по своему характеру не нуждаются в установлении каких-либо специальных процедурных условий реализации. Имеющие универсальный масштаб действия федеральные стандарты гарантирования свободы собраний должны обеспечивать пределы дискреции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, недопустимость их занижения в законодательной и правоприменительной практике.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в последнее время наметилась определенная тенденция к увеличению массива федерального регулирования большинства сфер жизнедеятельности субъектов Российской Федерации при одновременном сокращении объема регионального правового регулирования. Надо сказать, что такая тенденция коснулась не всех групп прав и свобод человека и гражданина. В.Б. Савостьяно-

---

<sup>81</sup> Симонова С.В. Юридическая фикция как прием законодательства РФ о свободе собраний и практике его применения // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 331-336

вой в отношении социальных прав справедливо отмечено: «С 2005 года гарантированность этих прав в подавляющей своей части будет определяться региональным законодательством, исходя из финансовых ресурсов и бюджетов территории. Государство в Федеральном законе № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года дало право региональной власти по своему усмотрению ограничивать, отменять или не применять те или иные позиции в области социальных услуг и выплат для своих жителей»<sup>82</sup>. Указанная тенденция связана в большей мере с определенным толкованием и конкретизацией конституционных норм о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в области регулирования и защиты прав человека, особенно в части личных и политических прав.

Цель отмеченной тенденции видится нам в достижении единого конституционно-правового регулирования, а так в общей систематизации законодательства России. Поскольку целостность и единство российского государства предполагает наличие централизованного внутренне не противоречащего права, в его широком объективном понимании. По мнению Е.Е. Никитиной, вероятно, предполагается применение общероссийского конституционного стандарта на всей государственной территории в целях регулирования федеральным законодательством всех вопросов реализации прав и свобод<sup>83</sup>. В большей степени имеется ввиду не формальное выражение региональных правовых актов, а их содержательную часть.

В целях устранения разночтений по вопросам компетенции субъектов РФ целесообразно внести в закон о митингах специальные статьи, которые содержали бы исчерпывающий перечень полномочий органов как законодательной, так и исполнительной власти субъектов РФ в сфере обеспечения условий проведения публичных мероприятий.

Ведь, еще с момента принятия указанного закона, в практической дея-

---

<sup>82</sup>Савостьянова В.Б. Роль государства в реализации конституционного права граждан на пенсионное обеспечение и социальные льготы // Государство и право. 2005. № 5. С. 81.

<sup>83</sup>Никитина, Е.Е. Право на свободу собраний: соотношение федерального и регионального законодательства // Журнал российского права. 2006. № 3.

тельности органов конституционно-судебного контроля отдельных регионов можно обнаружить решительные высказывания в пользу допустимости с позиций Конституции Российской Федерации не только регулирования субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями порядка проведения публичных мероприятий с учетом местных условий, но и установления дополнительных требований к порядку их проведения, включая проведение мероприятий только в местах, установленных нормативным актом регионального или муниципального органа власти, а также возможность запрещать проведение того или иного мероприятия<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup>Определение Конституционного Суда Республики Северная Осетия - Алания от 8 апреля 2003 года № 1/008-03 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе теоретического изучения были представлены основные признаки, характеризующие публичные мероприятия. В их числе открытость, доступность, взаимосвязь с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Определены основные цели публичного мероприятия: публичное выражение мнений по различным вопросам общественной жизни, поддержания, защиты или порицания какого-либо решений властных структур.

Право граждан на участие в публичных мероприятиях как объект и предмет исследования выступает в качестве правового института конституционного права.

Субъективное право граждан на свободу собраний относится к политическим правам, но прямо вытекает из естественных. Как естественное право свобода собраний принадлежит индивиду от рождения и человек, в независимости закрепления этого права на законодательном уровне, пользуется им, общаясь с другими членами общества. Как политическое право свобода собраний используется гражданами в качестве средства непосредственной демократии и для осуществления контроля над властью.

На сегодняшний день законодательство РФ о праве граждан на участие в публичных мероприятиях все еще не систематизировано и имеет достаточно проблем, требующих решения. В дальнейшем предполагаем, что законодательство РФ о праве граждан на участие в публичных мероприятиях необходимо конкретизировать и детализировать во избежание осуществления антикоррупционных действий, самоуправства, создания экстремистских формирований, а также в целях обеспечения безопасности населения и развития здорового демократического общества.

Исходя из проведенного исследования можно сказать, что Российская Федерация находится в начале построения правового государства. Историче-

ский период с 1992 года по настоящее время можно назвать самым демократичным в истории российского государства, где основные права и свободы человека получили должное закрепление в соответствии с международными обязательствами. Поскольку свобода собраний является признанным принципом международного права, закрепляется в основополагающих документах международного сообщества, регулирующих неотъемлемые естественные права и свободы человека и гражданина, а также находятся под охраной и защитой международных органов.

Так была принята статья 31 Конституции, закрепившая неограниченное право мирного населения на организацию собраний и других видов публичных акций, а затем и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», формально организовав указанное право в правовой порядок.

За последние годы 21 века наметились первые тенденции к переходу от уведомительного порядка проведения публичного мероприятия к явочному. Это связано с тем, что на территории многих стран мира, и России в том числе, отмечается рост спонтанных массовых мероприятий – «флешмобов». Хотя вопросы об относимости флешмобов к формам публичных мероприятий и их правовом регулировании на сегодняшний день являются недостаточно изученными.

Тем не менее, прослеживается определённая тенденция по ограничению и предоставлению лимитированных политических прав и свобод. В большей степени такое ограничение касается права граждан на участие в публичных мероприятиях. Законодатель объясняет это необходимостью совершенствования указанной сферы общественных отношений в части ее правового регулирования, о чем свидетельствуют названия каждого федерального закона, фактически вводящего недопустимые запреты и постулаты, ограничивающие абсолютное естественное право индивидуумов на свободное выражение мнений.

Федеральный закон закрепил основные принципы и гарантии проведения публичного мероприятия. Но в силу отсутствия положений в нем о самом механизме реализации свободы на проведение собраний, митингов и других видов публичных мероприятий, при одновременно наделение полномочиями на своей территории на установление порядка проведения публичного мероприятия, субъекты Российской Федерации принимали свои собственные нормативно-правовые региональные акты, с учетом специфики жизнедеятельности в данном субъекте.

В связи с чем, в последнее время наметилась определенная тенденция к увеличению массива федерального регулирования большинства сфер жизнедеятельности субъектов Российской Федерации при одновременном сокращении объема регионального правового регулирования. Цель отмеченной тенденции видится нам в достижении единого конституционно-правового регулирования, а так в общей систематизации законодательства России. Поскольку целостность и единство российского государства предполагает наличие централизованного внутренне не противоречащего права, в его широком объективном понимании.

Предполагается, что целесообразно внести в федеральный закон о собраниях отдельные нормы права, касающиеся полномочий органов государственной власти субъектов в области проведения публичного мероприятия на соответствующей территории. Введением такого перечня полномочий на федеральном уровне можно устранить разнообразия принимаемых субъектами Российской Федерации в рассматриваемой области права в целях оптимизации и систематизации законодательства.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Правовые акты

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) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2 Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5 Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6 Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (в ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7 Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (в ред. от 02.11.2004) «Об

общественных объединениях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8 Федеральный закон от 08.12.2010 № 344-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9 Федеральный закон от 07.02.2011 № 4-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10 Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ (с изм. от 14 февраля 2013 года) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 24.

11 Закон Амурской области от 17.12.2012 № 126-ОЗ (в ред. от 31.03.2015) «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Амурской области», принятый Законодательным Собранием Амурской области 06.12.2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12 Закон Амурской области от 06.04.2011 № 469-ОЗ «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования» (принят Законодательным Собранием Амурской области 24.03.2011) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13 Закон Краснодарского края от 2 апреля 2013 года № 2685-КЗ «О порядке организации и проведения массовых мероприятий на территории Краснодарского края» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2013. - № 6.

14 Указ Президента Российской Федерации от 03.11.2004 № 1392 «О признании утратившими силу актов Президента Российской Федерации по вопросам организации и проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15 Пояснительная записка и проекты решений и заключений комитетов Государственной Думы Российской Федерации по законопроекту № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## II Специальная литература

16 Авакьян, С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. - № 1. – С. 12-20.

17 Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД «Сашко». 2000.

18 Авдеев, Д.А. Российский народ как субъект конституционного права / Д.А. Авдеев // Конституционное и муниципальное право. – 2017. - № 11. – С.14-17.

19 Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Е.Ю. Бархатова. – М.: Проспект. – 2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20 Бельянская, А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) / А.Б. Бельянская, М.А. Беляев, Н.И. Воробьев, О.А. Кожевников, О.В. Шашкова [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21 Бубон, К.В. О свободе собраний и защите прав меньшинства / К.В.

Бубон // Адвокат. – 2009. - № 7.

22 Вавилов Н.С., Правовые предпосылки гражданской активности на местах / Н.С. Вавилов // Административное и муниципальное право. – 2015. - № 12.

23 Выдрин, И.В. Муниципальное право России. / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Юрист. – 2003.

24 Вышкварцев, В.В. Свобода собраний в свете проектов Конституции (1990-1993 гг.) / В.В. Вышкварцев // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 9 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

25 Вышкварцев, В.В. Законодательное регулирование свободы публичных собраний в Российской империи (1905 - 1906 гг.) / В.В. Вышкварцев // История государства и права. - 2013. - № 5. - С. 36 – 38.

26 Денисов, С.А. Конец этапа контрреформ в государственном праве России? / С.А. Денисов // Конституционное и муниципальное право. – 2012. - № 5.

27 Денисов, С.А. Злоупотребление властных субъектов нормами конституционного права / С.А. Денисов // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - № 6.

28 Джагарян, А.А. Диалог и язык невыслушанных: ценность и пределы свободы собраний / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. - № 4 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс».

29 Дмитриев, Ю.А. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий. – М.: Статут. – 2013 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30 Исаева, М.А. Регулирование свободы собраний в России: «системная проблема» и новые нарушения? Анализ с точки зрения практики Европейского Суда по правам человека / М.А. Исаева, И.Д. Сергеева, М.А. Сучкова // Международное правосудие. – 2014. - № 3.

31 Казанник, А.И. Конституционное право: университетский курс: в 2 томах: Учебник (том 2)/ А.И. Казанник, А.Н. Костюков. – Проспект. - 2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32 Камилов, М.А. Этапы административно-правового регулирования публичных мероприятий / М.А. Камилов // Административное и муниципальное право. – 2016. - № 5 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

33 Карпенко, Т.А. Определение понятия «массовые мероприятия» в историческом аспекте / Т.А. Карпенко // История государства и права. – 2014. - № 5. – С. 33 – 37.

34 Карпенко, Т.А. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий [Электронный ресурс]/ Дис. ... канд. юрид. наук Т.А. Карпенко // Хабаровск. – 2015. — С. 197. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35 Комментарий к Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный)» / под ред. В.И. Шкатулла // «Юстицинформ». – 2006 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36 Кондрашев, А.А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика / А.А. Кондрашев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. - № 5.

37 Ковалев, М.И. Преступление и проступок / М.И. Ковалев // Проблемы совершенствования законодательства по укреплению правопорядка и усилению борьбы с правонарушениями: Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск. - 1982. – С. 12.

38 Колосов, И.С. Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и его реализации в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного

федерального округа[Электронный ресурс] / Дис. ... канд. юрид. наук И.С. Колосов //Ставрополь. – 2005. – С.197. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39 Комарова, В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России / В.В. Комарова //Законодательство и экономика. – 2005. - №6

40 Кузнецова, Н.Ф. Главные тенденции развития российского уголовного законодательства / Н.Ф. Кузнецова // Уголовное право в XXI веке. Материалы международной научной конференции. – М. – 2002. - С.9.

41 Лимонцева, В.А. Протестные формы выражения общественного мнения / В.А. Лимонцева // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. - № 2.

42 Лукашева, Е.А. Права человека. М. – 2000. – С. 151.

43 Матузов, Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Юристъ. – 2004.

44 Мамедов, А.А. Административная ответственность в национальном законодательстве: международно-правовой аспект / А.А. Мамедов // Административное право и процесс. – 2017. - № 7.

45 Непомнящий, Е.В. Контроль за конституционностью законов в контексте представлений Конституционного Суда РФ о дискреционных полномочиях федерального законодателя / Е.В. Непомнящий // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - № 5.

46 Нудненко, Л.А Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия / Нудненко Л.А.// Конституционное и муниципальное право. – 2006. - № 6 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс».

47 Нудненко, Л.А. Теоретические основы права гражданина Российской Федерации на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования/ Нудненко Л.А. // Журнал российского права. – 2000. - № 12.

48 Никитина, Е.Е. Право на свободу собраний: соотношение федерального и регионального законодательства / Е.Е. Никитина // Журнал рос-

сийского права. – 2006. - № 3.

49 Общественное место (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2018). Документ не был опубликован [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50 Проект Конституции Российской Федерации. Подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации: Документы и материалы. – М.: Республика. – 1993. – С.95.

51 Проект Конституции рабочей группы под руководством С.М. Шахрай / С.М. Шахрай, Е.Б. Абросимова, Н.П. Азарова, И.А. Бунин, А.В. Маслов, Г.В. Минх, Р.Г. Орехов, А.Я. Слива, О.А. Тарасов // Газета «Федерация». – 1992. - № 16.

52 Ризькин, М.А. Право на мирные собрания: сравнительно-правовой анализ законодательства России и Финляндии / М.А. Ризькин // Актуальные проблемы российского права. – 2016. - № 12.

53 Саленко, А.В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах / А.В. Саленко // Журнал российского права. – 2018. - № 1 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54 Саленко, А.В. Спонтанные и срочные публичные собрания: опыт и современные проблемы правового регулирования в России и Германии/ А.В. Саленко // Российский юридический журнал. – 2018. - № 1 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55 Свобода мирных собраний в практике Европейского суда и комиссии по правам человека. Сборник решений и постановлений. 2011. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

56 Стуканов, А.П. Надзор за законностью в сфере публичных мероприятий / А.П. Стуканов, А.К. Соловьева // Законность. – 2014. - № 3.

57 Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18 - 19 ноября 2016 г.): Сборник научных статей / под ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут. – 2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой

системы «КонсультантПлюс».

58 Сенников, Н.М. О правовых основаниях организации и проведения профсоюзами публичных протестных мероприятий как способа разрешения трудовых конфликтов и возможности их ограничения государством / Н.М. Сенников // Трудовое право. - 2008. № - 10[Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс».

59 Современный словарь иностранных слов. – М.: Русский язык. – 1993. С. – 502.

60 Симонова, С.В. Юридическая фикция как прием законодательства РФ о свободе собраний и практике его применения / С.В. Симонова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. - № 3. – С. 331-336.

61 Симонова, С.В. Ограничения публичных мероприятий в целях обеспечения иных конституционных прав личности / С.В. Симонова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. - № 6. – С. 30-33.

62 Савостьянова, В.Б. Роль государства в реализации конституционного права граждан на пенсионное обеспечение и социальные льготы / В.Б. Савостьянова // Государство и право. – 2005. - № 5. – С. 81.

63 Тарасов, Н.Н. Основные законодательные инициативы Государственной Думы Российской Федерации 2004 года (краткий обзор) / под ред. Н.Н. Тарасов. // Право и политика. – 2005. - №1.

64 Тарибо, Е.В. Проблемы реализации свободы выражения мнений и свободы собраний в практике конституционного правосудия / Е.В. Тарибо // Конституционное и муниципальное право. – 2018. - № 2. – С. 20-31

65 Тверскова И.В. Взаимодействие регионального и федерального законодательства в формировании единого правового поля региона / И.В. Тверскова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. - № 10. – С.10-13.

66 Трусов, Н.А. Механизм борьбы за содержание права / Н.А. Трусов // Адвокатская практика. – 2006. - № 3 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

67 Тюкалова, Н.М. К вопросу о законодательной регламентации спонтанных массовых мероприятий в российском законодательстве / Н.М. Тюкалов, Т.А. Карпенко // Административное право и процесс. – 2015. - № 6 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68 Хессе, К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юридическая литература. – 1981.

69 Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С.М. Шахрай // Статут. – 2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

70 Шевердяев, С.Н. О некоторых общих аспектах развития российского конституционного права в контексте актуализации темы политического протеста / С.Н. Шевердяев // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 7. – С. 21 – 27.

71 Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М.: Юрид.лит. – 2005. – С. 181.

72 Яковенко, М.А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод. – М.: Юрист. – 2009. – С. 11-19.

### III Судебная практика

73 Определений Верховного суда России, внесенного 26 декабря 2012 года № 56-АПГ12-18 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

74 Определение Приморского краевого суда от 14 марта 2013 года № 33-2116; Апелляционное определение Верховного суда Республики Хакасия от 27 июня 2013 года по делу № 33-1550/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

75 Определение Верховного Суда РФ от 26.05.2010 № 12-Г10-4 «Об

оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Марий Эл от 16.03.2010, которым удовлетворено заявление о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими ч. 5 ст. 2 и ст. 3.1 Закона Республики Марий Эл от 01.10.2004 № 36-З «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

76 Определение Верховного Суда РФ от 10.10.2012 № 41-АПГ12-12 «Об оставлении без изменения решения Ростовского областного суда от 03.07.2012, которым частично удовлетворено заявление о признании недействующей части 1 статьи 4 областного Закона Ростовской области от 27.09.2004 № 146-ЗС «О некоторых вопросах, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Ростовской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

77 Определение Конституционного Суда Республики Северная Осетия - Алания от 8 апреля 2003 года № 1/008-03 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

78 Определения Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 года № 1721-О [Электронный ресурс]. Доступ из справ.правовой системы «КонсультантПлюс»

79 Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 № 573-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Шаклеина Владимира Андреевича положениями пункта 9 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и пункта 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

80 Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

81 Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 года № 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 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. - № 8