

УДК 342.729

## Юридический голос политической воли российских граждан, или современные проблемы публичных мероприятий

Д.А. Авдеев,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного и муниципального права

Тюменского государственного университета

Россия, Тюмень

ronner@mail.ru, d.a.avdeev@utmn.ru

*Рассматриваются публичные мероприятия (собрания, митинги, шествия, демонстрации и т. д.) как одна из форм выражения политической воли граждан наряду с референдумом и выборами. Обосновывается важность правовой регламентации организации и проведения публичных мероприятий с учетом сложившейся правоприменительной практики. Подчеркивается юридическая природа публичных мероприятий как одной из важных форм непосредственной демократии. Анализируется современная проблематика организации и проведения демонстраций, митингов, шествий, собраний и пикетирований, а также иных форм публичных мероприятий. Утверждается необходимость разделения публичных мероприятий на две группы — политические и культурно-просветительские, что предполагает их разную правовую регламентацию. Выявляются основные проблемы проведения публичных мероприятий, такие как срок и порядок уведомления, и организации мероприятий общероссийского масштаба и значения, некоторые процедурные вопросы. Предлагаются способы совершенствования порядка проведения публичных мероприятий в Российской Федерации.*

*Ключевые слова:* публичные мероприятия, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, собрания, свобода мирных собраний, право публичных собраний, демократия, участие в управлении делами государства.

**Введение.** Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о собраниях) [7] пришел на смену указу Президента РФ от 25.05.1992 № 554 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования», согласно которому до принятия соответствующего закона на территории Российской Федерации действовал указ Верховного Совета СССР от 28.07.1988 № 9306-XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», применявшийся в части, не противоречащей Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 года.

Следует обратить внимание, что Закон о собраниях, регламентирующий одно из важных политических прав, появился только через 11 лет после принятия Конституции РФ, и несмотря на его действие в течение более чем 10 лет, сложилась неоднозначная практика его применения. По нашему убеждению, публичные мероприятия, к числу которых относятся демонстрации, шествия, собрания, митинги и пикеты, являются одной из важных форм реализации политической воли граждан, сопоставимой с такими институтами, как выборы и референдум. Именно эти виды участия граждан в жизни общества позволяют говорить о легитимности общественно-политических процессов, обусловленных выражением политиче-

ской воли граждан через процедуру избрания органов публичной власти различных уровней и выявления мнения избирателей относительно тех или иных вопросов, выносимых на всенародное голосование (референдум).

Однако полагаем, что к числу высших форм непосредственного выражения народной воли следует относить и публичные мероприятия — собрания, шествия, демонстрации, митинги и пикетирования, ведь именно они не только обладают характером непосредственного выражения народовластия, но и чаще осуществимы в силу отсутствия ограничений по периоду их проведения по сравнению с избирательными кампаниями и референдумом, который является достаточно редким событием в политико-правовой жизни современной России.

**Некоторые проблемы организации и проведения публичных мероприятий.** В последнее время все большую актуальность приобретает проблема участия граждан в управлении делами государства и привлечения их к осуществлению публичной власти, что в какой-то степени способствует активизации демократических процедур, повышению уровня правосознания граждан, их заинтересованности в решении общезначимых социальных проблем.

На наш взгляд, публичные мероприятия, проводимые в любых видах, отвечающие требованиям законодательства, представляют собой одну из самых эффективных форм проявления политического участия общественно-

сти в управлении делами государства. По словам М.А. Ризэкинен, целью любого публично-мероприятия как главного его элемента является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики [2, с. 587—593].

В настоящее время процедура организации публичных мероприятий регулируется Законом о собраниях, в котором правоприменительная практика выявила ряд правовых проблем, связанных с проведением публичных мероприятий. К числу таковых можно отнести, во-первых, сложность в разграничении выделяемых законом пяти видов публичных мероприятий — собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Следует учитывать, что появились новые формы публичных акций — массовые прогулки и пробежки, многокилометровые крестные ходы, наномитинги, флешмобы, протестные палаточные лагеря, массовые вечеринки, полит-концерты и иные скрытые виды публичных мероприятий, к которым порой сложно применить формулировки Закона о собраниях.

Во-вторых, помимо закрепления в законе надлежащей юридической терминологии, необходимо концептуальным образом урегулировать порядок проведения публичных мероприятий, проводимых спонтанно и без организатора, а также срочных мирных собраний, которые не терпят отлагательства, но у которых есть организатор [6, с. 120—121]. В данном контексте можно привести пример проведения публичного мероприятия, организованного после теракта 3 апреля 2017 г. в метро Санкт-Петербурга органами публичной власти, в виде всероссийской акции «Вместе против террора», которая прошла в нескольких городах России 8 апреля 2017 г. Речь идет о давно назревшей необходимости закрепления в российском законодательстве понятия срочного и спонтанного публичного мероприятия [1, с. 67]. Следует поддержать высказываемое в юридической литературе мнение относительно необходимости дополнить нормативные акты положениями, которые «будут содержать единые для всех правила проведения спонтанных и срочных публичных мероприятий (в том числе без подачи уведомления), применяемые без какой-либо дискриминации и вне зависимости от субъектного состава организаторов или тематики публичного мероприятия» [5, с. 30].

В-третьих, не может не обращать на себя внимание указ Президента РФ от 09.05.2017 № 202 «Об особенностях применения усилен-

ных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» [3], устанавливающий особый порядок проведения публичных мероприятий в городах, принимающих футбольные матчи. В соответствии с этим нормативным актом проведение всех публичных мероприятий, не связанных со спортивными событиями, должно было согласовываться не только с органами местного самоуправления, но и с Федеральной службой безопасности, которая в конечном итоге и определяла место и время проведения акций.

Полагаем, что в подобной ситуации подзаконный акт существенно изменяет процедуру организации публичных мероприятий, порядок проведения которых регламентируется федеральным законом, и аналогичные случаи должны регулироваться внесением соответствующих поправок в федеральный закон. Представляется интересным в данном аспекте отечественный дореволюционный опыт правового регулирования свободы мирных собраний в период 1905—1917 годов, когда уведомление о публичных мероприятиях направлялось в адрес полиции. Полагаем, что стоит возродить подобную практику, и это кажется вполне логичным, так как правоохранительные органы, которые собственно и обеспечивают порядок во время проведения подобных мероприятий, уведомляются о форме, месте и времени их проведения.

В-четвертых, стоит отметить, что сохраняется устаревшая письменная форма уведомления о проведении публичного мероприятия. В связи с этим представляется вполне логичным и востребованным рассуждение А.В. Саленко о том, что по своей правовой природе процедура согласования публичного мероприятия представляет собой не что иное, как государственную (муниципальную) услугу, которая уже давно должна оказываться гражданам в электронном виде на едином портале государственных услуг, что в конечном счете будет на практике гарантировать прозрачность процедуры согласования и надлежащее администрирование [6, с. 123].

В-пятых, в настоящее время все большей популярностью стали пользоваться новые виды публичных мероприятий — наномитинги, флешмобы, смартмобы, протестные палаточные лагеря, массовые вечеринки, полит-концерты, — которые не укладываются в традиционные пять форм публичных мероприятий, выделяемых российским законодателем. Приходится констатировать, что разница между собранием и митингом, демонстрацией и шествием достаточно условна. Кроме того,

публичное мероприятие в ходе его проведения может трансформироваться и плавно перетекать из одной формы в другую или одновременно сочетать в себе несколько форм публичного мероприятия. Поэтому попытка законодательно закрепить понятие каждого потенциально возможного вида публичного мероприятия по своей сути будет являться заведомо ошибочной и обреченной на неудачу. Более рациональным представляется процесс дальнейшей детализации общего (родового) понятия в сфере свободы мирных собраний в России — понятия публичного мероприятия [4, с. 96].

В-шестых, заслуживает внимания вопрос правовой регламентации на законодательном уровне проведения публичных мероприятий общегосударственного значения. Речь в данном случае идет о военных парадах, а также различного рода демонстрациях, которые обладают общероссийским значением и масштабом, организуемых как правило органами публичной власти. Следует поддержать высказываемое в юридической литературе мнение А.В. Саленко, что в современном российском законодательстве должны быть прямо предусмотрены публичные мероприятия общегосударственного и неполитического характера, организацию и проведение которых могут и должны осуществлять именно представители государства или муниципалитетов [5, с. 30].

Мы обозначили лишь часть актуальных вопросов организации и проведения публичных мероприятий, решение которых будет способствовать нормализации общественных отношений, возникающих в процессе реализации одного из важных политических прав и свобод граждан, которое сочетает в себе право на свободу выражения мнений и участия в управлении делами государства посредством публичных мероприятий.

**Заключение.** Вышеназванные и другие правовые проблемы организации и проведения публичных мероприятий в Российской Федерации являются, по нашему мнению, следствием незначительного практического опыта, а точнее его отсутствия, проведения подобных мероприятий. Ведь известно, что в советский период митинги, собрания и демонстрации скорее носили празднично-развлекательный и культурно-идеологический характер, нежели представляли собой форму политического выражения позиции граждан по тем или иным вопросам жизнедеятельности общества и проблематики государственного управления. В этой связи и возникли указанные нами основные правовые проблемы организации публичных мероприятий, решение которых будет во многом способствовать дальнейшему совершенствованию реализации

одного из важных политических прав российских граждан и данной формы непосредственного выражения народовластия без правовых эксцессов и необоснованных запретов и санкций со стороны органов власти.

По нашему мнению, следует отказаться от предшествующего советского опыта уведомления о проведении публичных мероприятий, для которого было характерно две особенности. Первая состоит в том, что процедура проведения публичных мероприятий носила разрешительный, а не уведомительный характер. Кстати, до сих пор несмотря на уведомительный характер проведения публичных мероприятий используются понятия «санкционированное мероприятие» или «получение санкции на проведение публичного мероприятия», что в целом неверно. Вторая особенность заключалась в сообщении о проведении публичного мероприятия в органы государственной власти, а не в правоохранительные органы, что сохранилось и по настоящее время (органы местного самоуправления или же орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации). Изменение этих условий, или правовых пережитков, будет способствовать беспрепятственному осуществлению гражданами одной из важных коллегияльных политических свобод — свободы публичных мероприятий, которая настолько же важна в системе народовластия, как и выборы.

Также полагаем, что с учетом достаточного многообразия видов и форм публичных мероприятий следует различать публичные мероприятия политического характера и культурно-просветительского толка. Отдельного рассмотрения требует вопрос проведения так называемых публичных мероприятий общегосударственного и неполитического характера, организацию и проведение которых могут и должны осуществлять именно представители государства или муниципалитетов [5, с. 30].

Несмотря на существующие правовые проблемы, которые в целом разрешимы путем внесения соответствующих законодательных изменений и дополнений, считаем, что к числу высших форм непосредственного выражения волеизъявления граждан следует помимо референдума и свободных выборов отнести и публичные мероприятия (мирные шествия, демонстрации, пикетирования, собрания и митинги и т. п.). Именно через публичные мероприятия политического характера, различного рода митинги, демонстрации осуществляется народовластие. При этом если участвуя в выборах граждане выражают свое мнение относительно тех или иных кандидатур или политических партий в процессе голосования, то в случае с публичными мероприятиями

происходит непосредственное волеизъявление граждан по наиболее актуальным вопросам социально-экономического или политико-правового порядка. И с этим народным волеизъявлением следует считаться в силу того, что единственным источником власти признается многонациональный народ, а публичные мероприятия выступают своего рода формой выражения политической воли граждан.

#### Список литературы

1. Карпенко Т.А. К вопросу о законодательной регламентации спонтанных массовых мероприятий в российском законодательстве // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 66—68.
2. Риеккинен М.А. Конструктивный протест в конституционном праве: идеализированный миф или потенциальная реальность? // Lex Russica. 2014. Т. ХСVI. № 5. С. 587—593.
3. Российская газета. 2017. 11 мая.
4. Саленко А.В. Свобода мирных собраний в России и Германии: вопросы терминологии и классификации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 2. С. 88—103.
5. Саленко А.В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: допустимы ли «государственные митинги»? // Академический юридический журнал. 2018. № 2 (72). С. 28—31.

6. Саленко А.В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 118—127.

7. Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

#### References

1. Karpenko T.A. K voprosu o zakonodatel'noi reglamentatsii spontannykh massovykh meropriyatii v rossiiskom zakonodatel'stve // Administrativnoe pravo i protsess. 2015. № 12. S. 66—68.
2. Riekkinen M.A. Konstruktivnyi protest v konstitutsionnom prave: idealizirovannyi mif ili potentsial'naia real'nost'? // Lex Russica. 2014. T. ХСVI. № 5. S. 587—593.
3. Rossiiskaia gazeta. 2017. 11 maia.
4. Salenko A.V. Svoboda mirnykh sobranii v Rossii i Germanii: voprosy terminologii i klassifikatsii // Vestnik Tiimenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniia. 2017. T. 3. № 2. S. 88—103.
5. Salenko A.V. Svoboda mirnykh sobranii v Rossiiskoi Federatsii: dopustimy li «gosudarstvennye mitingi»? // Akademicheskii iuridicheskii zhurnal. 2018. № 2 (72). S. 28—31.
6. Salenko A.V. Svoboda mirnykh sobranii v Rossiiskoi Federatsii: neskol'ko tezisov ob aktual'nykh problemakh // Zhurnal rossiiskogo prava. 2018. № 1 (253). S. 118—127.
7. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 25. St. 2485.

### Legal Voice of Political Will of Russian Citizens, or Modern Problems of Public Events

**Dmitry A. Avdeev,**

Cand. in Law, Assoc. Prof. of Dept. of Constitutional and Municipal Law  
at Tyumen State University

Russia, Tyumen

*ronner@mail.ru, d.a.avdeev@utmn.ru*

*Public events (assemblies, meetings, processions, demonstrations, etc.) are considered as a form of expression of political will of citizens along with the referendum and elections. The importance of legal regulation of the organization and holding of public events is substantiated taking into account the current law enforcement practice. Legal nature of public events as one of important forms of direct democracy is emphasized. Modern problems of organization and holding of demonstrations, meetings, processions, assemblies and pickets, as well as other forms of public events are analyzed. The necessity of separation of public events into two groups — political and cultural educational, is justified, which implies their different legal regulation. The main problems of holding of public events are revealed, such as the time and procedure for notification, as well as the organization of nationwide events, certain procedural issues. Ways for improving the order of public events in the Russian Federation are proposed.*

**Keywords:** public events, meetings, demonstrations, processions, pickets, assemblies, freedom of peaceful assembly, public assembly law, democracy, participation in state administration.