

ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОДГОТОВКИ, ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Данная работа посвящена анализу правового регулирования вопросов в сфере подготовки, организации и проведения публичных мероприятий, осуществляемого в отдельных субъектах Российской Федерации. В результате проведенного исследования сформулирован вывод о том, что в субъектах России сложилось несколько основных моделей правового регулирования общественных отношений в данной области, в том числе: опережающая, отсылочная и (или) бланкетная, централизованная (консолидированная) и децентрализованная.

Ключевые слова: публичные мероприятия, правовое регулирование, субъекты Российской Федерации.

Основываясь на том, что защита права на мирные собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования и, как из этого следует, вопросы подготовки, организации и проведения публичных мероприятий находятся в совместном ведении России и ее субъектов, то не только Российская Федерация, но и субъекты РФ обладают правом на осуществление собственного правового регулирования отдельных аспектов механизма его реализации и обеспечения на своей территории. К тому же, если разграничение предметов совместного ведения России и ее субъектов первоначально осуществляется на федеральном уровне и только в дальнейшем принимаются конкретизирующие региональные нормы, то в рамках исследуемого вопроса следует обратить внимание на разнообразные модели нормирования в субъектах РФ, включая опережающее правовое регулирование, имевшее место, например, до принятия Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Опережающий характер правотворчества трактуется с разнообразных точек зрения, а именно: 1) создание правовых норм, регулирующих ранее не урегулированные правом общественные отношения¹; 2) синхронизация правового регулирования, приводящая к сближению смежных отраслей и векторов развития законодательства, посредством установления терминологического единства²; 3) элемент конституционно-правового статуса субъектов РФ³, выражающийся в реализации ими предусмотренного Конституцией Российской Федерации (ст. 76) права принимать собственные законодательные и иные нормативные правовые акты по предметам исключительного ведения и по предметам совместного ведения, если соответствующий федеральный закон еще не принят. Отметим,

¹ Баранова М. В. Опережающее правотворчество в правовой системе современности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 1. С. 43.

² Залоило М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 20–29.

³ Там же.

что до введения в действие обозначенного Федерального закона правовое регулирование публичных мероприятий общественно-политического характера в виде собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований осуществлялось в некоторых субъектах РФ значительно раньше (например, в Республике Калмыкия — в 1995 г.¹, в Республике Башкортостан — в 1993 г.²).

Как показывает региональная законодательная практика, субъекты России по-разному реализуют делегированное им право собственного регулирования вопросов организации и проведения публичных мероприятий и, как следует из этого, формируют разнообразные модели правового регулирования права гражданина РФ на публичные мероприятия. Следует отметить, что, несмотря на ограниченные пределы законодательного регулирования субъектами Российской Федерации публичных мероприятий как комплексного вопроса ведения, представляется возможным выделить централизованную (консолидированную) и децентрализованную модели их правового нормирования.

Децентрализованная модель законодательного регулирования сложилась, в частности, в Ярославской области, где приняты: 1) Закон от 7 декабря 2004 г. № 56-з «О порядке подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий»; 2) Закон от 5 апреля 2011 г. № 6-з «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования»; 3) Закон от 6 декабря 2012 г. № 59-з «Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Ярославской области».

Наряду с этим в Брянской области наблюдается переход от децентрализованной модели законодательного регулирования к консолидированной, так как принятие Закона от 2 ноября 2016 г. № 87-з «О регулировании некоторых вопросов проведения публичных мероприятий на территории Брянской области» повлекло за собой отмену: 1) Закона от 8 октября 2007 г. № 139-з «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Брянской области»; 2) Закона от 3 марта 2011 г. № 5-з «Об определении мест, в которых запрещается проведение публичных мероприятий в Брянской области»; 3) Закона от 28 декабря 2012 г. № 98-з «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Брянской области». Однако произошло сохранение в нормативно-правовой системе данного региона Закона от 3 марта 2011 г. № 4-з «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, на территории Брянской области».

Представляется, что в случае перехода субъекта РФ к единому законодательному акту, посвященному вопросам подготовки, организации и проведения публичных мероприятий на своей территории, можно вести речь об абсолютно или (в противном случае) относительно централизованной (консолидированной) моделях правового регулирования.

В конституционно-правовой науке право на мирные собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, исследуется, как правило, в контексте п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, посвященных разграничению предметов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения России и ее субъектов в области регулирования и защиты прав и свобод личности. В то же время, основываясь

¹ Закон Республики Калмыкия от 13 марта 1995 г. № 10-И-3 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Известия Калмыкии. 30 марта 1995 г. № 58.

² Закон Республики Башкортостан от 2 апреля 1993 г. № ВС-17/46 «О свободе собраний, демонстраций и других публичных мероприятий в Республике Башкортостан» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1993. № 9. Ст. 250.

на общем конституционном принципе федерализма, анализ правового регулирования права граждан на мирные массовые публичные акции (собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования) в качестве основного должен учитывать ряд обстоятельств.

Во-первых, данное конституционное право благодаря специфике организационных форм его реализации и отличительным признакам входит в систему народовластия, сочетаясь и комбинируясь с другими видами прямой и опосредованной демократии. Другими словами, сложились межсистемные связи ст. 31 Конституции РФ не только со ст. 71 (п. «в») и ч. 1 (п. «б») ст. 72, но и с иными конституционными нормами, в том числе с положениями: 1) о власти народа и полномочия осуществлять ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3); 2) о свободе мысли и слова (ст. 29); 3) о праве каждого на объединения (ст. 30); 4) о праве граждан РФ участвовать в управлении делами государства как прямо, так и через своих представителей (ст. 32); и др. При этом соответствующие межсистемные взаимосвязи конституционных норм непосредственно воздействуют на структуру и содержание соответствующего федерального и регионального законодательства (конституционного (уставного) и текущего).

Так, например, предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума, отзыва выборных должностных лиц в соответствии с прежним Кодексом Воронежской области о выборах, референдуме и отзыве выборных лиц от 22 июля 2003 г. № 42-ОЗ проводилась посредством организации массовых мероприятий, причем областной законодатель закреплял за государственными органами и органами местного самоуправления обязанность оказывать зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума или отзыва выборного лица содействие в проведении собраний, встреч с избирателями, участниками референдума, публичных дебатов, митингов, демонстраций, шествий. Новый Избирательный кодекс Воронежской области, утвержденный Законом от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ, рассматривает предвыборную агитацию в качестве составной части информирования избирателей исключительно при проведении выборов депутатов Воронежской областной Думы, Губернатора Воронежской области, депутатов представительных органов муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, которая может проводиться в агитационный период посредством проведения агитационных публичных мероприятий (согласно п. 2 ст. 67 Избирательного кодекса Воронежской области уведомления организаторов митингов, демонстраций, шествий рассматриваются органами местного самоуправления в сроки, установленные федеральным законодательством).

Однако информационное обеспечение организации и проведения областного или местного референдума, отзыва Губернатора Воронежской области, депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления согласно Закону Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» устанавливается уже Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иным федеральным законодательством, включая Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, в сфере нормирования условий проведения массовых публичных мероприятий на уровне субъектов РФ в случаях реализации отзыва как формы прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в голосовании по отзыву, наблюдается укрепление и расширение отсылочной и бланкетной модели правового регулирования, которые, как отмечает А.В. Демин, различаются между собой по степени конкретизации «адресата»¹.

В завершение отметим, что в субъектах Российской Федерации сложилось несколько основных моделей правового регулирования подготовки, организации и проведения публичных мероприятий, как-то: опережающая, отсылочная и (или) бланкетная, централизованная (консолидированная) и децентрализованная. При этом ядром среди основных моделей правового регулирования публичных мероприятий в субъектах РФ выступает отсылочная и (или) бланкетная, обусловленная тем, что регулирование прав и свобод человека и гражданина является предметом исключительного ведения Российской Федерации².

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранова, М. В. Опережающее правотворчество в правовой системе современности / М. В. Баранова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 1. — С. 43-45.
2. Демин, А. В. Бланкетный и отсылочный способы формирования правовых норм: понятие, систематизация, проблематика / А. В. Демин // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2015. — № 2. — С. 25-32.
3. Залоило, М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования / М. В. Залоило // Журнал российского права. — 2019. — № 9. — С. 20–29.
4. Ибрагимова, А. Н. Конституционно-правовые основы организационного обеспечения публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований) в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Ибрагимова. — Казань: Казанский (Приволжский) федеральный университет, 2022. — 222 с.

¹ Демин А. В. Бланкетный и отсылочный способы формирования правовых норм: понятие, систематизация, проблематика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2. С. 26.

² Ибрагимова А. Н. Конституционно-правовые основы организационного обеспечения публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований) в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань: Казанский (Приволжский) федеральный университет, 2022. 222 с.