

24. Рыбак М.С. Уголовно-исполнительное право России: учебник, под редакцией: М.С. Рыбака / В.М. Анисимков, А.П. Алешина, Н.В. Желоков, З.С. Зарипов // СПС «КонсультантПлюс» // <http://www.consultant.ru> (дата обращения 03.03.2018).
25. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. 30.03.1998. № 13. Ст. 1475.
26. Указ Президента РФ от 16.05.1996 № 722 (ред. от 11.11.1998) «О переходе к комплектованию воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, гражданами, поступающими на военную службу по контракту» // Собрание законодательства РФ. 20.05.1996. № 21. Ст. 2466.
27. Кривенко С. 20 лет перехода на контракт: за «точкой невозврата». [Электронный ресурс]. URL: <http://president-sovet.ru/publication/entry/index/?id=2151> (дата обращения 03.03.2018).
28. Трофимова А. // Forbes. 03.2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/stil-zhizni-slideshow/hobbi/79426-10-stran-otkazavshisya-ot-voinskogo-prizyva-za-poslednie-5-let?photo=1> (дата обращения 03.03.2018).

**ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ О ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ
НА ОСНОВЕ РЕЗУЛЬТАТОВ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА
СВОБОДЫ СОБРАНИЙ СТРАН ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

С.Ю. Колмаков,
аспирант БГУ
направление «Юриспруденция»
kolmakov_stanislav@bk.ru
Научный руководитель:
Ю.И. Скуратов,
профессор кафедры конституционного,
административного и муниципального права БГУ,
доктор юридических наук, профессор

Сравнительный анализ свободы собраний стран постсоветского пространства является актуальным, поскольку на сегодняшний день отсутствует комплексное исследование. Кроме того, существующие модели регулирования такого фундаментального политического права как свобода собраний в странах постсоветского пространства могут быть полезными для заимствования в законодательство Российской Федерации. В настоящей работе мы предложим пути совершенствования российского законодательства о публичных мероприятиях на основе результатов сравнительно-правового исследования свободы собраний в странах постсоветского пространства.

В России иностранные граждане не могут в полной мере воспользоваться свободой собраний. Такое положение по нашему мнению, является отрицательным. В Российской Федерации в 2016 году число иностранцев достигло 11 миллионов человек [1], это значит, что большое количество людей не могут в полной мере воспользоваться таким фундаментальным правом человека как свобода собраний. Данный факт не только противоречит международным стандартам, которые гарантируют это право иностранцам, но и отрицательно сказывается на качестве их жизни, привлекательности России для миграции среднего класса.

Свобода собраний принадлежит иностранным гражданам в таких странах постсоветского пространства как: Азербайджан (ст. 49 Конституции), Армения (ст. 44 Конституции), Кыргызстан (ст. 34 Конституции), Молдова (ст. 7 Закона о собраниях) и Эстония (ст. 47 Конституции).

Необходимо внести изменения в статью 31 Конституции Российской Федерации и предусмотреть, что собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование имеет право каждый.

Без принципа свободной реализации права на публичные мероприятия, свобода собраний в России будет ограничиваться. Считается, что принципы права это основополагающие идеи, установки благодаря которым законодательная и правоприменительная практика формируются в определённом направлении.

Законодательство стран постсоветского пространства о свободе собраний предусматривает различные принципы, например: принцип мирного проведения собраний, принцип добровольного участия, законности и др.

Кроме того, в законодательстве некоторых стран мы выделяем принцип свободной реализации права собраний. Так, часть 1 статьи 49 Конституции Азербайджана гласит: «каждый обладает правом на свободу собраний», часть 1 статьи 44 Конституции Армении устанавливает, что: «каждый имеет право на свободное участие и организацию мирных собраний без оружия». Часть 1 статьи 34 Конституции Киргизии гласит: «каждый имеет право на свободу мирных собраний...». Статья 49 Конституции Молдовы закрепляет: «митинги, демонстрации, манифестации, шествия или любые иные собрания являются свободными...». Статья 103 Конституции Литвы устанавливает: «государство защищает свободу предварительно заявленных миролюбивых собраний, шествий, а также пикетов».

По нашему мнению принцип свободной реализации права на публичные мероприятия заключается в требовании отсутствия неправомерных ограничений свободы собраний, а также призван во всех случаях, когда имеется равнозначный выбор между возможным вводимым ограничением или его отсутствием, выбирать отсутствие ограничений свободы собраний. Предлагаем отразить данный принцип в Федеральном законе от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [2] (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ).

В Российской Федерации подзаконные нормативные акты ограничивают свободу собраний. Так статьёй 11 Указа Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» было установлено, что в субъектах Российской Федерации, где будут проходить мероприятия Кубка конфедераций и чемпионата мира по футболу, публичные мероприятия в период с 1 июня по 12 июля 2017 г. и в период с 25 мая по 25 июля 2018 г. могут проводиться только в установленных местах и с количеством участников определяемых органами исполнительной власти Российской Федерации или органами местного самоуправления после согласования с органами внутренних дел и территориальными органами безопасности.

Вместе с тем главным свойством подзаконного нормативного акта является принятие его на основании и во исполнение законов [3; 124]. Поэтому недопустимой является ситуация, когда подзаконный нормативный акт устанавливает ограничения, не предусмотренные конституцией или законом государства. В некоторых странах решили данную проблему, например в Киргизии предусматривается правило, что подзаконные нормативные акты, регулирующие свободу собраний, не должны устанавливать ограничений этого права [4; ч. 3 ст. 2].

На основании изложенного, предлагаем ввести правило о том, что подзаконные нормативные акты, регулирующие свободу собраний, не должны устанавливать ограничений этого права.

В России нельзя провести одновременные собрания и контрсобрания. Данное требование ограничивает свободу собраний, так как автоматически, не взирая на фактическую возможность проведения двух несвязанных собраний одновременно, необходимо отказывать манифестантам в реализации свободы собраний [5; 44-54].

В Киргизии, Азербайджане и Молдове предусмотрены одновременные собрания. Так, в соответствии со статьёй 3 Закона Кыргызской Республики от 23 мая 2012 года № 64 «О мирных собраниях» «параллельное собрание - собрание, одновременно проводимое с другим собранием на данной территории и не имеющее целью выражение мнения, отличного от мнения участников другого собрания». На основании части 4 статьи 5 Закона Азербайджанской Республики от 13.11.1998 г. № 537-IQ «О свободе собраний» «для случайных собраний представление письменного оповещения не требуется». Согласно статье 3 Закона Республики Молдова от 22.02.2008

г. № 26 «О собраниях» «одновременные собрания – собрания которые проводятся в одном и том же месте и в одно и то же время, могут иметь или не иметь одинаковые причины или цели и организаторы которых могут иметь схожие, различные или противоположные взгляды».

Одной из разновидностей одновременных собраний является констрсобрание. Ценность данного вида собрания для манифестантов в том, что люди могут показать своё отношение к идеям других собраний, выплеснуть свои эмоции. Для государства констрсобрание это возможность услышать различные мнения по проблемным вопросам и увидеть целостную картину происходящего [6; 10-16].

В Киргизии и Азербайджане предусмотрены констрсобрания. Так, в соответствии со статьёй 3 Закона Кыргызской Республики от 23 мая 2012 года № 64 «О мирных собраниях» «констрсобрание - собрание, проводимое по тому же поводу, но с целью заявить о противоположной позиции независимо от места и времени проведения этих собраний». В соответствии с частью 2 статьи 9 Закона Азербайджанской Республики от 13.11.1998 г. № 537-IQ «О свободе собраний» «орган исполнительной власти предлагает перенести констрсобрание в другое место или в другое время, только если имеются достаточные основания для возникновения противостояния между сторонами проведения констрсобрания».

Предлагаем в Федеральном законе № 54-ФЗ предусмотреть понятия «одновременные собрания» и «констрсобрания», упразднить правило о том, что при получении двух уведомлений о проведении собраний приоритет определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления органом государственной власти, предусмотреть порядок организации и проведения одновременных собраний и констрсобраний.

В России в случае отсутствия уведомления, нарушения формы, содержания и сроков его подачи запрещено проводить собрания. Если их всё-таки провели, то наступает административная ответственность.

Вместе с тем, например, частью 2 статьи 34 Конституции Киргизии установлено, что: «в целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в органы власти. Не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи».

Мы предлагаем предусмотреть гарантию проведения мирных собраний вне зависимости от наличия или отсутствия уведомления, нарушения формы, содержания и сроков его подачи. Для этого необходимо в Федеральном законе № 54-ФЗ упразднить правило о том, что организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о нём не было подано в срок и уточнить, что административная ответственность за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия не предусматривается в случае, если уведомление подано не вовремя.

С вопросом сроков подачи уведомления тесно связан такой вид публичных мероприятий как спонтанные собрания. Данный вид собраний является естественной реакцией общества на происходящие события, которая не терпит отлагательств, поэтому подача уведомления в установленный законодательством срок становится невозможной.

В Армении, Молдове, Азербайджане и Киргизии [4; ч. 7 ст. 3] гарантируется проведение спонтанных и стихийных собраний. Так в соответствии с частью 2 статьи 44 Конституции Армении установлено, что: «Собрания, организуемые на территориях под открытым небом, в установленных законом случаях проводятся на основании уведомления, представленного в разумный срок. Для проведения спонтанных собраний уведомление не требуется». Согласно статье 3 Закона Республики Молдова от 22.02.2008 г. № 26 «О собраниях», под стихийным собранием понимается «собрание, которое инициируется и проводится как непосредственный и незамедлительный ответ на события, происходящие в обществе, и которое, с точки зрения его участников, не может быть отложено, в связи с чем обычный порядок уведомления о его проведении не представляется возможным». На основании части 4 статьи 5 Закона Азербайджанской Республики от 13.11.1998 г. № 537-Q «О свободе собраний» «для случайных собраний представление письменного оповещения не требуется».

С точки зрения международных стандартов манифестанты имеют право проводить спонтанные собрания и государство должно стремиться реализовывать это право. По нашему мнению в Федеральном законе № 54-ФЗ необходимо предусмотреть понятие спонтанные собрания и предусмотреть, что для их проведения не требуется подача уведомлений. Для решения вопроса поддержания безопасности на таких публичных мероприятиях, предлагаем включить в полномочия организатора собрания, обязанность информировать государственные органы о проведении спонтанного собрания, а в полномочия государственных органов обязанность по применению необходимых мер для обеспечения безопасности проведения спонтанного собрания.

В России отсутствует досудебный механизм решения противоречий между манифестантами и органами государственной власти. Так, в Таджикистане и Армении рассмотрение уведомлений о проведении публичных мероприятий происходит публично, а в Армении, кроме того, предусмотрен институт «слушаний» [7; ст. 17], который организуется органами государственной власти и на котором присутствуют все заинтересованные стороны для решения возникших проблем.

Предлагаем в Федеральном законе № 54-ФЗ предусмотреть институт «слушаний» и порядок его проведения.

В России не получится провести предварительную агитацию собрания до согласования уведомления. Законодатель, вводя данное правило, скорее всего, страховался на тот случай, когда предполагаемые участники могут выйти на улицу, полагая, что мероприятие согласованное.

Вместе с тем, публичные мероприятия требуют большого количества времени для агитации. Поэтому мы считаем данное правило необходимо упразднить.

Мы предлагаем заимствовать опыт Молдовы, где существует гарантия предварительной агитации собрания до его согласования [8; ст. 13]. Так в соответствии со статьёй 13 Закона Республики Молдова от 22.02.2008 г. № 26 «О собраниях» «любое лицо имеет право, даже до подачи предварительного уведомления, распространить информацию о проведении собрания, месте, дате, времени, цели его проведения или любую другую подобную информацию, призвать общественность к участию в собрании устно, посредством листовок, объявлений, информационных кампаний и другими законными методами».

Вместе с вводимыми изменениями необходимо предусмотреть обязанность организатора, в случае несогласования места и времени проведения публичного мероприятия с органом государственной власти, принять меры по оповещению об этом возможных участников.

В Российской Федерации не может быть организатором демонстрации, шествия и пикетирования лицо, возраст которого меньше 18 лет, а митинга и собрания лицо моложе 16 лет. Вместе с тем международные стандарты гарантируют свободу собраний детям, а в странах постсоветского пространства существует тенденция к упразднению ограничения возраста.

Так, в Кыргызстане, Молдове, Азербайджане и Армении отсутствует требование достижения определённого возраста организатора собрания. Вместе с тем в Азербайджане необходимо письменное согласие попечителей для проведения собрания организатором, не достигшим возраста восемнадцати лет [9; п. 2 ст. 6], а в Армении такое согласие требуется, в случае если организатор не достиг четырнадцати лет [7; п. 4 ст. 8]. В Молдавии несовершеннолетние и недееспособные лица могут быть организаторами собраний только вместе с полностью дееспособным лицом [8; п. 2 ст. 6].

События 26 марта и 12 июня 2017 года показали, что молодёжь, в том числе несовершеннолетняя [10], активно участвует в организации и проведении публичных мероприятий и это происходит организованно и без эксцессов. Поэтому мы считаем необходимым упразднить ограничения возраста организаторов публичных мероприятий. Это также благоприятно повлияет на воспитание культуры проведения публичных мероприятий, развитие гражданского общества, повысит привлекательность данного способа выражения мнений у молодёжи вместо максималистских действий.

Вместе с тем, чтобы помочь несовершеннолетним в организации публичных мероприятий, предлагаем ввести правило, что организатор публичных мероприятий, возраст которого не достигает 16 лет, должен организовывать его вместе с совершеннолетним гражданином.

В России нельзя проводить публичные мероприятия на территориях, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами [2; п. 3 ч. 2 ст. 8]. Рассматривая данное правило, с одной стороны стоят вопросы безопасности главы государства и независимость судебных решений, с другой стороны манифестанты не могут донести своё мнение до адресатов.

Всё же международные стандарты отмечают, что манифестанты имеют право проводить публичные мероприятия возле государственных органов. На наш взгляд, государственная власть не должна отграничиваться от собраний, лучше дать возможность высказать мнения и выслушать их, чем сталкиваться с противоправными действиями. Кроме того, как показывает мировой опыт, проведение публичных мероприятий возле резиденций глав государства и судебных органов не приводит к отрицательным последствиям. Так, в США традиционно проводят различные публичные мероприятия возле Белого дома, а в Европе уважают манифестантов проводящих акции возле Европейского суда по правам человека которые несогласные с его решениями. Отсутствует запрет проведения публичных мероприятий на территориях, непосредственно прилегающих к резиденциям главы государства, к зданиям, занимаемым судами в Украине, Эстонии, Латвии, Казахстане, Узбекистане и Кыргызстане.

На основании изложенного полагаем необходимым исключить из перечня мест, где проведение публичных мероприятий запрещено, территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации и к зданиям, занимаемым судами.

В России не удастся провести публичное мероприятие в ночное время [2; ст. 8]. Логика законодателя по данному вопросу ясна, он стремился защитить спокойствие и отдых других граждан. Однако могут быть случаи, когда проведение публичных мероприятий целесообразно только ночью или когда манифестанты хотят проводить собрание несколько дней подряд. В этих случаях их свобода собраний будет существенно ограничена. Кроме того, не все мероприятия проводятся массово и шумно, такие как пикетирования, не могут причинить большого неудобства, поскольку по законодательству ограничены числом и звукоусиливающими средствами.

В некоторых странах решили проблему конкурирующих интересов. Так в Молдове в случае проведения собраний в интервале между 23:00 и 7:00 часами запрещается использовать звуковые средства и оборудование для усиления звука [8; ч. 4 ст. 16], в Армении в ночное время нельзя пользоваться усилителями звука или света в жилых кварталах [7; ст. 29], в Литве можно проводить собрание в ночное время, но только по согласованию с органами местного самоуправления в освещённых местах и без нарушения отдыха других жителей [11; ч. 1 ст. 7]. Данный опыт регулирования проведения публичных мероприятий в ночное время можно было бы рассмотреть и Российской Федерации.

Предлагаем в России разрешить проведение публичных мероприятий в ночное время, но предусмотреть правило, что манифестанты не должны использовать световых приборов, звукоусиливающих средств, не должны вести себя шумно, нарушать спокойствие других граждан, иначе такое мероприятие будет автоматически прекращено.

На основании проведённого сравнительно-правового исследования законодательства о публичных мероприятиях в странах постсоветского пространства мы предлагаем заимствовать опыт регулирования свободы собраний, а именно: закрепить гарантии свободы собраний за иностранными гражданами; ввести принцип свободной реализации права на собрания; предусмотреть правило, что подзаконные нормативные правовые акты не должны ограничивать свободу собраний; ввести одновременные собрания, контрсобрания и стихийные собрания; отменить запрет на проведение собрания, если нарушены форма и сроки подачи уведомления о нём; ввести институт «слушаний» на стадии согласования уведомления о публичном мероприятии; разрешить предварительную агитацию публичного мероприятия до согласования уведомления; упразднить ограничения возраста организаторов; разрешить проводить публичные мероприятия возле резиденций Президента РФ, зданий судов;

разрешить проводить публичные мероприятия в ночное время, но без использования световых и шумовых средств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ФМС: число иностранцев в РФ установилось на уровне в 11 млн. человек / Информационный портал РИАНО-ВОСТИ.РОССИЯ СЕГОДНЯ - [Электронный ресурс]. - <https://ria.ru/society/20150414/1058451573.html>.
2. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 07.06.2017) // [Электронный ресурс]. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
3. Скуратов Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Юристъ, 2007. С. 124.
4. Закон Кыргызской Республики от 23 мая 2012 года № 64 «О мирных собраниях» // Доступ из базы данных «Законодательство стран СНГ» <http://base.spinform.ru/index.fwx>.
5. Вашкевич А. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. - М.: Институт права и публичной политики, 2013, № 2 (93). - С. 44-54.
6. Храмова Т.М. Право на контрдемонстрации: угроза или индикатор уровня демократии? // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2012, № 7. - С. 10-16.
7. Закон Республики Армения от 22.04.2011 г. № ЗР-72 «О свободе собраний» (в ред. 19.05.2014 г.) // Доступ из базы данных «Законодательство стран СНГ» <http://base.spinform.ru/index.fwx>.
8. Закон Республики Молдова от 22.02.2008 г. № 26 «О собраниях» // Доступ из базы данных «Законодательство стран СНГ» <http://base.spinform.ru/index.fwx>.
9. Закон Азербайджанской Республики от 2 ноября 2012 года № 460-IVQD «О внесении изменений в Закон Азербайджанской Республики «О свободе собраний» // Доступ из базы данных «Законодательство стран СНГ» <http://base.spinform.ru/index.fwx>.
10. Почему на акции протеста вышло столько подростков? Отвечают ученые из группы «Мониторинг актуального фольклора». 27.03.2017. / Информационный портал: meduza - [Электронный ресурс]. - <https://meduza.io/feature/2017/03/27/pochemu-na-aktsii-protesta-vyshlo-stolko-podrostkov-i-chego-oni-hotyat>.
11. Закон Литовской Республики от 02 декабря 1993 г. № I-317 «О собраниях» (в ред. Закона от 8 ноября 2012 г. № XI-2385) / Сайт Литовского Сейма - [Электронный ресурс]. - URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpng&documentId=TAIS.455909&>.