

Секция «Юриспруденция»

Проблемы и перспективы развития законодательства РФ о публичных мероприятиях.

Гребенщикова Ярослава Сергеевна

Студент

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия
E-mail: ygrebenshikova@mail.ru

Статья 31 Конституции РФ предоставляет право каждому собираться мирно и без оружия. Порядок реализации этого права установлен Федеральным Законом «О собраниях, митингах, шествиях и пикетировании» 54-ФЗ. В г. Москве, как и в других субъектах Российской Федерации, принят закон, конкретизирующий положения Федерального Закона. Однако законом от 4 апреля 2007 года «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» и рядом законов других субъектов установлены правила организации публичных мероприятий, которые так или иначе ограничивают конституционное право граждан на собрания.

Частью 4 статьи 3 закона города Москвы и постановлением Правительства Москвы от 28 августа 2007 года 757-ПП (со ссылкой на 54-ФЗ) установлены ограничения на митинги в исторических местах, тогда как именно там, в основном, и проходят митинги. Правительство Москвы оставило за собой право отказать в праве проведения митинга в исторических местах, если там проводятся ремонтные, реставрационные работы, если создаются препятствия в работе государственных учреждений, расположенных на объектах, являющихся памятниками истории и культуры. Многие москвичи отметили прямую закономерность в начале реставрационных и ремонтных работ на Триумфальной площади, у памятника Пушкину, у памятника Карлу Марксу с подачей уведомлений на проведение в этих местах протестных акций.¹⁵ Подобные ограничения встречаются и в других субъектах.⁴

Особого внимания заслуживает новация столичного закона - часть 3 статьи 3, которая «привязывает» число митингующих к квадратным метрам. Согласно московскому закону на одном квадратном метре могут беспрепятственно находиться не более двух митингующих. На практике московские власти используют данную норму для сокращения числа участников публичного мероприятия.¹⁰

Также норма статьи 3 успешно используется для переноса публичного мероприятия из одного места в другое, более «удобное» городским властям. Если в уведомлении о проведении публичного мероприятия предполагаемое число участников превышает возможность разместить их в данном месте в соотношении 2 человека на квадратный метр, то уполномоченный исполнительный орган должен предложить перенести его в другое место (часть 3 статьи 3). Митинг «свобода СМИ», предполагавшийся к проведению в Новопушкинском сквере у памятника Пушкину, городские власти предложили перенести на окраину Москвы.¹⁰ И таких примеров достаточно количество.

В законодательстве других субъектов можно так же встретить аналогичные нормы.⁵

Хочется также обратиться к зарубежному законодательству. Право на свободу мирных собраний — без оружия, агрессивных целей и намерений закреплено практически

во всех международно-правовых документах, конституциях и законодательствах развитых демократических стран. Так данное право содержится в п. 1 статьи 20 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, в статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, в Хартии основных прав ЕС¹⁴ (статья 12 Лиссабонского договора). Это право включены в конституции всех стран мира, считающихся демократическими: Бельгия(Статья 26)^{11.с.345}, ФРГ(Статья 8.1)^{11.с.582}, Дания(Статья 79)^{11.с.772}, Ирландия(Статья 40, п. 6.1°)^{11.с.811}, Испания(Статья 21)^{12.с.54}, Италия(Статья 17)^{12.с.106}.

Международный опыт свидетельствует об отличительных от российской действительности особенностях. Так, в Германии, налагая запрет на проведение публичного мероприятия юридическая ответственность и санкции могут применяться только против организаторов или лиц, ответственных за проведение мероприятия. В отношении же рядовых участников публичного мероприятия, а также лиц, просто присутствующих на мероприятии, меры административного воздействия не применяются. Не могут применяться юридические санкции к рядовым демонстрантам и в тех случаях, если допускаются какие-то отклонения от установленного порядка проведения мероприятия. Ответственность за такие нарушения несет организатор демонстрации. Таким образом, международный опыт в обеспечении права на мирные собрания защищает рядовых участников митингов и демонстраций, как от неправомерных юридических действий властей, так и тех кто на улице пытается сорвать разрешенное уличное мероприятие.

Таким образом, анализ зарубежных и отечественных законов позволяет сформулировать некоторые предложения по совершенствованию российского законодательства о публичных мероприятиях.

1. Принимая нормативные правовые акты, определяющие порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, учитывать требования ч.1 ст.8 Закона 54-ФЗ, в соответствии с которым условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы лишь федеральными законами.

В соответствии с ч.4 ст.8 Закона 54-ФЗ определить порядок проведения публичного мероприятия на территории государственного историко-культурного музея –заповедника «Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад. Или порядок проведения публичного мероприятия на данной территории должен определяться законодательным(представительным) органом, так это положение напрямую связано с реализацией конституционного права на проведения публичного мероприятия, а следовательно нельзя отдавать вопрос реализации такого конституционного права в сферу подзаконного регулирования.

2. Необходимо учитывать, что в соответствии с п. 1 ч.2 ст.14 Закона 54-ФЗ нормы предельной заполняемости могут служить основанием для прекращения уполномоченным представителем органа внутренних дел доступа граждан на мероприятие, но не могут служить основанием для непринятия уведомления о проведении публичного мероприятия или иного воспрепятствования организации или проведения публичного мероприятия со стороны органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления.

Часть 3 статьи 3 города закона Москвы 10 от 4 апреля 2007 года «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе

Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий, и пикетирований» устанавливает нормы предельной заполняемости-два человека на квадратный метр является необоснованной, поэтому данную норму необходимо пересмотреть.

3. Начать разработку процедуры, которая позволила бы оперативно уведомлять о проведении организованного, но спонтанного собрания, по аналогии с Германией, к примеру.

4. В связи с тем что законодательством РФ, регулирующим порядок реализации гражданами права на свободу собраний, не предусмотрено «санкционирование» публичного мероприятия, внести поправку в КоАП РФ в виде исключения ч.3 ст.20.2.

5. При принятии нормативных актов, регулирующих порядок реализации гражданами прав на свободу собраний, гарантированного ст.31 Конституции РФ и ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, руководствоваться европейскими принципами реализации данного права, учитывать Руководящие принципы по свободе мирных собраний Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

6. Проводить общественные слушания по всем законопроектам, связанным с внесением изменений и дополнений в Закон 54-ФЗ.

Литература

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный закон от 19.06.2004 N 54-ФЗ (ред. от 08.12.2011) "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"
3. Закон г. Москвы от 04.04.2007 N 10 (ред. от 06.04.2011) "Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований"
4. Постановление Администрации Алтайского края от 3 февраля 2006 г. N 34 "Об утверждении Порядка проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры Алтайского края"
5. Постановление Администрации города Нижневартовска от 08.11.2011 N 1349 "Об установлении норм предельной заполняемости территории (помещения) в местах проведения публичного мероприятия"
6. Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года
7. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 31.01.2012)
9. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 1950
10. Громова В., Звягина Н., Козлов А. Свобода собраний в Российской Федерации. Доклад за 2009 год. Московская Хельсинская Группа., 2009

Конференция «Ломоносов 2012»

11. Конституции государств Европы: В трех томах / Под общ. ред. Л.А. Окунькова.,2001. Т. 1
12. Конституции государств Европы: В трех томах / Под общ. ред. Л.А. Окунькова.,2001. Т. 2
13. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания, 2007 г.
14. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:EN:PDF>
15. Левада-центр: <http://www.levada.ru/arkhiv>