**План**

Введение

Глава 1 История законодательства в области реализации права граждан на мирные собрания

Глава 2 Понятие и сущность права граждан на проведение публичных мероприятий

§ 1 Конституционное право на свободу собраний

§ 2 Правовые основы организации и проведения публичных мероприятий в РФ

Глава 3 Основные виды публичных мероприятий

Глава 4 Особенности публичных акций в России

§ 1 Общая характеристика

§ 2 Наиболее частые нарушения при организации и проведении публичных мероприятий

Заключение

Библиография

**Введение**

Современный этап развития Российского государства ставит перед юридической наукой задачу всестороннего исследования процессов широкой демократизации современного общества. Эти процессы проходят при непосредственном активном участии граждан России, выражающих свою волю, в том числе путем проведения публичных мероприятий - собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, которые в международно-правовых документах называются «свободой собраний» или «мирными собраниями». В процессе формирования правового государства происходит обновление мировоззренческих установок посредством преодоления отчуждения граждан от власти, создания эффективного механизма реализации основных прав и свобод человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации (1993) декларирует права и свободы человека и гражданина, гарантируя их защиту и реализацию. Закрепленные в ней положения требуют не только неуклонного претворения их в жизнь, но и дальнейшего их развития. Поэтому актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью всестороннего, многогранного и глубокого изучения всех аспектов и специфики института свободы собраний как инструмента непосредственной демократии, а также совершенствования законодательства Российской Федерации о публичных мероприятиях. Курс на создание правового государства, утверждение демократических принципов управления обществом немыслим без признания конституционного положения о том, что человек и его права являются высшей ценностью (ст.2 Конституции РФ).

Вместе с тем, декларируемое Конституцией Российской Федерации (ст.31) право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование не было урегулировано законодательно вплоть до принятия Федерального закона от 19 июня 2004 г.

В нынешних условиях развития России свобода собраний — это значимый и важный элемент жизни общества, одна из форм непосредственного участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Данное политическое право выступает как средство прямой и обратной связи между гражданами, их добровольными объединениями, с одной стороны, и государством в лице органов власти - с другой.

Сегодня проведение публичных мероприятий по инициативе граждан все еще воспринимается общественностью как проявление крайних форм демократии. Причина такого отношения заключается в недостаточной разработанности проблемы реализации права на проведение публичных мероприятий в научном и практическом плане. В этих условиях особую значимость приобретает изучение и обобщение опыта реализации свободы собраний, накопленного другими государствами, использование его в современном российском законодательстве о публичных мероприятиях и в практической деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Поскольку понятия, принципы и формы деятельности различных субъектов обеспечения права граждан на проведение публичных мероприятий, пока недостаточно изучены, это не позволяет выработать действенные меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Настоящее исследование позволит в определенной мере восполнить пробел в теории и современной практике конституционно-правового механизма реализации гражданами России права на проведение публичных мероприятий.

Цель данной работы – выявить и охарактеризовать основные проблемы законодательной регламентации организации и проведения публичных мероприятий в РФ. Наиболее важными, требующими внимания и разрешения, являлись следующие задачи:

* исследовать и уточнить такие базовые понятия как «собрание», «митинг», «демонстрация», «шествие», «пикетирование», «публичные мероприятия», раскрыть их сущность;
* проанализировать основные нормативно-правовые акты РФ, регламентирующие организацию и проведение публичных мероприятий;
* исследовать понятие и сущность конституционно-правового механизма реализации права граждан России на проведение публичных мероприятий.

**Глава 1 История законодательства в области реализации права граждан на мирные собрания**

Существующие формы публичных мероприятий известны человечеству с древних времен, однако законодательно они были зафиксированы гораздо позже. Стоит отметить, что изначально выпускались законодательные акты запретительного характера, т.е. устанавливалось ограничение на место, время, количество и характер публичных мероприятий. Так, в Англии 31 марта 1817 г. был принят акт о мятежных митингах. Особо упоминается IV ст., которая запрещала переменять день, назначенный для собрания. Если митинг будет устроен не в тот именно день, который был указан в предварительном о нем заявлении, то такой митинг является незаконным собранием. Далее, акт 1817 г. содержит в себе постановление, сохранившее силу до настоящего времени. В силу этого постановления, собрания более, чем из пятидесяти человек, устроенные на улице, в саду или на открытом месте в пределах Вестминстера или Миддльсекского графства, в расстоянии ближе одной мили от ворот Westminstеr Hall, созываемые для обсуждения петиций или жалоб королю, или палатам, и с целью добиться каких-либо изменений в делах, касающихся церкви или государства, в дни, когда заседает парламент или те суды (Courts of Chancery, King's Bench, Common Pleas, Exchequer), которые имеют место заседаний в Вестминстере, являются незаконными. Это запрещение не распространяется, однако, на собрания для выборов членов парламента, a также на лиц, присутствующих в обеих палатах парламента., иди в одном из судов.

Во Франции в конце 18 века делался упор на ограничение собраний и митингов рабочих одной профессии. Конституция 1848 г. говорила о том, что граждане Франции имеют право собираться мирно и без оружия, однако на протяжении нескольких десятилетий это право осуществлялось с большой погрешностью (множество исключений из законодательного акта).

В Германии до 1908 г. право на мирные собрания регулировалось местным региональным законодательством, где-то оно существовало, а где-то нет. Общеимперский закон о собраниях был принят только в 1908 г.

Естественно, что во многих странах право на публичные акции законодательно появилось только после Второй мировой войны, когда мировое сообщество взялось за создание универсальных прав человека.

Право на осуществление публичных мероприятий является конституционным, основа его юридического содержания сегодня первично закреплена в статье 31 Конституции Российской Федерации 1993 г. Включение в текст Основного закона соответствующей нормы было вполне закономерно, поскольку чуть ранее законодателем на различных уровнях были сделаны попытки прямого правового регулирования этого права на территории Российской Федерации (Указ Президиума Верховного Совета СССР о порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР от 28 июля 1988 г. (далее Указ от 28 июля 1988 г.), Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г., Указ Президента РФ N 524 о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования от 25 мая 1992 г. Этот Указ утратил силу (Указ Президента от 03.11.2004 N 1392).

В современной России данное право регулируется Федеральным законом № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 г., а также законами субъектов Федерации. Он стал большим шагом вперед в развитии российской демократии.

Новый закон выгодно отличается от действовавшего до его принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР. Последний предусматривал право органов исполнительной власти запрещать проведение митингов, шествий или демонстраций в случае, если их цели противоречили Конституции страны, равно как и конституциям ее субъектов, либо угрожали общественному порядку и безопасности граждан. Напротив, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» такого права не предусматривает, устанавливая лишь перечень мест, где их проведение запрещено. Таким образом, упомянутый федеральный закон эффективно вводит уведомительный порядок проведения публичных мероприятий.

**Глава 2 Понятие и сущность права граждан на проведение публичных мероприятий**

**§ 1 Конституционное право на свободу собраний**

Свобода собраний закреплена в ст. 20 Всеобщей декларации прав человека.

«Свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований – неотъемлемый и основополагающий элемент правового статуса гражданина любого демократического государства. Целью перечисленных выше публичных мероприятий является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом коллективного согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой государства, с действиями его отдельных органов и должностных лиц, а также с позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил. Таким образом, обеспечение свободы мирных собраний следует рассматривать как важную гарантию участия граждан в управлении делами демократического государства. Ограничение этой свободы иначе, как на основе разумных, понятных всем гражданам и универсально применяемых законов – есть отступление от базовых принципов конституционного строя демократического государства, угроза его подлинной стабильности».[25]

Одной из политических свобод, входящих в правовой статус российского гражданина, является конституционное право на проведение публичных мероприятий. Конституция Российской Федерации (ст.31) декларирует: «граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования». Большинство современных конституций закрепляют такие формы политической активности граждан, как свобода собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Эти демократические институты являются формами публичного выражения коллективного или индивидуального мнения по любому вопросу общественной или политической жизни государства. Указанными политическими свободами граждане России пользуются как в интересах развития своей личности путем самовыражения и самоутверждения, так и для активного участия в общественно-политической жизни страны.

Целью таких действий граждан является обсуждение проблем, представляющих общие интересы, выражение поддержки политики властей или протеста против нее, стремление сделать свою позицию по тому или иному вопросу достоянием общественности.

По существу это право напрямую связано со свободой слова и выражения своих мнений. Главная трудность его реализации – в совместимости публичных мероприятий с общественным порядком, поскольку шествия, митинги и демонстрации проходят на городских улицах и площадях, что создает трудности для граждан и транспорта**.**

Свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований - неотъемлемый и основополагающий элемент правового статуса гражданина любого демократического государства. Целью перечисленных выше публичных мероприятий является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом коллективного согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой государства, с действиями его отдельных органов и должностных лиц, а также с позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил.

Таким образом, обеспечение свободы мирных собраний следует рассматривать как важную гарантию участия граждан в управлении делами демократического государства. Ограничение этой свободы иначе, нежели на основе разумных, понятных всем гражданам и универсально применяемых законов - есть отступление от базовых принципов конституционного строя демократического государства, угроза его подлинной стабильности. Вместе с тем нельзя, конечно, не сказать и о том, что ничуть не меньшей угрозой стабильности демократического государства и всего общества является злоупотребление свободой мирных собраний и, в частности, использование ее для выдвижения антиконституционных экстремистских лозунгов, для провоцирования общественных беспорядков и иного посягательства на права и интересы граждан.

Раскрывая сущность права на проведение публичных мероприятий, можно прийти к выводу о том, что институт свободы собраний развивается на стыке естественных и политических прав человека и гражданина. Естественное право принадлежит индивиду от рождения и человек независимо от того, урегулировано это право законодательно или нет, пользуется им индивидуально или коллективно, выражая свое мнение по различным вопросам жизни общества членом которого он является. Как политическое право свобода собраний используется гражданами в качестве средства непосредственной демократии и для реализаций общественного контроля над властью.

**§ 2 Правовые основы организации и проведения публичных мероприятий в РФ**

Право на мирные собрания закреплено в ст. 31 Конституции РФ.

Основным законом, регламентирующим организацию и проведение публичных мероприятий, является Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ.

Также некоторые особенности реализации права на мирные собрания закреплены в других нормативно-правовых актах.

«Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций». (Статья 20 Всеобщей декларации прав человека (принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948).

«Признается право человека на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». (Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966, вступил в силу 23.03.1976)

«С учетом таких ограничений, которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе для защиты государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других и которые совместимы с другими правами, признанными в соответствующих международных документах, и которые изложены в настоящей Декларации, иностранцы пользуются следующими правами:

…с) правом на мирные собрания».

(Часть 2 статьи 5 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.1985)

«Каждый имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции и государственного управления».

(Статья 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950)

«…Указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

…е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий…»

(Статья 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» (в ред. Федеральных конституционных законов от 30.06.2003 № 2-ФКЗ, от 07.03.2005 № 1-ФКЗ).

«… На основании указов Президента Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры:

…9) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий...»

(Статья 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30.01.2002 № 1-ФКЗ)

«На территории Российской Федерации запрещаются:

…5) ношение гражданами оружия при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других массовых публичных мероприятий».

(Статья 6 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ "Об оружии" (в ред. от 29.12.2006).

«Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью людей, а также при пресечении незаконных собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций ненасильственного характера, которые не нарушают работу транспорта, связи, организаций».

(Часть 4 статьи 14 Закона РФ от 18.04.1991 № 1026-1 "О милиции" (в ред. от 02.03.2007)

«…Запрещается привлекать соединения и воинские части оперативного назначения и специальные моторизованные соединения и воинские части для пресечения несанкционированных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования ненасильственного характера».

(Статья 18 Федерального закона от 06.02.1997 № 27-ФЗ "О внутренних войсках министерства внутренних дел российской федерации" (в ред. от 27.07.2006)

«Работники имеют право в установленном федеральным законом порядке проводить собрания, митинги, демонстрации, пикетирование в поддержку своих требований в период рассмотрения и разрешения коллективного трудового спора, включая период организации и проведения забастовки».

(Часть 8 статьи 401 Трудового кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 30.06.2006 N 90-ФЗ)).

«Профсоюзы вправе участвовать в урегулировании коллективных трудовых споров, имеют право на организацию и проведение в соответствии с федеральным законом забастовок, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других коллективных действий, используя их как средство защиты социально-трудовых прав и интересов работников».

(Статья 14 Федерального закона от 12.01.1996 N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (в ред. от 09.05.2005)

«В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов».

(Статья 43 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" (в ред. Федерального закона от 25.07.2002 № 112-ФЗ)

«Военнослужащие, реализуя право на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации, не вправе разглашать государственную и военную тайну, обсуждать и критиковать приказы командира.

Военнослужащие вправе в свободное от исполнения обязанностей военной службы время мирно, без оружия участвовать в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, проводимых вне территории воинской части»

(Статья 7 Федерального закона от 27.05.1998 №76-ФЗ "О статусе военнослужащих" (в ред. от 16.03.2007, с изм. от 05.04.2007)

«Обучающиеся, воспитанники указанных образовательных учреждений могут проводить во внеучебное время собрания и митинги по вопросам защиты своих нарушенных прав. Администрация образовательного учреждения не вправе препятствовать проведению таких собраний и митингов, в том числе на территории и в помещении образовательного учреждения, если выборными представителями обучающихся, воспитанников выполнены условия проведения указанных собраний и митингов, установленные уставом образовательного учреждения. Такие собрания и митинги не могут проводиться в нарушение установленных законодательством Российской Федерации требований соблюдения общественного порядка и не должны препятствовать образовательному и воспитательному процессам».

(Часть 3 статьи 9 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в российской федерации" (в ред. от 21.12.2004)

« Граждане имеют право:

…принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях…»

(Статья 11 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ ("Об охране окружающей среды" (в ред. от 05.02.2007)

«Проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций и других несанкционированных общественных мероприятий на территории ядерной установки или пункта хранения и в их санитарно-защитных зонах запрещается.

Не допускаются организация и проведение митингов, демонстраций, пикетирования, блокирования транспортных коммуникаций и других общественных мероприятий за пределами территорий ядерных установок и пунктов хранения, а также забастовок, если в результате этого может произойти нарушение работоспособности ядерной установки или пункта хранения, будет затруднено выполнение работниками ядерных установок или пунктов хранения своих служебных обязанностей либо будут иметь место иные угрозы безопасности населения, окружающей среды, здоровью, правам и законным интересам других лиц. Протесты против недопущения и запрещения указанных действий разрешаются в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации.

Ущерб, причиненный эксплуатирующей организации в результате указанных действий, посягающих на безопасную работу ядерной установки или пункта хранения, возмещается виновными лицами и организациями (при наличии спора) в судебном порядке».

«Нарушение должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления использованием атомной энергии, органов государственного регулирования безопасности, эксплуатирующих организаций, организаций, выполняющих работы и предоставляющих услуги для эксплуатирующих организаций, работниками (в том числе командированными) ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, работниками (в том числе командированными) организаций, осуществляющих иную деятельность в области использования атомной энергии, а также гражданами законодательства Российской Федерации в области использования атомной энергии влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К числу таких нарушений относятся:

участие в организации и проведении на территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения несанкционированных общественных мероприятий;

организация и проведение митингов, других общественных мероприятий вне территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, если в результате организации и проведения таких общественных мероприятий может произойти нарушение работоспособности ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, либо будет затруднено выполнение работниками указанных объектов своих трудовых обязанностей, либо будут иметь место иные угрозы безопасности населения и окружающей среды».

(Статьи 39 и 61 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" (в ред. от 05.02.2007)

«Журналист имеет право:

…7) посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях…»

(Статья 47 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 "О средствах массовой информации" (в ред. от 16.10.2006)

«…В случае приостановления деятельности общественного или религиозного объединения приостанавливаются права общественного или религиозного объединения, его региональных и других структурных подразделений как учредителей средств массовой информации, им запрещается… организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия…»

«…При проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования не допускается осуществление экстремистской деятельности. Организаторы массовых акций несут ответственность за соблюдение установленных законодательством Российской Федерации требований, касающихся порядка проведения массовых акций, недопущения осуществления экстремистской деятельности, а также ее своевременного пресечения. Об указанной ответственности организаторы массовой акции до ее проведения предупреждаются в письменной форме органами внутренних дел Российской Федерации.

Участникам массовых акций запрещается иметь при себе оружие (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма), а также предметы, специально изготовленные или приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам.

При проведении массовых акций не допускаются привлечение для участия в них экстремистских организаций, использование их символики или атрибутики, а также распространение экстремистских материалов.

В случае обнаружения обстоятельств, предусмотренных частью третьей настоящей статьи, организаторы массовой акции или иные лица, ответственные за ее проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению указанных нарушений. Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел Российской Федерации и ответственность ее организаторов по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации».

«…Запрет деятельности иностранной некоммерческой неправительственной организации влечет за собой:

…е) запрет на проведение любых массовых акций и публичных мероприятий, а равно участие в массовых акциях и публичных мероприятиях в качестве представителя запрещенной организации (или ее официальных представителей)…»

(Статьи 10, 16, 17 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 27.07.2006 N 148-ФЗ, от 27.07.2006 N 153-ФЗ)

«Воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них - влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере до одного минимального размера оплаты труда; на должностных лиц - от одного до трех минимальных размеров оплаты труда».

«Нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования – влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования - влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда; на участников - от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда.

Организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ, а равно активное участие в таких акциях, если это осложнило выполнение персоналом указанных объектов служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды, - влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до пятнадцати суток».

(Статьи 5.38 и 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

«Незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения, - наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

(Статья 149 Уголовного кодекса Российской Федерации).

**Глава 3 Основные иды публичных мероприятий**

Публичное мероприятие - открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Публичное мероприятие может проводиться с различными целями: заявить требование, протест, собрать средства, направить обращение и т.д. Публичное мероприятие – сильнодействующий инструмент, поскольку у органов власти оно вызывает обязанность рассмотреть проблему, принять решение по существу, сообщить об этом решении организаторам мероприятия. Публичное мероприятие иногда необходимо, чтобы показать поддержку населения, заставить организации пойти на переговоры, принять то или иное решение.

С целью более глубокого проникновения в суть изучаемого правового явления, следует проанализировать определения основных понятий «собрание», «митинг», «демонстрация», «шествие», «пикетирование», которые являются составной частью такого обобщающего понятия как «публичные мероприятия». В международно-правовых актах публичные мероприятия охватываются понятиями «мирные собрания» или «свобода собраний». Так как Конституция Российской Федерации признает приоритет международного права, то в контексте данной работы будет вполне логично называть «право граждан России на проведение публичных мероприятий» в соответствии с международными стандартами «мирными собраниями» или «свободой собраний».

Учеными-правоведами периодически предпринимались попытки дать определения понятий, перечисленных в Конституции РФ (ст.31), а также сформулировать конкретные признаки и отличительные черты каждого из видов публичных мероприятий.

Ст. 2 Федерального закона № 54 – ФЗ дает следующие определения публичных мероприятий:

1. публичное мероприятие - открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия 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. собрание - совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;
3. митинг - массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;
4. демонстрация - организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;
5. шествие - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;
6. пикетирование - форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

В качестве варианта можно предложить следующие дефиниции тех или иных форм проведения публичных мероприятий:

**собрание** - совместное присутствие граждан Российской Федерации в установленном для этого месте и в заранее определенное время с целью коллективного обсуждения и решения каких-либо вопросов, не связанных с производственной деятельностью;

**митинг** - форма организованного выражения как коллективного, так общественного мнения, массовой поддержки резолюций, требований и других обращений граждан Российской Федерации, проводимой в заранее определенном месте и в заранее определенное время ;

**демонстрация** - форма организованного выражения коллективного и индивидуального мнения граждан Российской Федерации по вопросам общественной и государственной жизни;

**шествие** - форма демонстрации, проводимая путем передвижения граждан Российской Федерации колонной либо в ином порядке по заранее определенному маршруту и в заранее определенное время;

**пикетирование** - форма публичного выражения коллективного или индивидуального мнения граждан Российской Федерации, осуществляемой ими не только в движении, но и стоящими без движения, держащими в руках и демонстрирующими лозунги, плакаты, иные предметы, иллюстрирующие их идеи и взгляды.

**Глава 4 Особенности публичных акций в России**

**§ 1 Общая характеристика**

Та или иная форма проведения публичных мероприятий позволяет выявить обобщающие черты, а также обозначить специфические особенности каждой из них.

К обобщающим чертам следует отнести следующие:

1) в каждом случае при проведении публичных мероприятий проявляется коллективная воля определенного количества граждан, объединенных единой целью, при этом возможно проявление каких-то индивидуальных интересов, но в любом случае они принципиально не смогут отличаться от коллективных, поскольку просто не найдут поддержки масс и по сути будут безрезультатными;

2) осуществлению большинства публичных мероприятий предшествует согласительный (по сути разрешительный) порядок определения места, времени его проведения и, думается, лишь для такой формы как пикетирование, возможен уведомительный порядок проведения, поскольку согласительная процедура как бы не соотносится с его сутью. На мой взгляд, проведению любого из публичных мероприятий должен предшествовать только лишь уведомительный порядок, это согласуется с публичной первоосновой этих мероприятий, так как народ как единственный носитель и власти в стране и данного права в принципе не должен проводить какие-то согласительные процедуры относительно места и времени их проведения. Это не означает, что данные мероприятия могут проводиться где угодно. Необходимо законом установить, что публичные мероприятия могут проводиться в строго определенных местах (площади, центральные улицы, проспекты, перед зданиями органов государственной и муниципальной властей и т.д.). Ответственность за поддержание порядка во время проведения публичных мероприятий возлагается на правоохранительные органы.

3) единый субъектный состав. Согласно статье 31 Конституции РФ это право принадлежит только гражданам Российской Федерации, то есть конституционно закреплен субъект права, который обладает гражданством Российской Федерации и, естественно, правосубъектностью (дееспособностью и правоспособностью). Во всех цивилизованных государствах право на публичные мероприятия принадлежит всем людям (гражданам, иностранным гражданам, апатридам), проживающим на территории соответствующей страны. Данное право никоим образом не соотносится с такими важнейшими политическими правами, как избирательные, которые напрямую связаны с формированием органов государственной власти и самоуправления, в связи, с чем можно было бы расширить сферу действия этого права, законодательно наделив им также иностранцев и апатридов. Такой подход позволил бы выдержать определенную системность и логичность в международно-правовом и национальном регулировании права на публичные мероприятия, поскольку в таких международных документах (Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года) это право закреплено за "каждым" человеком.

**§ 2 Наиболее частые нарушения при организации и проведении публичных мероприятий**

Проведение публичных акций в России имеет уведомительный характер. Местные органы власти при получении заявки не имеют право отменять мероприятие, но могут вносить предложения по изменению даты, времени и места его проведения. В реалиях данное положение не всегда учитывается, зачастую проведение митинга (шествия, демонстрации и т.п.) просто запрещается муниципалитетом. В случае если организаторы настаивают на нем, то событие приобретает название "несанкционированной акции", что противоречит действующему законодательству.

Многие граждане сами совершают множество недочетов в оформлении уведомления, тем самым дают повод для так называемого «отказа». Органы муниципалитета часто аргументируют отказ тем, что уведомление оформлено неправильно, или подано не в срок.

Следует, однако, заметить, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» имеет лазейку, позволяющую властям не допустить проведения публичного мероприятия, запретить которое они формально не могут. Согласно ч.5 ст.5 указанного закона, организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если с органом исполнительной власти или местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения этого мероприятия. Наличие в законе этого положения чревато тем, что любые разногласия, возникающие между органами власти и организаторами публичного мероприятия относительно места и времени его проведения будут решаться в пользу первых. Что, по всей видимости, не в полной мере согласуется с уведомительным порядком проведения публичных мероприятий. Власти не вправе запретить публичные мероприятия, а могут лишь предложить изменить место и время его проведения, это изменение должно быть обосновано и согласовано с организаторами акции. То есть право на свободу собраний первично, и ограничения не должны лишать права самого его содержания.

Выдвигая предложение об изменении времени и места в ультимативной форме и отказываясь обсуждать альтернативные варианты с организаторами, власти обесценивают сам процесс согласования, который подразумевает равноправное участие сторон.

Отправляя выступающих митинговать в безлюдные места, власти лишают их возможности выразить свое мнение целевой аудитории, тем самым делают выражение их мнения бессмысленным. Накладывая ограничения на численность участников публичных мероприятий, власти обычно обосновывают это превышением установленных норм предельной заполняемости данной территории.

Однако, согласно проводимой политике действующей власти, подобные ущемления не касаются мероприятий, проводимых партией «Единая Россия» и движением «Наши».

Кроме того, сроки подачи уведомлений также варьируются от количества выходных и праздничных дней, что является еще одним поводом для «отказа» в проведении мероприятия. Иногда неверно рассчитывая, организаторы подают уведомление поздно (необходимо учитывать праздничные дни и т.п.), т.к. количество выходных дней во время государственных праздников корректируется почти ежегодно.

В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закреплен перечень мест, в которых не допускается проведение публичного мероприятия. К ним относятся:

1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Как будто в рамках той же логики закон предоставляет органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право определять порядок, то есть по существу ограничивать проведение публичных мероприятий на любых территориях, которые они своим решением объявят памятниками истории и культуры. На деле, однако, это положение федерального закона представляется необоснованно расширительным и допускающим произвольное толкование.

Столь же неоднозначным оказывается на практике и используемое в федеральном законе понятие «непосредственно прилегающая территория». Согласно закону, «территории, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам – это земельные участки, границы которых определяются решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства».

Значительный рост нарушений прав на мирную демонстрацию в большой степени предопределил закон «О противодействии экстремистской деятельности». В соответствии с этим законом при МВД и ФСБ в регионах России были созданы специальные отделы по борьбе и профилактике экстремистской деятельности. Однако, постепенно эти органы взяли на себя задачи контроля за любой публичной деятельностью, связанной с критикой органов власти, в том числе по поводу нарушений прав человека. Расширяя практику злоупотреблений своими полномочиями, эти органы стали вести активную борьбу с любым инакомыслием. В некоторых случаях, правоохранительные органы на местах получают прямые указания о недопущении проведения акций, а также задержании (под любым, и фактически всегда незаконным предлогом) их участников.

Параллельно усилиям по изменению федерального законодательства, региональные органы власти принимаются за собственное законотворчество. Иногда, – используя законодательные «лазейки», но чаще, – попросту игнорируя федеральное законодательство.

Резюмируя, можно выделить следующие основные виды нарушений прав на мирные собрания, наиболее характерные для Российской Федерации:

1. Превышение требований, предъявляемых к организаторам акций
2. Использование «режимных» ограничений для запрета проведения акций
3. Создание «особых территорий», где запрещается проведение акций
4. Использование надуманных причин при запрете проведения акции
5. Невыполнение собственных обязательств органами власти при проведении публичных акций
6. Отсутствие внесудебной защиты при обеспечении прав человека на мирные собрания
7. Преступления против участников акций
8. Неэффективность судебной защиты
9. Препятствие в правосудии
10. Нарушения равенства сторон

**Заключение**

В нынешних условиях развития России свобода собраний — это значимый и важный элемент жизни общества, одна из форм непосредственного участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Данное политическое право выступает как средство прямой и обратной связи между гражданами, их добровольными объединениями, с одной стороны, и государством в лице органов власти - с другой.

Сегодня проведение публичных мероприятий по инициативе граждан все еще воспринимается общественностью как проявление крайних форм демократии. Причина такого отношения заключается в недостаточной разработанности проблемы реализации права на проведение публичных мероприятий в научном и практическом плане. В этих условиях особую значимость приобретает изучение и обобщение опыта реализации свободы собраний, накопленного другими государствами, использование его в современном российском законодательстве о публичных мероприятиях и в практической деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Особую озабоченность вызывает факт отсутствия в России средств защиты права на мирные собрания. Судебные органы не обеспечивают разбирательства, находясь в зависимости от государственных органов. А сами органы власти проявляют очевидную нетерпимость к публичным, а особенно – к протестным акциям граждан. При этом, политическими и административными средствами обеспечивается безнаказанность представителей власти за чинимые препятствие в проведении мирных собраний и за уголовные преступления, совершаемые в отношении активистов.

Изучение юридической литературы показало, что в настоящее время механизм конституционно-правового регулирования свободы собраний разработан недостаточно, что отрицательно сказывается на законодательном оформлении и реальном пользовании этим правом субъектами исследуемых правовых отношений.

Обеспечение свободы мирных собраний следует рассматривать как важную гарантию участия граждан в управлении делами демократического государства. Ограничение этой свободы иначе как на основе разумных, понятных всем гражданам и универсально применяемых законов – есть отступление от базовых принципов конституционного строя демократического государства, угроза его подлинной стабильности.

Анализ практики применения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» показывает, что при всей своей прогрессивности он, к сожалению, недостаточно технологичен. Четких и исчерпывающих оснований для запрета публичного мероприятия закон, как известно, не устанавливает. При этом, однако, в силу некоторой недоговоренности отдельных своих формулировок он, при известном насилии над здравым смыслом, допускает использование технической процедуры «согласования» в целях фактического запрета публичного мероприятия органом власти, что создает предпосылки для объективного конфликта между организаторами публичного мероприятия и органами власти.

**Библиография**

**Нормативные акты**

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.
3. Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают
4. Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, 04.11.1950 г.
5. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30.12.2008 г.).
6. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» Федеральный закон РФ от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ.
7. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 19.07.2009 г., с изм. и доп. 22.08.2009 г.).
8. Уголовный кодекс РФ
9. «О свободе совести и о религиозных объединениях» Федеральный закон РФ от 26.11.1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 23.07.2008 г.)
10. «О противодействии экстремистской деятельности» Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ
11. «О средствах массовой информации»
12. «О милиции» Закон РФ от 18.04.1991 г. № 1026-1 (в ред. от 26.12.2008 г., с изм. от 15.07.2009 г.)
13. «О чрезвычайном положении» от 30.05.2001 N 3-ФКЗ
14. «О военном положении» федеральный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ
15. «Об оружии» федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (в ред. от 29.12.2006)
16. «О внутренних войсках министерства внутренних дел российской федерации» Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ
17. Трудовой кодекс РФ
18. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 N 10-ФЗ
19. «Об общественных объединениях» Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ
20. «О статусе военнослужащих» Федеральный закон от 27.05.1998 №76-ФЗ
21. «Об основных гарантиях прав ребенка в российской федерации» Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ
22. «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 Федеральный закон №7-ФЗ
23. «Об использовании атомной энергии» Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ
24. «О подразделениях милиции общественной безопасности» Постановление Правительства РФ от 07.12.2000 г. № 926 (в ред. от 29.05.2006 г.).

**Источники**

1. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания, 2007 г.
2. Анисимов Л.Н. Конституционное право России: Учебно-методические материалы и программа. // «Юстицинформ», 2006 г.- 168 с.
3. Баглай М. В.Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов — 6-е изд., изм. и доп.// М. : Норма, 2007. - 784 с.
4. Никулин В.В. Конституционное право России: Учеб. пособие. // Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2003. - 96 с.