

Свобода собраний как гарантия гражданской активности



Курячая М. М.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Кубанского государственного университета
E-mail: mmkur@list.ru

Аннотация. В статье на основе анализа действующего законодательства исследуются возможности граждан, связанные с реализацией гражданской активности в качестве организаторов и участников публичных мероприятий. Рассматриваются новые формы массовой публичной активности и вносятся предложения по их правовой институализации.

Ключевые слова: демократия, права человека, свобода собраний, публичные мероприятия, флешмоб, гражданское общество, гражданская активность.

Гражданское общество, будучи одним из самых сложных и многообразных явлений общественной жизни, все активнее проявляет себя в тех сферах, где правовое регулирование, правовая институализация являются системообразующими факторами. Особенности современных социальных процессов в России ставят на первый план необходимость изучения многообразия форм проявления личной и коллективной активности граждан, институализации этой активности и дальнейшего направления их развития. Реальность такова, что сегодня социальная природа гражданской активности лежит в сфере неудовлетворенности человека его текущим положением, статусом, доступом к материальным и нематериальным благам, реже — в сфере потребности в бескорыстной помощи другим людям, местному сообществу либо иной социальной группе, с которой себя ассоциирует гражданин, обществу в целом. В любом случае гражданская активность направлена на удовлетворение внутренних, личных интересов ее субъектов. Именно в силу этого внимание правовой науки должно быть сосредоточено на обеспечении правовыми средствами гарантий реализации различных форм гражданской активности.

Одним из элементов правового статуса человека является свобода собраний. Всеобщая декларация прав человека предусматривает, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний (ст. 20). Традиционно, с точки зрения правового регулирования свобода предполагает большую степень автономии воли для ее обладателя, нежели возможности, формулируемые через категорию «право».

В ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах указано:

«Признается право 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».

Конституция РФ закрепляет право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31). Конституционные ограничения этого права являются общими и сформулированы в ч. 3 ст. 55: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В российской и зарубежной правовой литературе право на организацию и проведение публичных мероприятий рассматривается как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса гражданина России в публично-политической сфере¹. В ст. 2 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о собраниях) под публичным мероприятием понимается публичное

¹ Антонова Л. Б., Каширина Ю. П. Право граждан на проведение публичных мероприятий: понятие, содержание и перспективы правового регулирования // Территория науки. 2013. № 5 С. 68-73.

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, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

В соответствии с законодательством о публичных мероприятиях с учетом определенных законодательством особенностей проводится предвыборная агитация², массовые религиозные мероприятия³.

Из анализа норм законодательства видно, что в сферу правового регулирования существующего законодательства о публичных мероприятиях не входят те формы совместной публичной гражданской активности, которые не связаны с выражением и формированием мнений, выдвижением собравшимися требований, привлечением внимания органов публичной власти к решению каких-либо вопросов⁴.

В век современных технологий зачастую процесс организации публичного мероприятия начинается посредством социальных платформ в ресурсах сети Интернет. Это позволяет определить востребованность мероприятия и приблизительное количество участников. В последнее время появилась новая концепция публичных мероприятий — смартмоб (англ. *smart mob* — умная толпа), которая была разработана социологом Говардом Рейнгольдом, обосновавшим идею самоорганизации общества посредством коммуникационных технологий⁵.

В концепции смартмоба выделяется ряд акций, привлечение к участию в которых

происходит посредством сети Интернет, а также спонтанность организации, равенство участников и их деперсонификация (как элемент сетевой анонимности).

Довольно популярное мероприятие у молодежи на данный момент — флешмоб (от англ. *flash mob*, дословно — мгновенная толпа). При организации данного мероприятия не требуется материальных или рекламных затрат, информирование и сбор участников происходит удаленно посредством групп в различных социальных платформах в сети Интернет. Суть данного мероприятия заключается в том, что это своего рода спланированная акция: группа людей (как правило, более 10 человек) появляется в общественном месте и выполняет заранее оговоренные действия по плану и теме мероприятия, после чего расходится. Первая акция флешмоба состоялась 17.06.2003 в США и носила развлекательный характер⁶. После этого флешмобы были организованы по всей Америке и в крупных городах Европы. В России первый флешмоб был проведен одновременно в Москве и в Санкт-Петербурге 16.08.2003. Первые российские акции, как и их западные аналоги, носили скорее развлекательный характер: толпа молилась памятнику Ленина, подпевая: «Ленин вечно живой» (Пермь, 20.09.2003), пускала мыльные пузыри на московском Арбате (01.04.2007)⁷.

Из разряда культурно-развлекательного мероприятия флешмоб со временем перекалвалифицировался в политмоб или политический флешмоб. Это мероприятие характеризуется политической составляющей. Политмобы активно проводятся оппозицией против конкретных политиков. Так в Калининграде 20.03.2010 прошел «мандариновый флэшмоб». Сотни жителей города устроили акцию на площади у Дома Советов, где должен был состояться отмененный митинг оппозиционной коалиции, куда входили движения «Справедливость», «Солидарность», партии КПРФ, «Патриоты России» и независимые депутаты. Сюда пришли в основном молодые люди, которые не приняли договоренностей лидеров коалиции с властями. Политический флэшмоб был организован посредством объявлений в социальных сетях Интернета. Символом акции стали мандарины, которые можно было приобрести тут же, на площади: после

² Статья 53 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³ Статья 16 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

⁴ Курячая М. М. Предпосылки институализации гражданской активности в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 27-29.

⁵ Рейнгольд Г. Умная толпа: новая социальная революция. М., 2006. 416 с.

⁶ По миру идет «мгновенное столпотворение» // Электронный ресурс. URL: <http://newsvote.bbc.co.uk> (дата обращения: 16.04.2018).

⁷ В России прошел первый флешмоб // Электронный ресурс. URL: <https://news2.ru/story/119944/> (дата обращения: 18.04.2018).

решения об отмене митинга власти развернули здесь ярмарку сельскохозяйственных товаров⁸. Но политический флешмоб может рассматривать и актуальные социальные проблемы. Так, в большей части городов России были организованы политмобы за запрет абортов. Участники мероприятий выходили на центральные площади населенных пунктов и по определенной команде падали на землю в позе эмбриона. Затем по команде же вставали и расходились⁹. Позже появилась еще одна разновидность аналогичных мероприятий — артмоб, который нацелен на зрелищность и эстетику и может носить рекламный характер.

Основная проблема современных форм публичных мероприятий — отсутствие правовой регламентации. Более того, различные виды флешмобов нельзя считать публичными мероприятиями, так как п. 1 ст. 2 Закона о собраниях не предусматривает в своем перечне мероприятия такого рода. При анализе разных видов флешмобов становится понятно, что они не могут быть квалифицированы как разновидность форм публичных мероприятий, которые перечисляются в Законе о собраниях. Можно сделать вывод, что столь важный для существования государства, социума и отдельного индивида вид общественных отношений выходит за рамки правового регулирования. Отчасти отсутствие законодательного регулирования и делает данный институт столь популярным. Но как показывает анализ видов флешмобов, суть мероприятий может носить неоднозначный характер, вплоть до дестабилизации государства¹⁰, также отсутствие регламентации данного вида мероприятий нарушает конституционное право граждан на организацию публичных мероприятий, так как флешмоб — это массовое мероприятие¹¹.

В литературе неоднократно высказывалось мнение о том, что различного рода спонтанные проявления единения или солидарности граждан являются признаком развитого

гражданского общества и не нуждаются в правовом регулировании¹².

Мы полагаем, что отсутствие законодательного регулирования флешмобов в качестве публичных мероприятий не только позволяет обходить предписания закона, но и обязанности государства обеспечить защиту собраний, сформулированных Венецианской комиссией в Руководящих принципах по свободе мирных собраний¹³ (далее — Руководящие принципы).

Предостерегая государства-члены ОБСЕ от чрезмерного регулирования, Венецианская комиссия издала 117-страничный документ, подробно устанавливающий основные направления развития государственной политики в сфере обеспечения полного набора средств, которые направлены на реализацию права граждан собираться мирно без оружия.

Прежде всего Руководящие принципы дают дефиницию собрания как намеренного и временного присутствия в общественном месте, которое не является зданием или сооружением, группы лиц с целью выражения общих интересов.

Приведем основные положения Руководящих принципов, которые могут быть реализованы в национальном законодательстве РФ, с небольшими комментариями.

Основные принципы и подходы:

1) презумпция в пользу проведения собраний. В законодательстве следует четко и недвусмысленно установить презумпцию в пользу свободы собраний. Все, что закон непосредственно не запрещает, следует считать разрешенным, и от желающих принять участие в собрании не следует требовать получения разрешения на его проведение;

2) обязанность государства защищать мирное собрание. В обязанности государства входит создание достаточных механизмов и процедур, позволяющих обеспечить практическую реализацию свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования;

3) любые налагаемые ограничения должны быть основаны на положениях закона. Сам закон должен соответствовать международному законодательству в сфере прав человека, а также быть достаточно четко сформулирован, чтобы позволить каждому определить, вступает ли его поведение в противоречие с нормами

⁸ Федорченко С.Н. Политический флэшмоб предвестник нового общества // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2011. № 6. С. 24-30.

⁹ Гузий А.Е., Трубачев Д.О. О некоторых вопросах реализации непосредственной демократии при проведении публичных мероприятий // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 3(24) С. 11-14.

¹⁰ Кузнецова М. Акция или провокация? Флешмоберы проверяют на причастность к экстремизму // Юридическая газета. 2011. № 16.

¹¹ Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 35-37.

¹² Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 50.

¹³ Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Подготовлены Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ. 2-е изд. // Электронный ресурс. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/24524> (дата обращения: 18.04.2018).

закона и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений;

4) соразмерность. Принцип соразмерности требует, чтобы власти не прибегали к постоянной практике применения ограничений, которые значительным образом меняют характер мероприятия, например, изменяя маршрут шествий таким образом, чтобы он проходил через удаленные от центра районы города.

Вместе с тем, публичное мероприятие не должно нарушать прав лиц, проживающих либо работающих вблизи места его проведения, создавать существенные трудности для лиц, не участвующих в публичном мероприятии, создавать угрозу особо охраняемым объектам;

5) надлежащая практика административного регулирования. Общественности следует знать, какой государственный орган несет ответственность за принятие решений в отношении регулирования свободы собраний, и это должно быть четко закреплено в законе. Органу регулирования следует обеспечить, чтобы широкая общественность имела достаточный доступ к достоверной информации, а также обеспечить доступность и прозрачность своих процедур;

6) недискриминационность. Все люди в равной степени имеют право на реализацию свободы мирных собраний. При регулировании свободы мирных собраний ответственные органы власти обязаны не допускать дискриминации в отношении какого-либо лица или группы лиц по какому бы то ни было признаку, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Закон должен признавать право ребенка на организацию мирных собраний и участие в них. С учетом развивающихся способностей ребенка право детей на организацию собраний может быть ограничено, например, путем установления определенного минимального возраста для организаторов или требования о получении согласия их родителей или законных опекунов.

Ограничения свободы собраний:

1) законные основания для ограничения. Законные основания для ограничения установлены международными и региональными документами по правам человека, и в национальное законодательство не следует вводить дополнительные основания для ограничений;

2) ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собраний. Орган регулирования имеет возможность применять широкий спектр ограничений, которые не оказывают влияния на выражаемое мнение. Как правило, следует обеспечивать проведение собраний

в зоне видимости и слышимости той аудитории, к которой обращено данное собрание.

Процессуальные вопросы:

1) предварительное уведомление. В положениях закона о предварительном уведомлении следует предусмотреть представление уведомления о намерениях, а не подачу заявления с просьбой о разрешении проведения собрания. Процесс уведомления не должен быть обременительным или бюрократизированным. Срок предварительной подачи уведомления не должен быть слишком большим, но при этом следует предусмотреть достаточно времени до заявленной даты проведения собрания с тем, чтобы соответствующие государственные органы имели возможность провести планирование и подготовку к мероприятию, а также подать срочную апелляцию в суд в случае оспаривания законности любого из наложенных ограничений. Если власти не выдвигают сразу никаких возражений в отношении уведомления, то организаторам публичного собрания следует предоставить возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в уведомлении условиями и без какого-либо ограничения;

2) стихийные собрания. В законе следует прямо предусмотреть исключение из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда предварительное уведомление является невозможным с практической точки зрения. Даже в случае непредставления разумного объяснения факта неподачи предварительного уведомления властям надлежит обеспечить защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения мирного характера такого собрания. Организаторы, игнорирующие действующие требования о подаче предварительного уведомления или отказывающиеся их выполнять, могут быть впоследствии привлечены к ответственности.

При этом в законодательстве должны быть указаны виды собраний, которые не могут проводиться без предварительного уведомления;

3) одновременные собрания. В случае поступления уведомлений о проведении двух или более собраний в одном и том же месте и в одно и то же время следует предпринять максимум усилий для обеспечения их проведения. Особое внимание следует уделить обязанности государства предотвратить срыв основного собрания в случае организации других собраний в знак несогласия с основным собранием.

Думается, приоритет должен быть отдан первому по времени поступившему уведомлению, поскольку любой иной подход позволяет административное усмотрение и необоснованную оценку того, какое именно из собраний является основным.

Нам представляется, что базовыми элементами регулирования любого вида собраний должны быть:

1) обязанность организатора собрания обеспечить общественный порядок и безопасность участников собрания;

2) обязанность организатора собрания находиться на месте собрания в течение всего времени, иметь отличительный знак, позволяющий идентифицировать его среди других участников собрания, по просьбе должностных лиц органов охраны порядка и должностных лиц местной администрации предъявлять им документы, удостоверяющие личность организатора, и давать объяснения по организации происходящего собрания;

3) обязанность участников собрания иметь при себе документ, удостоверяющий личность, запрет участникам собрания закрывать лицо или предпринимать иные действия, направленные на воспрепятствование их идентификации.

Свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований является одним из базовых элементов конституционно-правового статуса гражданина, инструментом непосредственной демократии, формой реализации гражданской активности. Посредством проведения и организации публичных мероприятий общество может выразить свое согласие или протест против политики, которую проводит государство. Конечно, публичное мероприятие должно носить мирный характер и не перерастать в самосуд, беспорядки и беззаконие.

Нам представляется, что в рамках правовой институализации гражданской активности в сфере организации и проведения публичных мероприятий на смену Закону о собраниях должен

прийти федеральный закон «О массовых публичных мероприятиях», предметом регулирования которого станут правоотношения как при проведении собраний, митингов, шествий, пикетирований и демонстраций, так и при проведении иных видов публичных мероприятий.

Список литературы

1. Антонова Л.Б., Каширина Ю.П. Право граждан на проведение публичных мероприятий: понятие, содержание и перспективы правового регулирования // Территория науки. 2013. № 5. С. 68-73.
2. Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 44-55.
3. Гузий А.Е., Трубачев Д.О. О некоторых вопросах реализации непосредственной демократии при проведении публичных мероприятий // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 3(24). С. 11-14.
4. Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 35-37.
5. Кузнецова М. Акция или провокация? Флешмоберы проверяют на причастность к экстремизму // Юридическая газета. 2011. № 16.
6. Курячая М.М. Предпосылки институализации гражданской активности в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 27-29.
7. Рейнгольд Г. Умная толпа: новая социальная революция. М., 2006. 416 с.
8. Федорченко С.Н. Политический флешмоб предвестник нового общества // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2011. № 6. С. 24-30.

Freedom of Assemblies as the Guarantee of Civil Activity

Kuryachaya M. M.

PhD in Law,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law
of the Kuban State University
E-mail: mmkur@list.ru

Abstract. *Based on the analysis of the current legislation, the article examines the opportunities of citizens associated with the implementation of civil activity as organizers and participants of public events. New forms of mass public activity are considered and proposals on their legal institutionalization are made.*

Keywords: *democracy, human rights, freedom of assembly, public events, flash mob, civil society, civil activity.*

References

1. Antonova L.B., Kashirina Yu.P. Pravo grazhdan na provedenie publichnykh meropriyatij: ponyatie, sodержanie i perspektivy pravovogo regulirovaniya // *Territoriya nauki*. 2013. № 5. S. 68-73.
2. Vashkevich A.E. Spontannye sobraniya: natsionalnoe zakonodatelstvo evropejskikh stran i pretsedentnoe pravo Evropejskogo suda po pravam cheloveka // *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie*. 2013. № 2. S. 44-55.
3. Guzij A.E., Trubachev D.O. O nekotorykh voprosakh realizatsii neposredstvennoj demokratii pri provedenii publichnykh meropriyatij // *Vestnik Omskoj yuridicheskoy akademii*. 2014. № 3(24). S. 11-14.
4. Knyazeva I.I. K voprosu o ponyatii i suschnosti fleshmoba kak odnoj iz form provedeniya publichnykh meropriyatij // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. 2012. № 8. S. 35-37.
5. Kuznetsova M. Aktsiya ili provokatsiya? Fleshmoberov proveryayut na prichastnost k ekstremizmu // *Yuridicheskaya gazeta*. 2011. № 16.
6. Kuryachaya M.M. Predposylki institalizatsii grazhdanskoj aktivnosti v sovremennoj Rossii // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. 2017. № 7. S. 27-29.
7. Rejngold G. Umnaya tolpa: novaya sotsialnaya revolyutsiya. M., 2006. 416 s.
8. Fedorchenko S.N. Politicheskij fleshmob predvestnik novogo obschestva // *Kontury globalnykh transformatsij: politika, ekonomika, pravo*. 2011. № 6. S. 24-30.

