

§7 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Камилов М.А.

ЭТАПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Аннотация. Предметом исследования является историческое развитие института публичных мероприятий, его выделение как разновидности массовых мероприятий. Объектом исследования являются правовые акты российского государства, которые регулируют управление в сфере организации и проведения публичных мероприятий. Автор подробно рассматривает период до первой русской революции, период в котором формируется понимание института массовых мероприятий. Особое внимание автор уделяет критериям выделения тех или иных этапов административно-правового регулирования публичных мероприятий. В статье приводятся две различные классификации этапов в зависимости от критериев. Основными методами данного исследования являются: общенаучные методы – анализа и синтеза, логический, системно-структурный и сравнительный; частнонаучные методы (методы юридической науки) – сравнительно-правовой метод. Основными выводами проведенного исследования является то, что право на проведение публичных мероприятий развивалось постепенно и равномерно. Особым вкладом автора в исследование темы является выделение двух классификации этапов административно-правового регулирования публичных мероприятий. Научная новизна заключается в отсутствии подобного рода исследования, либо незначительный характер имеющихся.

Ключевые слова: массовые мероприятия, публичные мероприятия, историческое развитие, этапы, административно-правовое регулирование, массовые преступления, формирование, организация публичных мероприятий, проведение публичных мероприятий, участие.

Abstract. The research subject is historical development of the institution of public events and its identification as a form of mass events. The research object includes the statutory instruments of the Russian state regulating public events management. The author considers the historical period before the first Russian revolution, the period when the mass events understanding had formed. Special attention is paid to the criteria of differentiation of particular stages of administrative and legal regulation of public events. The author adduces two various classifications of stages depending on the criteria. The author applies general scientific methods of analysis and synthesis, logical, system-structural and comparative methods, and the methods of legal science. The author concludes that the right to organize public events has been developing gradually and evenly. The author describes differentiation of two types of classification of stages of public events administrative-legal regulation, which hasn't been carried out so far.

Key words: participation, public events carrying out, public events organization, formation, mass crimes, administrative and legal regulation, stages, historical development, public events, mass events.

Административно-правовое регулирование публичных мероприятий и их историческое становление и развитие является важным элементом для полного раскрытия темы административно-правового регулирования публичных мероприятий.

Первоначально в источниках права российского государства на ранних этапах его развития не имелось понимание института «публичных мероприятий», а содержались упоминания массовых мероприятий либо массовых преступлений.

Массовое мероприятие – это организованное действие или совокупность действий, проводи-

мое большим количеством людей, направленных на осуществление определенной цели. Это определение можно вывести исходя их определений «массовый» и «мероприятие» в толковых словарях. [1] [2]

Публичные мероприятия являются одним из видов массовых мероприятий. Отличительной чертой публичных мероприятий является их цели: 1. свободное выражение и формирование мнений граждан и 2. выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. [3]

Для выделения этапов административно-правового регулирования мы используем следующие критерии.

Во-первых, источники административно-правового регулирования публичных мероприятий. На них и основываются наши выводы о тех или иных исторических периодах административно-правового регулирования публичных мероприятий.

Во-вторых, порядок проведения публичных мероприятий. В данном случае возможны три варианта, либо проведение публичных мероприятий запрещено, либо проведение носит разрешительный характер либо уведомительный.

В-третьих, орган власти, осуществляющий управление в области публичных мероприятий. Говоря об органе власти, мы намеренно не называем его органом государственной власти, так как в зависимости от конкретного исторического периода, орган власти помимо государственной, может быть общественным (например, Коммунистическая партия Советского Союза) либо муниципальным (органы местного самоуправления не входя в систему органов государственной власти).

Первым этапом административно-правового регулирования института публичных мероприятий следует выделить исторический этап до 12 октября 1905 года. Данный этап можно условно назвать этапом зарождения административно-правового регулирования публичных мероприятий, в этот период любые публичные мероприятия были под запретом.

Административное право в целом зарождается после принятия в 3 октября 1649 году Соборного уложения, поэтому, что касается источников административно-правового регулирования публичных мероприятий, то и первое упоминание о массовых мероприятиях появляется именно в Соборном уложении в контексте массовых преступлений, в котором говорилось о понятии «скоп». [4] В документе не было указано определения, что такое «скоп», но при обращении к толковому словарю русского языка можно получить определение скоп – это толпа, ватага, сборище народа, скопление с дурным умыслом. [5]

Далее в 1715 году в Артикуле воинском указывались два определения «подозрительные сходбища» и «собрания». [6] Следует указать, что, скорее всего, именно в Артикуле воинском впервые был установлен запрет на проведение уже имевшихся в практике публичных мероприятий, именно публичных мероприятий, как общественно-политических массовых мероприятий. Об этом свидетельствуют следующие слова «Все непристойные подозрительные сходбища и собрания воинских людей, хотя для советов каких-нибудь (хотя и не для зла) или для челобитья, чтоб общую челобитную писать, чрез что возмущение или бунт может сочиниться, чрез сей артикул имеют быть весьма запрещены.»

Далее Устав благочиния или Полицейский от 8 апреля 1782 года [7] указывал уже на 2 немного других определения «подозрительные сходбища» и «подозрительные скопища». В уставе указывает, что «Буде в части окажется незаконное сходбище, или скопище людей, то Частный Пристав должен находиться тут на месте, чтобы всякого паки заставить войти в свою стезю, и разойтись по домам, и жить покойно и безмятежно, не покорливого же иметь под стражу и представить Управе Благочиния».

В тоже время устанавливается ответственность организатора «Буде кто учинит сходбище подозрительное, того иметь под стражу, и отослать к Суду». Также в уставе указывается, что «подозрительны сходбища» являются «уголовными преступлениями против народной тишины».

В 1845 году Уложение о наказаниях уголовных и исправительных вводит новый термин «собрания» и «публичные собрания».

В Уставе о предупреждении и пресечении преступлений (в ред. 1890) в статье 136 указывается «запрещается безъ дозволенія полиціи чинить въ городе или вне его общенародныя игры или забавы и театральныя представленія».

Анализируя итоги этапа зарождения административно-правового регулирования публичных мероприятий в период до 1905 года можно сделать следующие выводы.

Во-первых, к сожалению, на данном этапе на законодательном уровне были запрещены публичные мероприятия.

Во-вторых, правовое регулирование публичных мероприятий в целом и административно-правовое регулирование в частности осуществлялось в совокупности с остальными видами массовых мероприятий.

В-третьих, ввиду запрета публичных мероприятий, основными органами государственной власти были правоохранительные органы, которые привлекали к уголовной и условно «административной ответственности» ответственности. Условно, так как административной ответственности, как таковой в данный исторический период ещё не сформировалась, как отдельный вид ответственности.

Следующий этап, этап формирования, начинается когда Император Николай II издал Именной высочайший указ Сенату от 12 октября 1905 г. «Об установлении временных правил и дополнений действующих постановлений о собраниях». [8]

В дальнейшем несовершенство Указа 12 октября 1905 г., приводит к появлению Циркуляра Министерства внутренних дел губернаторам, градоначальникам и варшавскому обер-полицмейстеру от 14 октября 1905 г. №5155 «О порядке применения закона о публичных собраниях».

Анализирую этап формирования административно-правового регулирования публичных мероприятий, который длился с 1905 по 1917 годы можно сделать следующие выводы:

Во-первых, изменяется режим организации и проведения публичных мероприятий. Если на предыдущем этапе административно-правового регулирования организация и проведение публичных мероприятий было невозможно ввиду законодательного запрета, то на историческом отрезке по с 12 октября 1905 года по 15 марта 1917 год публичные мероприятия стали носить заявительный (разрешительный) характер.

Во-вторых, что касается источников административно-правового регулирования, то среди них были Указы, Манифесты императора, а также Циркуляры Министерства внутренних дел.

В-третьих, полномочными органами государственной власти, в период с 12 октября 1905 года по 15 марта 1917 год являлись: местная полиция, градоначальник, обер-полицмейстер, полицмейстер, исправник, либо соответствующему ему должностному лицу.

Также стоит отметить, что произошло окончательное выделение административно-правового регулирования публичных мероприятий из административно-правового регулирования всех массовых мероприятий в целом.

Следующий этап административно-правового регулирования начинается 15 марта 1917 года, когда император Николай II отрёкся от престола, власть перешла Временному правительству. Этот исторический период можно назвать декларативным этапом. В период гражданской войны, логично отсутствие публичных мероприятий, так как свои политические интересы население или часть населения отстаивает с оружием в руках, вдобавок к гражданской войне, шла первая мировая война.

В 1918 году принимается очень важный документ – Конституция РСФСР, которая закрепляет свободу собраний за гражданами государства.

В данный период свобода собраний закреплялась исключительно за трудящим классом. [9] Так, в пятой главе в статье 15 говорится, что в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п., предоставляет в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением. [10] Конституция РСФСР 1925 года [11] в статье 6 закрепляет аналогичное право.

Конституция РСФСР 1937 года [12] в статье 129 закрепляет свободу собраний и митингов, а

также свободу уличных шествий и демонстраций. Интересной особенностью является то, что реализация этих прав обеспечивалась только для трудящихся и их объединений. Далее конституция РСФСР 1978 года [13] в статье 48 закрепляет аналогичные права.

Декларативный этап административно-правового регулирования публичных мероприятий характеризуется тем, что с юридической стороны за гражданами закреплялось право на организацию и проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, однако, реализовать указанное право граждан могло исключительно государство, путем организации и проведения соответствующих форм публичных мероприятий, которые не противоречили бы государственной политике.

Например, для того, чтобы организовать шествие к 1-му мая, городским комитетом Коммунистической Партии Советского Союза принималось совместное решение с городским исполнительным комитетом Совета народных депутатов, в котором прописывался регламент проведения соответствующего массового мероприятия. В целом, без политической оценки исторического периода, у граждан было право участия в публичных мероприятиях, например, в торжественных публичных мероприятиях к 1-му мая (Дня международной солидарности трудящихся) и к 7-му ноября (День Великой Октябрьской Социалистической Революции), а право организации и проведения оставалось за государством.

Формально ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий не было, организаторов подобных публичных мероприятий привлекали к административной ответственности по другим статьям, например, по статье 158 КоАП РСФСР «Мелкое хулиганство».

Необходимо отметить, что в исторический этап административно-правового регулирования публичных мероприятий с 15 марта 1917 года по 28 июля 1988 года сформировалось и Советское административное право, которое является основой для современного административного права.

Декларативный этап исторического развития характеризуется тем, что, во-первых, порядок организации и проведения публичных мероприятий носил по-прежнему, как и в предыдущем этапе исторического развития, заявительный порядок.

Во-вторых, полномочными органами государственной власти в области публичных мероприятий были различные органы государственной власти. Центральным органом государственной власти в текущий исторический этап была Коммунистическая Партия и решения об организации и проведении публичных мероприятий принималось партией, её структурными подразделениями совместно с другими органами власти.

Следующий этап начинается с 28 июля 1988 года с принятием Президиумом Верховного Совета СССР Указа N 9306-XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». [14] По мнению В.В. Вышкварцева, с которым следует согласиться, причиной послужило наличие обширного правового пробела, вызванного отсутствием законодательства о собраниях, митингах и иных публичных акциях.

Уже 29 июля 1988 года Указом Президиума ВС РСФСР в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях вносится статья 166.1, которая предусматривает ответственность за нарушение установленного порядка организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. И более строгую ответственность за рецидив в течении года после привлечения к административной ответственности. [15]

Данный указ позволял исполкомам Советов народных депутатов запрещать собрание, митинг, уличное шествие или демонстрацию, если цель их проведения противоречит Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

Учитывая активность населения в организации и проведении публичных мероприятий, органы государственной власти пытались различными способами ограничить право граждан на свободу собраний. Так данный указ противоречил положениям Конституции СССР 1977 года.

22 ноября 1991 года постановлением Верховного Совета СССР N 1920-1 утверждена Декларация прав и свобод человека и гражданина [16] которая предоставила право гражданам собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей.

25 мая 1992 года был принят Указ Президента России N 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования». [17] Данным указом было внесено изменение в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» суть которого заключалась в отмене заявительного порядка организации и проведения публичных мероприятий. С данного момента вводится уведомительный порядок.

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации закрепляла, что граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Этап заканчивается 18 июля 1995 года с внесением изменений в КоАП РСФСР, которые уста-

навливают административную ответственность за воспрепятствование организации, или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования либо иного публичного мероприятия, проводимых в соответствии с законом, или участием в них, а также принуждение к участию в них.

Условно его можно назвать переходным, так как в данный этап законодательство закрепляло за гражданами право на организацию и проведение публичных мероприятий в уведомительном порядке, однако окончательного перехода к уведомительному порядку так и не произошло.

Органами власти полномочными в области организации и проведения публичных мероприятий выступали до 1991 года Коммунистическая партия и её структурные подразделения, а после 1991 года органы исполнительной власти Российской Федерации.

С 1995 года начинается новый этап административно-правового регулирования публичных мероприятий, который условно можно назвать этапом реформирования и конкретизации. С 1995 года у населения нашей страны появляется реальное право на свободу собраний, и оно гарантируется возможностью привлечения к административной ответственности лиц, за воспрепятствование организации, или проведению публичного мероприятия.

На данном этапе 19 июня 2004 года принимается Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В законе закрепляются определения публичных мероприятий, устанавливается уведомительный порядок проведения публичных мероприятий.

В качестве органов власти, наделенных полномочиями по рассмотрению уведомлений о проведении публичных мероприятий, устанавливаются органы исполнительной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления.

Среди источников административно-правового регулирования помимо закона – Кодекс об административных правонарушениях, Кодекс административного судопроизводства, законы субъектов РФ, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

Данный этап продолжается по настоящее время.

В зависимости от критериев, возможно выделение других этапов, включающих в себя большие или меньшие исторические отрезки. Так, например, если в качестве критерия выделение исторического этапа развития административно-правового регулирования публичных мероприятий взять порядок проведения публичных мероприятий, то можно выделить три следующих этапа:

До 12 октября 1905 года – этап запрета (запретительный);

С 12 октября 1905 года по 18 июля 1995 год – разрешительный этап;

С 18 июля 1995 года по настоящее время – уведомительный этап;

Историческое развитие права на проведение публичных мероприятий развивалось постепенно и равномерно. В Советский исторический этап в период фактической стагнации администра-

тивно-правового регулирования публичных мероприятий формировался современный облик административной науки и отрасли права. В постсоветский период, российское государство используя уже накопленный ценный опыт и систему административного права начинает развивать более конкретно административно-правовое регулирование публичных мероприятий.

Библиография:

1. Ожегов. Энциклопедии и словари [Электронный ресурс] // Энциклопедии & Словари. 2009-2015. URL: <http://enc-dic.com/ozhegov/Massovuyj-15227.html> (дата обращения 01.10.2015).
2. Малый академический словарь [Электронный ресурс] // Энциклопедии & Словари. 2009-2015. URL: <http://enc-dic.com/academic/Meroprijatie-20116/> (дата обращения 01.10.2015).
3. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" // Российская газета. 23.06.2004.
4. Соборное уложение от 3 октября 1649 г. // Российское законодательство X-XX веков: В 9 томах / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1984. Т. 3.
5. Даль В.И. Толковый словарь живого русского языка. М., 1881. С. 344.
6. Полное собрание законов Российской империи. 1715. Т. 5.
7. Полное собрание законов Российской империи. 1782. Т. 21.
8. Собрание узаконений Российской империи. 1905. 13 октября. Отд. I. Ст. 1649.
9. Т.А. Карпенко. Определение понятия «массовые мероприятия» в историческом аспекте // История государства и права. – 2014.-№5. С. 33-37.
10. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. С. 582.
11. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. N 30. С. 218.
12. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 21 января 1937 г. // Хрестоматия по конституционному праву Российской Федерации. М., 1997. С. 737-740.
13. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. С. 407.
14. Ведомости ВС СССР. 1988. N 31. Ст. 504.
15. Ведомости ВС РСФСР, 1984, N 27, Ст. 909.
16. Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. N 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 52. Ст. 1865.
17. Ведомости СНД и ВС РФ, 04.06.1992, N 22, ст. 12

References (transliterated):

1. Ozhegov. Entsiklopedii i slovari [Elektronnyi resurs] // Entsiklopedii & Slovari. 2009-2015. URL: <http://enc-dic.com/ozhegov/Massovuyj-15227.html> (data obrashcheniya 01.10.2015).
2. Maliy akademicheskii slovar' [Elektronnyi resurs] // Entsiklopedii & Slovari. 2009-2015. URL: <http://enc-dic.com/academic/Meroprijatie-20116/> (data obrashcheniya 01.10.2015).
3. Federal'nyi zakon ot 19 iyunya 2004 g. N 54-FZ "O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh" // Rossiiskaya gazeta. 23.06.2004.
4. Sobornoe ulozhenie ot 3 oktyabrya 1649 g. // Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov: V 9 tomakh / Pod red. O.I. Chistyakova. M., 1984. T. 3.
5. Dal' V.I. Tolkovyi slovar' zhivogo russkogo yazyka. M., 1881. S. 344.
6. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. 1715. T. 5.
7. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. 1782. T. 21.
8. Sobranie uzakoneni Rossiiskoi imperii. 1905. 13 oktyabrya. Otd. I. St. 1649.
9. T.A. Karpenko. Opredelenie ponyatiya «massovye meropriyatiya» v istoricheskom aspekte // Istoriya gosudarstva i prava. – 2014.-№5. S. 33-37.
10. Konstitutsiya Rossiiskoi Sotsialisticheskoi Federativnoi Sovetskoi Respubliki ot 10 iyulya 1918 g. // SU RSFSR. 1918. № 51. S. 582.
11. Konstitutsiya Rossiiskoi Sotsialisticheskoi Federativnoi Sovetskoi Respubliki ot 11 maya 1925 g. // SU RSFSR. 1925. N 30. S. 218.
12. Konstitutsiya Rossiiskoi Sotsialisticheskoi Federativnoi Sovetskoi Respubliki ot 21 yanvarya 1937 g. // Khrestomatiya po konstitutsionnomu pravu Rossiiskoi Federatsii. M., 1997. S. 737-740.
13. Konstitutsiya Rossiiskoi Sotsialisticheskoi Federativnoi Sovetskoi Respubliki ot 12 aprelya 1978 g. // Vedomosti VS RSFSR. 1978. N 15. S. 407.
14. Vedomosti VS SSSR. 1988. N 31. St. 504.
15. Vedomosti VS RSFSR, 1984, N 27, St. 909.
16. Postanovlenie VS RSFSR ot 22 noyabrya 1991 g. N 1920-1 «O Deklaratsii prav i svobod cheloveka i grazhdanina» // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. N 52. St. 1865.
17. Vedomosti SND i VS RF, 04.06.1992, N 22, st. 12