

УДК 342.729

Рассматриваются вопросы построения выверенной на соответствие национальным интересам РФ модели правового регулирования публичных мероприятий. Особое внимание уделяется исследованию юридических механизмов ограничения иностранного влияния на организацию и проведение политических акций. Формулируются предложения в области совершенствования принципов организации публичных мероприятий и правового статуса некоммерческих организаций как носителей свободы собраний.

Ключевые слова: публичное мероприятие; свобода собраний; акция; некоммерческая организация; национальный интерес; государство.

The article deals with the issues regarding compatibility of legal regulation of public events and national interests of the Russian Federation. Special attention is given to the restrictions on foreign influence over organization and implementation of political moves. The author suggests ways to improve principles of public events and legal status of non-profit organizations acting as freedom of assembly holders.

Keywords: public event; freedom of assembly; action; non-profit organization; national interest; state.

С. В. Симонова

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: owninginfo-owningworld@yandex.ru

Организация и проведение публичных мероприятий в рамках стратегии национальной безопасности

Научная статья

S. V. Simonova

P. G. Demidov Yaroslavl State University

Organization and Implementation of Public Events from the Perspective of the National Security Strategy

Scientific article

Как известно, публичные мероприятия, выступающие в качестве важнейшего инструмента воздействия общества на власть, несут мощный преобразовательный и побудительный по отношению к государству заряд. Играя особую роль в выражении и формировании общественного мнения, они служат индикатором социальных настроений и проблем, заявление о которых может происходить как в конструктивных, так и в менее желательных деструктивных формах. Если учитывать столь весомое значение публичных мероприятий в механизме народовластия, то вполне объяснима заинтересованность государства в определении таких правил, связанных с организацией и проведением данного рода акций, которые отвечали бы национальным интересам и способствовали бы реализации общей стратегии национального развития.

В течение нескольких последних лет российское государство произвело переоценку потенциальных угроз, связанных с публичными мероприятиями, приняв решение о постановке некоторых аспектов организации последних под особый контроль. Полагаем, это в конечном итоге и определило стремление отечественного законодателя подчинить логику правового регулирования свободы собраний стратегическим интересам развития российского общества и государства. В целях определения внутригосударственных тенденций в правовом регулировании публичных мероприятий, обратимся к исследованию национальных интересов, на соответствие которым либо уже выверено, либо только еще следует выверить законодательство о свободе собраний. При этом особое внимание уделим вопросу о целесообразности

ности анализируемых подходов с позиции сущности права публичных мероприятий и гипотетической возможности воплощения законодательной модели организации акций при помощи менее ограничительных средств.

Прежде всего справедливо говорить о том, что отечественное правовое регулирование выверено на соответствие *идеи минимизации иностранного влияния на организацию и проведение публичных мероприятий*. Вероятно, реализация данной идеи призвана обеспечить такие национальные интересы РФ, как суверенитет и незыблемость конституционного строя¹. Под иностранным влиянием в данном контексте мы понимаем косвенное содействие осуществлению деятельности в сфере публичных мероприятий со стороны иностранных субъектов (государств, их органов, физических или юридических лиц). Стремление государства ограничить такое воздействие объяснимо: целесообразность вмешательства иностранного элемента в деятельность в сфере публичных мероприятий сомнительна. Однако насколько цель оправдывает средства?

Как известно, с 2012 г., в связи с введением в российское законодательство категории некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента², проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований объединениями, получающими финансирование из иностранных источников, фактически было поставлено под особый государственный контроль [1, с. 21–28]. Анализируя нормативные положения об участии такой организации в политической деятельности как об условии, необходимом для ее признания в качестве «иностранного агента», приходим к следующим ключевым выводам.

Во-первых, законодатель особо оговаривает, что некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента, осуществляет политическую деятельность, в том числе в форме организации и проведения публичных мероприятий. Подобное правило не может не навести

на мысль о постепенном укреплении тенденции полного отождествления публичных и политических мероприятий. Безапелляционный знак равенства между этими видами акций в одном из своих решений поставил также и Конституционный суд РФ³. В то же время в юридической науке убедительно обосновывается мысль о невозможности отнесения всех публичных мероприятий к политическим [2, с. 523].

Во-вторых, учитывая, что для признания организации в качестве выполняющей функции иностранного агента имеет значение не просто ее финансирование из иностранного источника, но еще и проведение объединением политических акций, справедливым представляется вывод о том, что законодатель видит потенциальную опасность именно в организации публичных мероприятий за счет иностранных средств. Между тем правомочие самостоятельного выбора способа организации акции, и в том числе направления расходования ресурсов в целях ее проведения, составляет, на наш взгляд, сердцевину содержания свободы собраний. В этой связи стремление государства выявить и поставить под особый контроль объединения, расцениваемые им в качестве иностранных агентов, оборачивается косвенным ограничением права публичных мероприятий уже на этапе создания организатором условий для проведения акции, формирования мотивации на мероприятие. Как видим, государственное влияние на публичное мероприятие, которое рассматривается в качестве результата зарубежного финансового вложения, осуществляется посредством воздействия на его организатора-объединение, а потому справедливой представляется мысль о взаимной, в определенном смысле цепной, связи между умалением права на объединение и свободы собраний.

³ См.: п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкчева» // СЗ РФ. 2014. № 16, ст. 1921.

¹ См.: п. 30 Указа Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1, ч 2, ст. 212.

² См., например: п. 6 ст. 2, абз. 2 п. 7 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145.

Более того, обременительное для получающей финансирование из иностранного источника некоммерческой организации требование подачи заявления о включении в особый реестр предполагает приобретение таким объединением статуса, получившего в конституционно-правовой практике весьма негативную окраску [3, с. 2128]. Очевидно, что угроза официального признания организации в качестве иностранного агента содержит в себе риск «охлаждающего эффекта» в отношении деятельности объединения в сфере публичных мероприятий и, как следствие, может выступить для нее в качестве аргумента в пользу принятия решения о непроведении каких бы то ни было акций. Как справедливо отметил В. Г. Ярославцев, действующее правовое регулирование, ввиду неопределенности понятия «политическая деятельность», не исключает автоматическое отнесение к категории иностранного агента любой социально ориентированной некоммерческой организации, которая получает иностранное финансирование, имеет неполитический характер и проводит мероприятие даже в защиту своей основной деятельности⁴. Это обстоятельство представляет организацию акций такими объединениями в довольно невыгодном свете.

В-третьих, беспокойство вызывает также и вопрос об оправданности выбранного законодателем способа ограничения иностранного влияния на деятельность в сфере публичных мероприятий. Не секрет, что в настоящее время существует достаточно большое число неконтролируемых со стороны государства вариантов организации акций за счет иностранных средств. К примеру, публичные мероприятия могут проводиться отдельными физическими лицами, получающими индивидуальные гранты иностранных и международных организаций. В этой связи важно подумать о возможности достижения цели законодателя с помощью менее ограничительных средств [4, с. 14].

На наш взгляд, анализируемая цель ограничения иностранного влияния на организацию и проведение публичных мероприятий может быть достигнута посредством изменения правового регулирования самих массовых акций.

⁴ См.: Особое мнение судьи Конституционного суда РФ В. Г. Ярославцева // Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

Причем в контексте исследуемой проблематики представляется целесообразным вести речь об интересе государства в минимизации не просто иностранного, но и в целом любого внешнего вмешательства в деятельность организаторов и участников акции в сфере публичных мероприятий.

Не секрет, что к числу наиболее нежелательных явлений в области гражданской активности относится принуждение лиц к выполнению действий по организации и проведению акций. В течение последних нескольких лет возросло также и число случаев вовлечения граждан в деятельность, связанную с публичными мероприятиями, на возмездной основе. Данная проблема невероятно актуальна не только для России, но и для зарубежных стран, в которых можно наблюдать тенденцию открытия особых агентств организации митингов, извлекающих доход из проведения акций на основе заказов. Подобное внедрение частнопроводных начал в сферу публичных мероприятий опасно тем, что постепенное утверждение взгляда на деятельность по организации акций как на особую разновидность гражданско-правовой услуги сопровождается утратой конституционно-правового значения свободы собраний, ее особой социальной ценности. И действительно, невозможно не согласиться с тем, что выражение участниками акции воли и интересов третьих лиц, равно как и действия ее организатора в чужих интересах, противоречат пронизывающей национальное законодательство идее публичного мероприятия как самостоятельного и независимого способа выражения и формирования мнений. Угроза данной практики национальным интересам в области суверенитета и государственной безопасности также не вызывает сомнений.

Интересно, что законодатели ряда зарубежных стран, в целях предупреждения негативной практики принуждения к деятельности в сфере публичных мероприятий и привлечения лиц к участию в таких акциях на возмездной основе, установили правила об административной и уголовной ответственности за соответствующие действия⁵. В российском законодательстве,

⁵ См., например: ч. 3–5 ст. 23.34 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (ред. от 28.04.2015) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 63. 2/946.

напротив, в качестве общественно опасного деяния признается лишь принуждение к участию в акциях⁶, и, как показывает анализ правоприменительной практики, правоохранительные органы обнаруживают наличие данного состава правонарушения в действиях организаторов и участников акций крайне редко⁷.

На наш взгляд, подобное невнимание российского законодателя к негативным элементам возмездности, которые могут быть присущи деятельности по организации и проведению публичных мероприятий, объясняется тем, что Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в числе принципов проведения публичных мероприятий не называет принцип безвозмездности участия в акциях. Отметим также и то обстоятельство, что данным законом *не провозглашаются принципы организации публичных мероприятий*. Этот факт, в свою очередь, актуализирует вопрос о целесообразности выделения добровольности как имманентной характеристики деятельности организатора. Исходит ли отечественный законодатель из мысли о том, что организация акции не может быть недобровольной? Может быть, вопрос о добровольности организации ставить некорректно ввиду широкого круга обязанностей организатора и, в силу этого, повышенной юридической ответственности за нарушения в ходе проведения мероприятия? Как бы то ни было совершенствование современной идеальной основы законодательства о публичных мероприятиях в части провозглашения принципов организации публичных мероприятий и внедрения идеи безвозмездности проведения акций в полной мере отвечает выбранной нашим государством стратегии национального развития.

Таким образом, отечественный законодатель, руководствуясь общими ориентирами нацио-

нального развития, стремится выверить правовое регулирование организации и проведения публичных мероприятий на соответствие таким интересам российского общества и государства, как суверенитет, безопасность, незыблемость основ конституционного строя. Вместе с тем нормативное воплощение в законодательстве РФ идеи ограничения внешнего, в том числе иностранного, влияния на организацию и проведение публичных мероприятий зачастую оборачивается умалением социальной ценности свободы собраний, значения публичного мероприятия как независимого способа выражения и формирования мнений, а также отдельных правомочий организаторов и участников акций.

С учетом указанных выше обстоятельств работа по формированию национальной модели правового регулирования публичных мероприятий в будущем должна быть продолжена. Соотнесение же правил в сфере организации и проведения акций с национальными интересами должно осуществляться с позиции более тонкого и деликатного подхода.

Ссылки

1. Аленькин И. В. Иностранцы агенты: нужны ли контрреформы? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 21–28.
2. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
3. Безруков А. В., Кондрашев А. А. Российские конституционно-политические контрреформы 2012–2013 годов: реализация в законодательстве и перспективы правоприменения // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1067–1076.
4. Масахиро А. Свобода выражения мнения в Японии // Конституционное право и правовая культура Японии и России: вопросы развития: сборник докладов участников российско-японской научно-практической конференции (Москва, 23–24 сентября 2013 г.). М., 2014. 167 с.

⁶ См.: ст. 5.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

⁷ См., например: Постановление Карачевского районного суда Брянской области от 09.06.2015 № 5-46/2015. URL: <https://rospravosudie.com/>