

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Говоря о гарантиях реализации прав субъектов административно-правовых отношений, традиционно принято выделять экономические, социальные, правовые гарантии, в том числе судебной защиты. В самом общем виде под гарантиями понимается комплекс средств, позволяющих обеспечить реализацию субъектами административно-правовых отношений своих прав. Во многих случаях гарантии принимают форму прав, воспользовавшись которыми заинтересованные субъекты могут обеспечить реализацию иных прав.

Регулирование прав и свобод человека и гражданина должно осуществляться только федеральным законодательством (ст.71 Конституции Российской Федерации). Что же касается законотворческих полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в данной сфере, то они распространяются лишь на защиту прав и свобод человека и гражданина, которая отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Помимо этого нельзя не учитывать и указание ч.3 ст.55 Конституции России о том, что 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. Таким образом, если административно-правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина в сфере управления стало уже привычным, а за последнее время и приоритетным институтом административного права Российской Федерации, то на уровне субъекта Российской Федерации существование такого института является принципиально невозможным. В лучшем случае, можно предположить, что задачей регионального административного права является не регламентация правового статуса граждан в сфере управления, а защита прав и свобод, урегулированных федеральным административным законодательством, посредством закрепления специальных административно-правовых гарантий.

1. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан РФ: общие положения

Право на защиту жизни, здоровья, свободы, собственности и других благ является важнейшим, естественным, неотъемлемым правом гражданина. Государство его легализует, то есть формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры реализации, устанавливает обязанность государственных и общественных органов, должностных лиц в определенные сроки рассматривать и принимать меры в связи с обращением граждан, обеспечивает его государственным принуждением, вследствие чего оно становится регулируемым законом, юридическим правом.

Изначальным и универсальным гарантом может быть только закон. Декларирование в этом вопросе приоритета государства, каких-либо его органов и должностных лиц способно лишь ослабить гарантии и открыть путь произволу. Таким образом, между законом и государством как гарантами прав и обязанностей граждан существует сложная связь, нарушение которой ставит под сомнение реальность тех или иных гарантий. Создание скоординированной системы гарантий личных прав граждан – необходимое условие становления правового государства. Закон может выполнить функцию гаранта при соблюдении ряда условий. Прежде всего он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным; отвечать высокому уровню юридической техники и быть ограниченным звеном всей правовой системы; содержать вместо деклараций конкретные нормы и механизмы их реализации; определять круг органов и должностных лиц, на которые возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод, принимать меры к их безусловному обеспечению, а так же предусматривать ответственность органов и должностных лиц за ущемление прав граждан и за несвоевременное принятие мер по их защите. Должен последовательно осуществляться принцип неотвратимости ответственности виновных в этом лиц. Иной подход будет означать отступление от конституционного положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст.2 Конституции РФ).

Обобщенно можно говорить о двух главных направлениях юридической защиты личности:

1. от преступлений, деликтов и иных неправомерных действий других граждан;

2. от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти.

Административному праву принадлежит важная роль в защите прав граждан от неправильных действий субъектов государственной власти, органов местного самоуправления.

Основными средствами защиты прав и интересов граждан от злоупотреблений, бюрократизма, некомпетентности и других аномалий в деятельности должностных лиц, органов и иных обладателей властных полномочий являются:

- создание организационно-правового механизма и повседневная работа уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций), важнейшей задачей которых является защита правопорядка;
- существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам. Среди них есть институты: созданные специально для этой цели (адвокатура); для которых такая деятельность является основной (профсоюзы); а также иные (СМИ, партии, религиозные объединения);
- активная деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права.

Основной гарантией прав граждан является деятельность существующих в стране специальных организационно-правовых институтов. Они функционируют как по своей инициативе, так и в связи с поступлением к ним обращений (заявлений, жалоб, исков) граждан.

2. Обращения граждан

Статьей 33 Конституции РФ закреплено одно из фундаментальных начал административного права, своего рода один из столпов данной отрасли, а именно право граждан на обращение. Обратимся к формулировке ст. 33 Конституции РФ: "Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления". Данное право является важнейшим элементом правового статуса граждан в целом и административно-правового статуса в особенности, а также представляет собой одну из основных гарантий защиты прав и свобод, декларируемых Конституцией России и иными

нормативными правовыми актами.

Конституционное положение находит конкретизацию в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"[\[1\]](#) (далее - Закон об обращениях), которым регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином РФ закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Данный порядок распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными и иными федеральными законами (например, адресованные Уполномоченному по правам человека в РФ, в Конституционный Суд РФ, связанные с разбирательством дел судами, обращения осужденных о помиловании, сообщения о преступлениях и т.п.).

Так, порядок обращения с заявлением о преступлении урегулирован нормами уголовно-процессуального законодательства. В соответствии со ст. 141 УПК РФ заявление о преступлении может быть сделано в устном или письменном виде. Письменное заявление о преступлении заносится в протокол, который подписывается заявителем и лицом, принявшим данное заявление. Протокол должен содержать данные о заявителе, а также о документах, удостоверяющих его личность. Независимо от формы подобного заявления заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со ст. 306 УК РФ, о чем в протоколе делается отметка, удостоверяемая подписью заявителя. Заявителю выдается документ о принятии сообщения о преступлении с указанием данных о лице, его принявшем, а также даты и времени его принятия.

В отношении заявлений о преступлении установлен короткий срок рассмотрения; согласно ст. 144 УПК РФ дознаватель, орган дознания, следователь и прокурор обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах своей компетенции принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения. При этом прокурор, начальник следственного отдела, начальник органа дознания вправе по ходатайству соответственно следователя, дознавателя продлить срок принятия решения по заявлению до 10 суток, а при необходимости документальных проверок или ревизий - до 30 суток.

Статья 2 Закона об обращениях подтверждает и конкретизирует принципиальные положения Конституции РФ, усиливая конституционное право на обращение следующими положениями:

- граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам;
- граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц;
- рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Кроме того, анализ положений Закона об обращениях позволяет выделить следующие не менее важные гарантии реализации конституционного права на обращение:

- гарантия безопасности гражданина в связи с его обращением (ст. 6) Закона и как частный случай реализации данного положения в самом Законе об обращениях закрепление недопустимости направления жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется (ч. 6 ст. 8);
- обязательность принятия обращения к рассмотрению (ст. 9) и вытекающий из этого правила принцип срочности рассмотрения обращений (ст. 12).

2.1. Понятие обращения и его формы

Для понимания того, что представляет собой право гражданина на обращение, необходимо выяснить значение самого термина "обращение" применительно к данному Закону. Статья 4 дает следующее определение понятия "**обращение**": направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Как видно, Закон об обращениях сохранил преемственность с актами советского законодательства в части деления обращений на три относительно обособленные группы, а именно предложение, заявление, жалоба.

Под *предложением* понимается рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление представляет собой просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности этих органов и должностных лиц.

Жалоба - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов его либо других лиц.

Согласно ст. 5 Закона об обращениях при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

- 1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;
- 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- 3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов или уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- 4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Особое внимание в Законе об обращениях уделено обеспечению гарантий безопасности гражданина в связи с его обращением. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 6

запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц;

- с ч. 2 ст. 6 при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- с ч. 6 ст. 8 запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется. В том случае, если в соответствии с данным запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд (ч. 7 ст. 8 Закона).

Как уже было отмечено, в ст. 9 Закона об обращениях закреплена обязательность принятия обращения к рассмотрению. Данная гарантия складывается из двух взаимосвязанных аспектов. Во-первых, обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Во-вторых, при необходимости обеспечивается его рассмотрение с выездом на место.

Особое место в числе гарантий реализации гражданами своего права на обращение является законодательное закрепление процедуры рассмотрения обращений. В сочетании с охарактеризованными гарантиями это своеобразный алгоритм, в равной степени обязательный и для тех, кто обращается, и в еще большей степени для тех, кто рассматривает эти обращения. Отступления от этого алгоритма представляют собой нарушение закона и должны влечь установленную ответственность.

Так, например, в Санкт-Петербурге большой объем информации можно получить на официальном портале Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru.

Законом определяется процедура рассмотрения устных обращений граждан. В числе особенностей данной процедуры выделим следующие:

- при личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность;
- содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном Законом об обращениях;
- в случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться;
- в ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

В соответствии со ст. 14 Закона об обращениях государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица контролируют в пределах своей компетенции соблюдение порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Статьей 15 Закона об обращениях особо оговаривается, что лица, виновные в его нарушении, несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ. Данная норма адресована прежде всего к государственным и муниципальным служащим, руководителям государственных органов и органов местного самоуправления. Под ответственностью, которую имеет в виду Закон об обращениях, в первую очередь понимается дисциплинарная ответственность.

Вместе с тем в ст. 16 этого Закона особо оговариваются и случаи гражданско-правовой ответственности. Так, гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. В то же время в случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с гражданина по решению суда. Конечно, необходимо определенное время для того, чтобы сложилась практика применения ст. 16 Закона об обращениях. Однако уже сейчас можно сказать, что закрепление взаимной гражданско-правовой ответственности как гражданина, государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц можно рассматривать в качестве еще одной, немаловажной гарантии интересов граждан.

2.2. Административное и судебное обжалование

Как было отмечено, порядок рассмотрения обращений, установленный Законом об обращениях, не распространяется на обращения граждан в судебные органы. Прежде всего это относится к такому виду обращений, как жалоба. По сути, данный Закон создает практический правовой механизм административного обжалования, когда заинтересованный гражданин пытается решить возникающие проблемы без обращения в судебные органы. Во многих случаях административная жалоба, адресованная в конкретный орган или должностному лицу, может быть рассмотрена гораздо быстрее, нежели в суде. Кроме того, вряд ли стоит сбрасывать со счетов и определенный мировоззренческий аспект: у значительной части российского общества возможность защиты своих прав далеко не всегда связана с судами, многие люди не имеют ни опыта, ни желания обращаться в суд, да и опасения прослыть в глазах окружающих "сутягой" играют не последнюю роль. Мы далеки от утверждения, что административная жалоба - это плохо, а все вопросы нужно решать только в суде. В идеале административное и судебное обжалование должны взаимодополняться. Другой вопрос, что в ряде ситуаций решение по жалобе гражданина в административном порядке далеко не всегда устраивает гражданина, да и, скажем прямо, далеко не всегда соответствует закону. В подобных ситуациях суд выступает в качестве своеобразной последней инстанции, призванной поставить точку в возникшей конфликтной ситуации.

На наш взгляд, большое количество жалоб граждан в судах - это своего рода тревожный сигнал, свидетельствующий о том, что в механизме рассмотрения жалоб граждан в административном порядке существуют определенные сбои, вынуждающие гражданина искать правду в суде. Однако повторимся, что, по нашему твердому убеждению, и административное, и судебное обжалования имеют равное право на существование, при этом именно за судом остается последнее слово в рассмотрении спора. Данная позиция основывается в положении, закрепленном ст. 46 Конституции РФ:

- каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. По сути, данная норма представляет собой фундамент существования механизма судебного обжалования;
- решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц могут быть обжалованы в суд;
- каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Наиболее характерным примером практической реализации данного конституционного положения является практика обращения российских граждан в Европейский Суд по правам человека.

Правовую основу механизма судебного обжалования составляют Гражданский процессуальный кодекс РФ и Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"[\[2\]](#) (далее - Закон об обжаловании).

Статьей 1 Закона об обжаловании установлено, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных и муниципальных служащих нарушены его права и свободы. К числу действий (решений), которые могут быть обжалованы в суд, ст. 2 этого Закона относит коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;

- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если указанное бездействие повлекло нарушение прав граждан.

Особо оговаривается, что каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные и муниципальные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

Гражданин вправе обжаловать как названные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно.

К официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

Статьей 3 Закона об обжаловании предусмотрено, что суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений):

- проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ;
- в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Согласно ст. 4 Закона об обжаловании гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу,

органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему.

Вышестоящий в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он наделен правом обратиться в суд. Необходимо дать оговорку, что в настоящее время порядок рассмотрения жалоб граждан определен рассмотренным Законом об обращениях, который в строго оговоренных случаях допускает возможность продления срока рассмотрения поступившей жалобы при наличии оснований и соблюдении порядка, установленных Законом об обращениях. И тогда у гражданина не будет оснований для обращения в суд.

По усмотрению гражданина жалоба может быть подана либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Приняв жалобу к исполнению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Статьей 5 Закона об обжаловании определены сроки обращения с жалобой в суд:

3 месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;

1 месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ (здесь опять мы должны помнить о возможности продления срока рассмотрения жалобы, установленной Законом об обращениях).

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Жалоба гражданина на действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства, определенных Гражданским процессуальным кодексом РФ, с учетом особенностей, установленных Законом об обжаловании. Важно отметить, что этот Закон

закрепляет своего рода презумпцию виновности органов и лиц, чьи действия (решения) или бездействия обжалуются: в соответствии с ч. 2 ст. 6 названного Закона на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений). В свою очередь, гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан представить доказательства нарушения своих прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Необходимо отметить, что к настоящему времени большая часть положений Закона об обжаловании дублируется положениями Гражданского процессуального кодекса РФ, закрепляющего наряду с другими вопросами специфику производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Статья 245 этого Кодекса выделяет следующие категории дел, возникающих из публичных правоотношений из рассматриваемых судами общей юрисдикции:

- по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено к компетенции иных судов;
- по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- иные дела, возникающие из публичных правоотношений.

Как видим, перечень дел, рассматриваемых судами, значительно шире очерченного Законом об обжаловании. По сути, это одна из нескольких, пусть даже и наиболее многочисленная по объему категория дел, возникающих из публичных

правоотношений. В настоящее время основные положения Закона об обжаловании фактически включены в гл. 25 ГПК РФ.

2.3. Порядок обращения и обжалования иными субъектами

Говоря об обращениях и обжаловании, нами был сознательно сделан акцент на гражданах. Однако это совсем не означает, что иные субъекты административно-правовых отношений лишены возможности обращаться и, в частности, обжаловать нарушения своих прав. Данные права являются универсальными. Так, юридические лица вправе обращаться суд в случаях, предусмотренных законодательством. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)"^[3] установлено, что защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) осуществляется в административном и (или) судебном порядке. Подобные обращения рассматриваются судом в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом РФ. Так, в частности, гл. 24 АПК РФ определен порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц. Необходимо отметить, что данный порядок во многом аналогичен порядку, установленному в отношении подобной категории дел Гражданским процессуальным кодексом РФ. Так, в соответствии со ст. 200 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия) возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы

заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными. В случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Решения арбитражного суда по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц подлежат немедленному исполнению, если иные сроки не установлены в решении суда.

3. Право на мирные собрания

Одной из многочисленных составляющих административно-правового статуса граждан является право, которое можно условно обозначить как право на мирные собрания. Условно потому, что анализ законодательства свидетельствует о том, что понятие "собрание" применяется и в узком смысле как одна из форм публичных мероприятий. На наш взгляд, любое публичное мероприятие, будь то митинг или демонстрация, - это прежде всего собрание людей. Однако далее термин "собрание" будет дан в узком значении, так, как его определяет законодательство РФ. Данное право базируется на норме ст. 31 Конституции РФ, устанавливающей, что граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования.

Декларируемое Конституцией РФ названное право граждан РФ на мирные собрания обретает реальный смысл в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"[\[4\]](#) (далее - Закон о собраниях), нормы которого направлены на обеспечение реализации данного права.

Как уже отмечалось, достаточно долгое время после принятия Конституции РФ на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. правовое регулирование порядка реализации права граждан, закрепленного ст. 31 Основного закона нашей страны,

осуществлялось целым рядом подзаконных актов. В их числе особо необходимо выделить Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. N 524 "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования"[\[5\]](#). Данный Указ предусматривал, что до принятия соответствующего российского закона порядок проведения публичных мероприятий будет определяться Указа Президиума Верховного Совета СССР "О порядке организации проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР" в части, не противоречащей Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом Российской Федерации 22 ноября 1991 г. Отметим, в частности, что названный Указ Президиума Верховного Совета СССР не предусматривал существования такой формы, как пикетирование. Особо оговаривалось, что осуществление права собираться мирно, без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования не должно нарушать права и свободы других лиц. Использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды войны и насилия запрещалось. Любопытно, что Указ Президента РФ N 524 предписывал Министерству юстиции РФ, Министерству внутренних дел РФ и существовавшему тогда Министерству безопасности РФ в месячный срок представить проект закона о порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования для внесения в порядке законодательной инициативы в Верховный Совет РФ. Однако потребовалось еще 12 лет, чтобы был принят соответствующий федеральный закон.

3.1. Понятие публичного мероприятия и его формы

Закон о собраниях различает формы, в которых граждане РФ вправе реализовывать свое конституционное право, давая легальное определение обобщающего понятия "публичное мероприятие" и его разновидностей в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования.

Под *публичным мероприятием* Закон о собраниях понимает открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан РФ, 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.

Собрание - совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Митинг - массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

Демонстрация - организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время продвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Шествие - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

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.

3.2. Принципы проведения публичных мероприятий

Статьей 3 Закона о собраниях определены принципы проведения публичных мероприятий, а именно законность, под которой понимается соблюдение положений Конституции РФ, Закона о собраниях, иных законодательных актов РФ, и добровольность участия в публичном мероприятии.

Отдельная, заключительная гл. 3 данного Закона (ст. 18, 19) посвящена гарантиям реализации гражданами права на проведение публичного мероприятия. Так, статья 18 закрепляет следующие принципиальные положения:

1) организатор публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не вправе препятствовать участникам публичного мероприятия в выражении своих мнений способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия;

2) органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством РФ, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия;

3) поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия осуществляются на безвозмездной основе.

Особое место занимает закрепление Законом о собраниях гарантии судебной защиты. В соответствии со ст. 19 названного Закона решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством РФ.

3.3. Процедура организации и проведения публичных мероприятий. Права и обязанности организаторов и участников

Закон о собраниях, будучи по своему содержанию актом административного права, определяет четкую процедуру организации и проведения публичных мероприятий. В соответствии со ст. 4 к ним относятся:

1) оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления;

2) проведение предварительной агитации;

3) изготовление и распространение средств наглядной агитации;

4) другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Согласно ч. 1 ст. 5 Закона о собраниях организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ (организатором демонстраций,

шествий и пикетирований - гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний - 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона о собраниях не могут быть организаторами публичного мероприятия:

- 1) лицо, признанное судом недееспособным либо ограничено дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;
- 2) политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном порядке.

В свою очередь, согласно ст. 6 Закона о собраниях, участниками публичного мероприятия признаются граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем.

Участники публичного мероприятия имеют право:

- 1) участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия;
- 2) использовать при проведении публичного мероприятия различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством РФ;
- 3) принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны:

- 1) выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел;

2) соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия. Под регламентом проведения публичного собрания Закон о собраниях (ст. 2) понимает документ, содержащий повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа. Однако необходимо отметить, что в отличие от уведомления о проведении публичного мероприятия, содержание которого подробно регламентировано Законом о собраниях, подобная регламентация в отношении регламента отсутствует. Анализ норм Закона о собраниях позволяет предположить, что составление регламента производится организаторами публичного мероприятия и согласуется с органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления, которые принимают уведомления о проведении публичного мероприятия.

Закон о собраниях наделяет организатора публичного мероприятия широким объемом прав, сочетающихся с рядом серьезных обязанностей и ограничений. Так, в частности, организатор публичного мероприятия вправе:

- 1) проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в местах и во время, которые указаны в уведомлении о проведении публичного мероприятия либо изменены в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления, собрания - в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания;
- 2) проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации;
- 3) уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;
- 4) организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;
- 5) использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Российской Федерации.

В свою очередь, в соответствии с ч. 4 ст. 5 Закона о собраниях организатор публичного мероприятия обязан: подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия. Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее 3 дней до дня его проведения.

Статья 2 Закона о собраниях определяет уведомление о проведении публичного мероприятия как документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта РФ или органу местного самоуправления в порядке, установленном Законом о собраниях, сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта РФ. Например, в настоящее время порядок подачи уведомлений о публичных мероприятиях в Санкт-Петербурге регламентирован Законом Санкт-Петербурга от 7 июня 2005 г. N 257-32 "О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Санкт-Петербурга"[\[6\]](#). Как следует из преамбулы названного Закона, он направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией РФ права граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования и в соответствии с Законом о собраниях определяет порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Санкт-Петербурга.

В соответствии со ст. 1 названного петербургского Закона уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором лично либо по доверенности уполномоченным им лицом в письменной форме в уполномоченные правительством Санкт-Петербурга исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга в срок, установленный Законом о собраниях. В силу прямого указания ст. 2 Закона Санкт-Петербурга уведомление должно быть зарегистрировано должностным лицом уполномоченного органа. На копии уведомления, которая возвращается организатору либо уполномоченному им по доверенности лицу, должна быть сделана письменная отметка о дате и времени

получения уведомления.

Уведомление о проведении публичного мероприятия, согласно ч. 3 ст. 7 Закона о собраниях, должно содержать следующую информацию:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников;
- 4) дата и время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;
- 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;
- 9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Уведомление о проведении публичных мероприятий в соответствии с принципами их проведения (законность и добровольность участия) подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

С момента подачи уведомления о проведении публичного мероприятия его организатор и иные граждане имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать

граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии. Для проведения предварительной агитации могут использоваться средства массовой информации, устные призывы, распространяться листовки, плакаты и объявления, использоваться иные не запрещенные законодательством РФ формы агитации.

При этом Закон о собраниях отмечает (ч. 3 ст. 10), что недопустимо проведение предварительной агитации в формах, оскорбляющих и унижающих достоинство человека и гражданина. Особо оговаривается, что предварительная агитация не может проводиться в форме публичного мероприятия, если порядок его организации и проведения не соответствует требованиям Закона о собраниях. Иными словами, без соблюдения его требований, в частности без надлежащего уведомления, нельзя организовывать митинг, приглашать людей на демонстрацию.

В случае отказа организатора публичного мероприятия от его проведения он обязан принять меры по прекращению предварительной агитации и информированию граждан и органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, которым подано уведомление о проведении данного публичного мероприятия, о принятом решении.

В соответствии со ст. 11 Закона о собраниях материально-техническое обеспечение проведения публичного мероприятия осуществляется его организатором и участниками за счет собственных средств, а также за счет средств и имущества, собранных и (или) переданных для проведения данного публичного мероприятия, если федеральными законами, актами Правительства РФ, законами субъектов РФ не установлено иное. Полномочия участников публичного мероприятия, осуществляющих материально-техническое обеспечение публичного мероприятия, должны быть письменно удостоверены его организатором.

3.4. Права и обязанности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления

Определяя права и обязанности организаторов и участников публичного мероприятия, Закон о собраниях не менее подробно регламентирует обязанности и права органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. При этом делается акцент именно на обязанностях названных

органов. Так, в соответствии со ст. 12 орган исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:

- 1) документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;
- 2) довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение 3 дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за 5 дней до дня его проведения - в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о собраниях;
- 3) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона о собраниях. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия;
- 4) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;
- 5) обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказать им при необходимости неотложную медицинскую помощь;
- 6) информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;
- 7) при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. N

57-ФЗ "О государственной охране"[\[7\]](#), своевременно информировать об этом соответствующие федеральные органы государственной охраны.

Частью 2 ст. 12 Закона о собраниях особо оговаривается, что, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции РФ и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством РФ об административных правонарушениях или ее уголовным законодательством, орган исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления незамедлительно доводит до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.

Отдельные положения Закона о собраниях посвящены определению правового статуса уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления (ст. 13), а также правового статуса уполномоченного представителя органа внутренних дел (ст. 14).

Так, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления имеет право:

- 1) требовать от организатора публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;
- 2) принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия в порядке и по основаниям, предусмотренным Законом о собраниях.

Основания приостановления и прекращения публичного мероприятия будут рассмотрены нами далее.

Вместе с тем помимо прав уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления несет следующие обязанности:

- 1) присутствовать на публичном мероприятии;
- 2) оказывать организатору публичного мероприятия содействие в его проведении;

3) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Закон о собраниях предусматривает (ст. 14), что по предложению органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение), на которой (в котором) планируется проведение публичного мероприятия, обязан распоряжением назначить своего уполномоченного представителя органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел имеет право:

1) требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения);

2) требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;

3) по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

В свою очередь, уполномоченный представитель органа внутренних дел обязан:

1) оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции;

2) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

3.5. Порядок проведения, приостановления и прекращения публичного мероприятия

Закон о собраниях содержит ряд ограничений в отношении места и времени проведения публичных мероприятий. По правилу, установленному ч. 1 ст. 8 Закона о собраниях, публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами. Часть 2 ст. 8 Закона о собраниях к таким местам относит:

- 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 территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 4) пограничные зоны, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ с учетом особенностей таких объектов и требований Закона о собраниях. Порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника "Московский Кремль", включая Красную площадь и Александровский сад, определяется Президентом РФ.

В соответствии со ст. 9 этого Закона публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 23 часов текущего дня по местному времени.

Закон о собраниях определяет основания и порядок приостановления и прекращения публичного мероприятия.

Приостановление публичного мероприятия. Статьей 15 Закона о собраниях предусмотрено, что, если во время проведения публичного мероприятия по вине

его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

В случае невыполнения требования об устранении данного нарушения уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время устранения нарушения. Затем публичное мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено. Если же нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, то публичное мероприятие прекращается в порядке, установленном Законом о собраниях.

Прекращение публичного мероприятия. Статьей 16 Закона о собраниях дан исчерпывающий перечень оснований для прекращения публичного мероприятия:

- 1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;
- 2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований Закона о собраниях, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

Порядок прекращения публичного мероприятия регламентирован ст. 17 Закона о собраниях. Предусматривается, что в случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления:

- 1) дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;
- 2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

3) в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.

В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники милиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством РФ.

Рассмотренный порядок прекращения публичного мероприятия не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих случаях публичное мероприятие прекращается в соответствии с законодательством РФ.

Часть 4 ст. 17 Закона о собраниях указывает, что неисполнение законных требований сотрудников милиции или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет ответственность этих участников, предусмотренную законодательством РФ. Отметим, что в зависимости от характера противоправного деяния ответственность может быть административной или уголовной. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей влекут административное наказание в виде административного штрафа в размере от пяти до 10 минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 15 суток. В свою очередь, посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа в целях воспрепятствования законной деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности либо из мести за такую деятельность влечет уголовную ответственность по ст. 317 УК РФ и наказание в виде лишения свободы на срок от 12 до 20 лет, либо пожизненного лишения свободы, либо смертной казни.

Особо отметим, что за нарушение установленного Законом о собраниях порядка организации либо проведения публичных мероприятий ст. 20.2 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в соответствии:

- с ч. 1 нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет наложение

- административного штрафа на организаторов в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда;
- с ч. 2 нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на участников - от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда;
 - с ч. 3 организация либо проведение несанкционированного 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 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда или административный арест на срок до 15 суток[8].

Заключение

Неотъемлемой составной частью совершенствования административно-правового статуса граждан является закрепление и развитие разветвленной системы юридических гарантий их прав и свобод в качестве участников управленческих отношений. Надлежащее гарантирование административно-правовых возможностей граждан предполагает, во-первых, определение в законодательстве персонифицированных представителей государственной и муниципальной власти, ответственных за обеспечение условий для реализации их прав и свобод; во-вторых, закрепление конкретных обязанностей органов и должностных лиц публичной администрации, корреспондирующих правам и свободам граждан в сфере управления; в-третьих, установление детальных административных процедур, исчерпывающим образом оговаривающих порядок исполнения соответствующими субъектами управления своих обязанностей в отношениях с гражданами и их объединениями; в-четвертых, усиление ответственности органов и должностных лиц за неисполнение ими своих обязанностей, повлекшее нарушение прав граждан в сфере управления.

Особое значение для обеспечения реализации и защиты прав и свобод граждан в сфере государственного и муниципального управления имеет закрепление в

законодательстве административных процедур, предусматривающих применительно к органам публичной администрации условия, очередность, временные рамки совершения и способы оформления (фиксирования) конкретных действий по осуществлению властных полномочий регистрационного, разрешительного, экзаменационного, правоудостоверительного и правонаделительного характера. При этом такие процедуры нужны не для эффективного публичного администрирования и расширения арсенала средств управленческого воздействия на физических и юридических лиц, а для ограничения административного усмотрения, обеспечения прозрачности процесса государственного управления и выравнивания юридических возможностей публичных органов (должностных лиц) и граждан в ходе реализации ими своей правосубъектности[9].

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (КоАП РФ) (с изменениями от 25 апреля, 25 июля, 30, 31 октября, 31 декабря 2002 г., 30 июня, 4 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 9 мая, 26, 28 июля, 20 августа, 25 октября, 28, 30 декабря 2004 г., 7, 21 марта, 22 апреля, 9 мая, 18 июня, 2, 21, 22 июля, 27 сентября, 5, 19, 26, 27, 31 декабря 2005 г., 5 января, 2 февраля, 3, 16 марта, 15, 29 апреля, 8 мая, 3 июня, 3, 18, 26, 27 июля, 16 октября, 3, 5 ноября, 4, 18 декабря 2006 г.)
3. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране" (с изменениями от 18 июля 1997 г., 7 ноября 2000 г., 7 мая 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 26 июня, 4 декабря 2007 г.)
4. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"
5. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" (с изменениями от 30 октября 2002 г., 10 января, 1 октября 2003 г., 22 августа 2004 г., 9 мая, 2 июля, 31 декабря 2005 г., 30 декабря 2006 г.)
6. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"

7. Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. N 524 "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования" (утратил силу)
8. Борисов Б.А. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ. - Юстицинформ, 2008г.
9. Агапов А. Б. Федеральное административное право России: Курс лекций. М., 2008г.
10. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: Учебник. - "Юстицинформ", 2008 г.
11. Статья: Тихомиров Ю. А., Ноздрачев А. Ф., Пронина В. С., Хангельдыев Б. Б., Терещенко Л. К., Петухов В. Н. Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа: концепция развития российского законодательства. М., 2000г.

Интернет- источники:

1. www.alleng.ru
2. www.allpravo.ru
3. www.law-students.net
4. www.lawlibrary.ru

1. **Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"**

[↑](#)

2. Российская газета. 1993. N 89. [↑](#)

3. **Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" (с изменениями от 30 октября 2002 г., 10 января, 1 октября 2003 г., 22 августа 2004 г., 9 мая, 2 июля, 31 декабря 2005 г., 30 декабря 2006 г.)**

[↑](#)

4. **Федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"**

[↑](#)

5. **Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. N 524 "О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования" (утратил силу)**

[↑](#)

6. Санкт-Петербургские ведомости. 2006. N 106. [↑](#)

7. **Федеральный закон от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране" (с изменениями от 18 июля 1997 г., 7 ноября 2000 г., 7 мая 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г., 26 июня, 4 декабря 2007 г.)**

[↑](#)

8. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: Учебник. - "Юстицинформ", 2008 г. С. 278. [↑](#)

9. См.: Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. N 1. С.58-63. [↑](#)