

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

К. А. Иванова*

Право на собрания и ассоциации во Франции и право на собрания и конференции в РФ: соотношение и особенности развития¹

Аннотация. В статье отмечается, что одной из форм непосредственного участия граждан в местном самоуправлении являются собрания и конференции. Анализируется соотношение российского права на собрания и конференции и права на собрания и ассоциации во Франции. В статье приводятся отечественная и зарубежная практика организации собраний и конференций, рассматриваются проблемы и перспективы развития данной формы муниципальной демократии, формулируются предложения по совершенствованию механизма организации собраний и конференций граждан.

Ключевые слова: народовластие, муниципальная демократия, собрания граждан, конференции граждан, право на ассоциации

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.166-171

Собрания и конференции граждан — исторически одна из первых форм непосредственной демократии. Институт собраний относится к древнейшим формам народного самоуправления, сложившимся задолго до государственной организации. Основным преимуществом собраний как института непосредственной демократии в системе местного самоуправления является органическое сочетание коллективного социального действия: обсуждение того или иного вопроса, выражение коллегиального мнения, принятие совместного решения с личной активностью участников собраний. Социальная ценность собраний, по мнению американских исследователей, состоит в том, что они «позволяют людям с различным положением и интересами

найти взаимоприемлемый подход к общим проблемам»².

Их существенное отличие от референдума и выборов состоит в том, что здесь объединены в одно целое три процессуальные процедуры: совместное обсуждение, поиск решения и его принятие.

В зарубежном законодательстве, как правило, закреплено право граждан на собрания и ассоциации, в то время как в российском праве право граждан на объединение рассматривается отдельно. В рамках настоящей статьи мы рассмотрим зарубежный опыт собраний и ассоциаций лишь в той мере, в какой он коррелирует с российским правом граждан на собрания и конференции.

Франция признала свободу собраний и ассоциаций лишь через 112 лет после про-

¹ Поддержка РГНФ по проекту номер 15-53-00023 «Развитие института общественных инициатив граждан в Российской Федерации и за рубежом (Франция, Великобритания, США)».

² Мэттьюз Д., Макафи Н. Политика местной общины. Нью-Йорк Пабlish., 2012. С. 34.

© Иванова К. А., 2016

* Иванова Ксения Алексеевна, ассистент кафедры конституционного и муниципального права ФБГОУ «Тюменский государственный университет»

[kaivanova@inbox.ru]

625003, Россия, г. Тюмень, ул. Семакова, д. 10

возглашения прав человека и гражданина (1789 г.). Многие из других европейских государств сделали это раньше, закрепив свободу собраний и ассоциаций в своих конституциях или иных законодательных актах. Среди них Елизаветинский статут в Англии (1601 г.), Альбертинский статут (Statute Albertino) в Италии (1848 г.), Friendly societies Act (Акт об ассоциациях) в Ирландии (1896 г.), Конституция Бельгии (1831 г.), Конституция Люксембурга (1868 г.), Конституция Испании (1869 г.), Конституция Швейцарии (1874 г.)³.

Между тем в настоящее время именно во Франции право граждан на собрания и ассоциации наиболее развито, а французской модели придерживается подавляющее большинство европейских стран. В 2001 году Франция отметила столетие Закона. Закон 1901 года «Об ассоциациях»⁴ является важнейшим республиканским законом. Сегодня его по праву приводят в качестве примера основополагающих законов, отмечая выдающуюся лаконичность и четкость. Указанный Закон сохранил свою актуальность после 100 лет правоприменительной практики и развития.

В части первой Закона закрепляется полная свобода создания, организации и деятельности ассоциаций без каких-либо предварительных разрешений или контроля со стороны администрации. В части второй предусмотрена категория ассоциаций, называемых общественно полезными, для создания которых требуется предварительное согласие Государственного совета. Часть третья Закона регулирует создание конгрегаций. Последние создаются по решению законодательной власти, а их деятельность является предметом регулирования и ограничений. Существует и такой подвид ассоциаций, как фактические ассоциации. Они легальны по факту своего существования, но при этом не являются юридическими ли-

цами, их члены собираются периодически для решения насущных вопросов, что указывает на схожесть такого вида ассоциаций с собраниями и конференциями граждан в России.

По содержанию принцип свободы ассоциаций (собраний) состоит в следующем:

- 1) в свободе создания ассоциации (проведения собрания) без разрешения и даже без предварительного объединения;
- 2) возможности для членов ассоциации сделать ее публичной при единственном условии регистрации предварительного объявления о ее создании;
- 3) приобретении правоспособности (даже ограниченной законом) вследствие только факта подачи заявления и предварительной огласки.

Если ассоциации необходима более широкая правоспособность, она имеет право просить быть признанной в качестве ассоциации с общественной пользой. Именно этот вид ассоциаций по особенностям правового регулирования можно сравнить с конференциями граждан. Такой особый статус предполагает, что целью ассоциации является отстаивание общественных интересов, следовательно, ассоциация имеет право выступать публично в их защиту, в том числе в судах, а также имеет право подавать обращения в органы власти⁵. По данным Министерства внутренних дел Франции, на первый триместр 2014 года было зарегистрировано 1 954 таких ассоциаций⁶.

Подобный опыт представляется весьма прогрессивным, поскольку наличие у ассоциации права активно представлять интересы общества публично и в судах дает ей возможность более эффективно отстаивать общественные интересы. Ассоциация действует продолжительный период времени, в отличие от обычного собрания граждан либо конференции. Между тем ассоциацию по французскому праву очень легко создать

³ Laville J.-L. Politique de l'association. Paris : Éditions du Seuil, 2010.

⁴ Закон Французской Республики 1901 года «Об ассоциациях» // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=vig>.

⁵ Право Франции об ассоциациях // URL: <http://vosdroits.service-public.fr/associations/F1131.xhtml>.

⁶ Статистика Министерства внутренних дел Франции // URL: <http://www.data.gouv.fr/fr/dataset/associations-reconnues-d-utilite-publique>.

и в отдельных случаях даже нет необходимости регистрировать, что, несомненно, ведет к росту гражданской активности, а следовательно — к увеличению числа общественных инициатив.

При этом установлены некоторые ограничения для проведения собраний. Во Франции и в Бельгии, например, граждане не имеют право на мирные собрания без предварительного уведомления, но только в случае, если речь не идет о собраниях на открытом воздухе, на которые распространяется законодательство о митингах, шествиях, демонстрациях, пикетированиях. Похожая норма содержится и в Конституции ФРГ, Испании, Италии и многих других европейских стран, где право на уличные акции может быть ограничено другими законодательными актами.

В России ранее действовавший Федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (ст. 24) не проводил какого-либо различия между собраниями и сходами граждан как формами осуществления местного самоуправления и допускал возможность их созыва для решения вопросов местного значения в любых по числу жителей муниципальных образованиях. При этом порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливались уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ. Вместе с тем не исключалось, что в отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ могла быть предусмотрена возможность осуществления полномочий

представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. Тем самым федеральный законодатель, по существу, допускал проведение собраний (сходов) граждан для реализации полномочий представительного органа местного самоуправления, не ограничивая такой вариант осуществления муниципальной власти определенной численностью жителей того или иного поселения.

В Законе 2003 года, вступившем в силу в полном объеме с 1 января 2009 года⁷, подход законодателя к условиям использования институтов собраний и конференций граждан в качестве форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления⁸ изменился. Преду-смотрев проведение сходов граждан для непосредственного решения вопросов местного значения, в том числе отнесенных к полномочиям представительного органа муниципального образования, только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, он исключил возможность их созыва в перечисленных целях в иных муниципальных образованиях.

Как указал Конституционный Суд РФ, такое законодательное регулирование ориентировано на обеспечение сбалансированного использования гражданами институтов прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, оно учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в небольших по числу жителей поселениях, не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя и не нарушает

⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 10.04.2002 № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2002 ; постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 3.

гарантированное Конституцией РФ право граждан, проживающих в иных муниципальных образованиях, на осуществление местного самоуправления путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления⁹. Согласно ст. 2 п. 3 Европейской хартии местного самоуправления¹⁰, предусматривающей осуществление местного самоуправления советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, и вместе с тем не исключающей обращение к собраниям граждан, референдумам или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Собрания (конференции) граждан — это форма осуществления непосредственного решения населением вопросов, имеющих значение для части территории муниципального образования. Среди целей и задач проведения собраний (конференций) граждан можно выделить следующие: обсуждение вопросов местного значения, информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществление территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования¹⁰.

Вместе с тем, несмотря на признание важности развития форм общественного участия в управлении делами муниципального образования, в юридической науке институт собраний и конференций не в должной мере разработан. Как в законодательстве, так и в теории отсутствует четкое разграничение собраний (конференций) в зависимости от круга рассматриваемых вопросов. Следует различать собрания (конференции) по вопросам территориального общественного самоуправления и собрания (конференции) по иным вопросам местного значения.

Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается

соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Важно отметить, что обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов также определяется уставом муниципального образования и (или) правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Итоги конференции граждан (собрания делегатов), как и итоги собрания граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Однако законодатель не закрепил обязанность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления рассматривать обращения, принятые на конференциях граждан.

Таким образом, очевидно, что с точки зрения закона итоги собрания граждан более значимы, чем итоги конференции (собрания делегатов). Возможно, именно поэтому дан-

⁹ URL: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>.

¹⁰ Авакьян С. А. Муниципальное право России. М. : Проспект, 2011.

ная форма реализации общественной инициативы используется населением муниципальных образований крайне редко. В целях развития указанной формы реализации общественных инициатив населения представляется необходимым законодательно закрепить обязанность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления рассматривать и давать ответы на обращения, принятые на конференциях граждан.

В законодательстве РФ выделяется еще один вид собраний населения. Речь идет о такой форме реализации конституционного права граждан, как право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Различие между этими формами непосредственной демократии и собраниями, конференциями жителей в целях местного или территориального общественного самоуправления состоит в том, что собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование не имеют жесткого нормативного ограничения ни по составу участников, ни по целям, формам и процедурам их проведения. Они используются в качестве средства либо поддержки, либо давления на органы власти, в том числе муниципальной, с целью принудить их к принятию каких-либо решений. Собрания, конференции жителей являются формой реализации местного или территориального общественного самоуправления, носят постоянный нормативный характер и служат решению вопросов местного значения.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

- не существует четкого разделения на федеральном и региональном законодательных уровнях собраний, конференций в зависимости от круга вопросов, входящих в их компетенцию;
- нет четкого разделения собраний граждан по вопросам территориального общественного самоуправления и собраний по иным вопросам местного самоуправления.

Учитывая французский опыт регулирования деятельности ассоциаций, представляется весьма прогрессивным разде-

лить собрания и конференции граждан на носящие публичный характер, то есть касающиеся всех жителей муниципального образования, и частный характер, то есть собрания и конференции по отдельным вопросам местного значения. Также несомненным развитием указанных форм реализации общественных инициатив будет наделение собрания правом активно представлять интересы общества в судах, что даст возможность населению более эффективно отстаивать общественные интересы. Указанные права позволят собраниям и конференциям граждан представлять собой действенный способ защиты прав населения, что привело бы к более активному участию граждан в данных общественных инициативах.

Следовательно, представляется необходимым внести в статью 29 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» часть 4 следующего содержания: «4. При наличии нарушений прав граждан на соответствующей территории муниципального образования собрание граждан может направлять коллективные обращения, принятые на данном собрании, в суд. Собрание граждан избирает делегатов, обладающих правом представлять интересы населения соответствующего муниципального образования (части муниципального образования) в суде». Части 4–6 статьи 29 считать соответственно частями 5–7 статьи 29.

Таким образом, как собрания, так и конференции граждан — это форма реализации общественных инициатив граждан и форма осуществления непосредственного решения населением вопросов, имеющих значение для части территории муниципального образования. Однако, что касается обращений, принятых на конференции граждан, законодатель не закрепил обязательность их рассмотрения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления (в отличие от обращений, принятых на собраниях граждан). Исходя из вышеизложенного, институт собраний и конференций граждан нуждается в дальнейшем правовом совершенствовании.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Муниципальное право России. — М. : Проспект, 2011.
2. Мэттьюз Д., Макафи Н. Политика местной общины. — Нью-Йорк Паблиш., 2012. — С. 34.
3. Laville J.-L. Politique de l'association. — Paris : Éditions du Seuil, 2010.

Материал поступил в редакцию 10 октября 2015 г.

THE RIGHT OF ASSEMBLY AND ASSOCIATION IN FRANCE AND THE RIGHT OF ASSEMBLY AND CONFERENCE IN THE RUSSIAN FEDERATION: THE RELATION AND FEATURES OF DEVELOPMENT

IVANOVA Ksenia Alekseevna — senior lecturer of constitutional and municipal law department, Federal Budget State Educational Establishment of Top Professional Education «Tyumen State University»
[kaivanova@inbox.ru]
625003, Russia, Tyumen, ul. Semakova, d. 10

Review: *The article notes that one of the forms of direct participation of citizens in local government are meetings and conferences. The author analyzes the relation of the Russian law which regulates meetings and conferences, and the right of assembly and association in France. The article provides a domestic and foreign practice of organizing meetings and conferences devoted to the problems and prospects of development of this form of municipal democracy, formulated proposals for improving the mechanism for organizing meetings and conferences of citizens.*

Keywords: *democracy, municipal democracy, citizens' meetings and conferences of citizens, the right of association*