

УДК 342.729

Кузнецов Игорь Николаевич  
Шолохова Елизавета Александровна  
Сибирский федеральный университет  
Юридический институт  
Россия, Красноярск  
[IN.Kyznetsov@yandex.ru](mailto:IN.Kyznetsov@yandex.ru)  
[lizasholohovaliza@gmail.com](mailto:lizasholohovaliza@gmail.com)

Kuznetsov Igor  
Sholokhova Elizaveta  
Siberian Federal University  
Law Institute  
Russia, Krasnoyarsk

## ПРЕПЯТСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**Аннотация:** в статье представлены результаты исследования законодательства Российской Федерации в сфере проведения публичных мероприятий. В частности, выделены проблемные аспекты правового регулирования, законодательные пробелы и конкретные ограничения, имеющие место в процессе правоприменения. Кроме того, приведены ссылки на конкретные решения ЕСПЧ.

**Ключевые слова:** публичные мероприятия, свобода собраний, митинги, шествия, согласование, уведомление.

## OBSTACLES TO THE REALIZATION OF THE RIGHT TO HOLD PUBLIC EVENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL ASPECTS

**Annotation:** the article presents the results of a study of the legislation of the Russian Federation in the field of public events and highlights the problematic aspects of legal

regulation, legislative gaps and specific restrictions that occur in the process of enforcement. Furthermore, references to the specific decisions of the ECHR are provided.

**Key words:** public events, freedom of assembly, meeting, the procession, marching, notification.

В Российской Федерации право на проведение публичных мероприятий является одним из базовых, это одна из основ конституционного строя России. Право граждан собираться мирно, без оружия и проводить различные публичные мероприятия закреплено в ст. 31 Конституции РФ [4]. Право проведения и участия в публичных мероприятиях для любой демократической страны является одним из основных, составляющим фундамент демократии в государстве, что в том числе подтверждается правовыми позициями ЕСПЧ (здесь и далее – Европейский суд по правам человека) [2].

Однако, на практике, при реализации данного права возникают определенные препятствия и ограничения. Именно о них и пойдет речь в данной работе.

Правовое регулирование института проведения публичных мероприятий основано главным образом на положениях федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [5]. В Российской Федерации установлен «уведомительный» порядок проведения публичных мероприятий. Однако, на уровне субъектов РФ происходят отклонения от данного правила. Существующий порядок согласования построен таким образом, что органы власти получают возможность признать мероприятия несогласованным. Так, согласно имеющимся данным, в период с 1 октября 2017 г. по 30 сентября 2018 г. около 16,5% проведенных в РФ акций были несогласованными [13]. Как утверждают сами исследователи, несмотря на большой процент согласованных акций (83,4%), следует учитывать, что большая часть организаторов из-за несогласования были вынуждены вообще отменить задуманное мероприятие. Из-за этого уведомительный порядок, по

сути, превращается в разрешительный, так как уведомления остаются не согласованными и публичное мероприятие не проводится. Иногда термин «согласование» трактуется как необходимость согласия органа власти на проведение публичного мероприятия. Это, в сущности, неверно, так как федеральный закон под «согласованием» понимает не разрешение на проведение самого публичного мероприятия, а лишь обсуждение вопросов по поводу места и времени проведения такого мероприятия.

Другой проблемой, возникающей на стадии уведомления, является ситуация с предложением органа власти изменить место проведения публичного мероприятия. Смысл данной процессуальной возможности заключается в стремлении обеспечить безопасность участников мероприятия и рационального использования территории с учетом ее вместимости. Однако, законодательство дает достаточно широкую возможность усмотрения для органов власти, что в ряде случаев приводит к обоснованным сомнениям в вопросе правомерности мотивов, по которым было предложено другое место. Один из примеров спорной практики по данному вопросу можно найти в Постановлении ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против Российской Федерации» [3]. Обратимся к жалобе Д. Пономарев и другие против Российской Федерации. Согласно обстоятельствам дела, заявителям было несколько раз предложено перенести проведение шествия и митинга в другое место, в связи с тем, что указанные мероприятия могли нарушить нормальное функционирование коммунальных служб, дорожное движение и т.д. Отказ не был достаточно мотивирован и сами заявители утверждали, что недавно в избранном месте уже проводилось 2 публичных мероприятия и указанных проблем не возникло. В итоге мероприятие так и осталось несогласованным.

В этой части справедливо упомянуть о существующем в российском законодательстве пробеле, а именно – отсутствии регулирования новых форм публичных мероприятий, таких как массовые пробежки и прогулки, флешмобы, политконцерты и иные. Сюда же можно отнести пробельность регулирования так называемых «срочных» и «спонтанных» публичных мероприятий [9, с. 130].

Законодатель исходит исключительно из того, что организатор имеет возможность уведомить органы власти заблаговременно и не признает необходимости проведения мероприятия в сжатые сроки. С другой стороны, это может быть обусловлено необходимостью подготовки со стороны властей к такому мероприятию – обеспечению безопасности участников, в частности. Однако, этот вопрос должен быть урегулирован, во избежание появления споров в представленной сфере.

На данный момент закон не устанавливает четкого механизма по разрешению спорных вопросов в части определения места проведения публичного мероприятия. Поэтому, чтобы избежать конфликта, органу власти необходимо предлагать организатору равноценную замену месту, указанному в уведомлении, чтобы у участников мероприятия была возможность привлечь внимание общества к своему мнению по какому-либо вопросу.

Иногда законами или иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ устанавливается нормативное определение мест проведения публичных мероприятий. К примеру, в п. 1.2 Постановления Администрации Читинской области от 18.03.2003 сказано, что орган местного самоуправления определяет перечень мест проведения публичных мероприятий в соответствии с конституционными правами и свободами населения муниципального образования [7]. Такое нормативное регулирование, несомненно, ограничивает право граждан. Можно сказать, что в какой-то мере такие нормы представляют собой некое ограничительное толкование федерального законодательства. Отметим, что на сегодняшний день данное постановление утратило силу.

Помимо этого, существуют сложности с определением должностного лица или подразделения, которое обязано принимать уведомление о проведении публичного мероприятия. Как правило, оно подается в орган местного самоуправления муниципального образования, но нередко бывает, что орган не устанавливает уполномоченное лицо, которое обязано осуществлять прием уведомлений. Из-за такого пробела становится непонятно, кто несет ответственность за рассмотрение уведомления, что приводит к потере

организатором времени, в связи с тем, что разные структурные подразделения и должностные лица отправляют его друг к другу с целью согласования уведомления.

Существенное неудобство создает тот факт, что закон предусматривает единственный способ общения органа власти и организатора публичного мероприятия – процедура приема уведомления. Однако, в век информационных технологий для такого рода коммуникации имеется множество других, более удобных способов, будь то социальные сети, мессенджеры, электронная почта и другие. В этой связи возникают вопросы, почему нельзя подать заявление в электронном виде, через портал государственных услуг, ведь по своей правовой природе процедура согласования публичного мероприятия представляет не что иное, как государственную (муниципальную) услугу. Это в конечном счете будет на практике гарантировать транспарентность процедуры согласования и надлежащее администрирование [8, с. 122]. Но на сегодняшний день в этом вопросе появились некоторые положительные изменения. Так, например, если изучить сайт госуслуг, то подать уведомление в администрацию Каргасокского района Томской области можно через электронную или «обычную» почту. Или, например, в администрацию Обнинска в Калужской области – через сайт или почту [11]. При этом, согласно информации с сайта ОВД-инфо, в большей части регионов нет четкого указания закона о способах уведомления – в основном упоминается только требование о письменной форме уведомления без уточнений.

Уведомление о проведении публичного мероприятия необходимо подать в определенные строки - за 10-15 дней до его начала. Сроки подачи уведомлений устанавливают нормативные правовые акты большей части субъектов Российской Федерации. Установление сроков, само по себе, не несет в себе каких-либо затруднений для участников публичного мероприятия. Но на практике могут возникать проблемы, связанные с невозможностью подать уведомление в срок из-за выходных, праздничных дней и в случае каких-либо непредвиденных обстоятельств. Также не стоит забывать об особенностях

работы органов власти и муниципалитетов. Во-первых, органы управления работают не весь день и, соответственно, уведомления не принимаются круглосуточно; во-вторых, должностное лицо, в обязанности которого входит принятие уведомлений, может отсутствовать на рабочем месте по каким-либо причинам; в-третьих – закон не запрещает подавать уведомления в субботу, тогда как в этот день органы власти или уполномоченные должностные лица не осуществляют свои функции в рамках рассматриваемых вопросов. Эти обстоятельства создают некоторые ограничения для граждан и возможность подать уведомление в ряде случаев фактически составляет менее 5 дней. Если учесть, что помимо вышеуказанных ограничений у организатора могут быть и личные причины, ограничивающие возможность посещения орган власти в тот или иной день для подачи уведомления, то 5-дневный срок действительно кажется недостаточным. При этом подачу такого уведомления заранее закон не предусматривает.

Федеральный закон предусматривает исчерпывающий перечень случаев, в которых гражданам можно отказать в проведении публичного мероприятия. Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации, отказать в согласовании публичного мероприятия можно в случае, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, проведение публичного мероприятия в котором в соответствии с законом запрещается [6]. Само слово «либо», используемое в Постановлении Пленума, с точки зрения юридической техники толкуется как возможность исчерпывающего выбора между альтернативными вариантами поведения.

Исходя из вышесказанного, можно говорить, что право на проведение публичных мероприятий связано с целым рядом ограничений, вытекающих из неопределенности формулировок федерального законодательства и актов субъектов Российской Федерации. Указанные ограничения влекут за собой частые нарушения прав граждан в сфере проведения публичных мероприятий.

Данный вопрос неоднократно рассматривался в Конституционном Суде Российской Федерации и ЕСПЧ. Государство должно предотвращать какие бы то ни было ограничения прав граждан на мирные собрания, так как это право неразрывно связано с демократией и требуются убедительные и непреодолимые причины для оправдания вмешательства в механизм его реализации [1].

Подводя итог, можно сказать, что конституционно-правовой смысл, заложенный законодателем в нормы права этого института, в полной мере не реализуется на практике так, как это предусматривает законодатель. Это ведет, в том числе, к росту числа несогласованных акций. Так, например, в Москве в 2019 г. прошло более 155 несанкционированных митингов [12]. Говоря о конкретных проблемах, можно выделить следующие: уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, по сути, не применяется, так как на уровне органов власти субъектов РФ уведомление о проведении публичного мероприятия остается несогласованным. Дефиниции пяти форм публичных мероприятий не охватывают сущности мероприятий, проводимых на сегодняшний день. Законодателю необходимо усовершенствовать правовое регулирование института публичных мероприятий, обратить внимание на процессуальный порядок и основания привлечения к юридической ответственности лиц, нарушивших соответствующие требования закона. В этой связи предлагается:

1. Установить объективные и понятные законодательные критерии, исходя из которых будет решаться вопрос о согласовании либо несогласовании проведения публичного мероприятия. То есть такие критерии, которые бы не позволяли толковать их расширительно, а содержали бы наиболее понятные и ясные формулировки.

2. Расширить перечень субъектов, наделенных правом инициировать проведение публичных мероприятий. Кроме граждан, общественных объединений, таким правом могут быть наделены общественные советы, формируемые при органах государственной власти [10, с. 5-6]. При этом

соответствующие субъекты могут быть наделены правом координации и посредническими функциями в вопросах согласования режима проведения публичного мероприятия с уполномоченными органами государственной и муниципальной власти.

3. Расширить перечень способов уведомления о проведении публичного мероприятия и распространить его, полностью или в части, на все субъекты Российской Федерации. Целесообразно разрешить инициировать проведение публичного мероприятия посредством сайта госуслуг, по электронной почте, иными дистанционными способами.

4. Изменить сроки подачи уведомления. Существующая норма, предусматривает уведомление не ранее 15 и не позднее 10 дней до начала проведения мероприятия. Предлагается не учитывать выходные и праздничные дни, то есть добавить слова «рабочих дней». Представляется, что это позволит установить наиболее оптимальные сроки уведомления и, следовательно, повысить качество планирования публичных мероприятий.

5. Расширить перечень публичных мероприятий, учитывая, например, такие, как массовые пробежки и прогулки, политконцерты, флешмобы и др. Особого внимания заслуживает нормативное регулирование публичных мероприятий, проводимых в локальном режиме. Например, в отдельных помещениях, на изолированных площадках, либо в дистанционном формате, но в условиях фактического присутствия и контроля со стороны представителя уполномоченного органа исполнительной власти. Запись мероприятия, оформленная в установленном порядке, может быть передана в орган государственной власти и иметь соответствующее юридическое значение.

Реализация перечисленных предложений, на наш взгляд, позволит упростить процедуру согласования и привести в соответствие с требованиями текущей действительности законодательство Российской Федерации о публичных мероприятиях. Это должно помочь изменить существующую правоприменительную практику на уровне органов, отвечающих за согласование мероприятий. Вкупе с имеющейся практикой ЕСПЧ,



Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ обновленное законодательство сможет обеспечить наиболее полную реализацию конституционного права на свободу собраний в соответствии с высокими стандартами международного права в этой области.

## Список литературы:

1. Информация о постановлении ЕСПЧ от 20.10.2005 по делу "Политическая партия "Уранио Токсо" и другие заявители (Ouranio Toxo and Others) против Греции" (жалоба № 74989/01) // URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 17 апреля 2020 г.).

2. Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 "Дело "Баранкевич (Barankevich) против Российской Федерации" (жалоба № 10519/03) // URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 17 апреля 2020 г.).

3. Постановление ЕСПЧ от 07.02.2017 "Дело "Лашманкин и другие (Lashmankin and Others) против Российской Федерации" (жалоба № 57818/09 и 14 других). Текст русского перевода постановления цитируется по изданию: Российская хроника Европейского Суда. 2018. № 1. // URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 17 апреля 2020 г.).

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 18 апреля 2020 г.).

5. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" // <http://www.garant.ru> (дата обращения: 17 апреля 2020 г.).

6. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 г. Москва "О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных

правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях" // URL: <https://rg.ru/2018/07/06/meropriyatiya-dok.html>.

7. Постановление Администрации Читинской области от 18 марта 2003 г. № 70-А/п "О мерах по обеспечению правопорядка и безопасности населения при проведении массовых мероприятий в Читинской области" (утратило силу) // <http://www.garant.ru> (дата обращения: 20 апреля 2020 г.).

8. Саленко А.В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах / А.В. Саленко // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 118-127.

9. Саленко А.В. Философия свободы мирных собраний в конституционных принципах России и Германии / А.В. Саленко // Антиномии. 2020. Т. 20. № 1. С. 117-139.

10. Тепляшин И.В. Общественные советы в системе субъектов общественного контроля / И.В. Тепляшин // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 9. С. 3-7.

11. Искусство запрещать-2. Как региональные законодатели препятствуют согласованию акций / 4 марта 2020, ОВД-Инфо // URL: [https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreshchat\\_2#2-1](https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreshchat_2#2-1).

12. В Москве за год на политических акциях задержали более 3 тысяч человек / Москва, 23 января, ИНТЕРФАКС // URL: <https://www.interfax.ru/moscow/692400> (дата обращения: 20 апреля 2020 г.).

13. Протесты 2017-2018: рост протестной активности населения // URL: <http://sepr.su/2018/11/08/protests-2017-2018> (дата обращения: 22 апреля 2020 г.).