

УДК 342.729

Рассматриваются нормативное и правоприменительное содержание ограничений, вытекающих из уведомительного порядка организации и проведения публичных мероприятий.

Ключевые слова: юриспруденция; ограничения; публичные мероприятия; организация; проведение; правоприменительная практика.

The article discusses legal and law-enforcement content of the restrictions connected with the notification procedure of organizing and holding public events.

Keywords: jurisprudence; restrictions; public events; organizing; holding; law-enforcement practice.

**С. В. Симонова**

*Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова*

*E-mail: owninginfo-owningworld@yandex.ru*

## **Юридические ограничения свободы собраний: уведомительный порядок**

Научная статья

**S. V. Simonova**

*P. G. Demidov Yaroslavl State University*

*E-mail: owninginfo-owningworld@yandex.ru*

## **Legal Restrictions Imposed on Public Events: Notification Procedure**

Scientific article

Мысль о неабсолютном характере права граждан на проведение публичных мероприятий в настоящее время является настолько самоочевидной, что уже давно расценивается в научном мире в качестве правовой аксиомы. Соответственно, широкий перечень нормативных, индивидуальных и судебных ограничений свободы собраний адекватно воспринимается представителями юридической науки, стремящимися выработать единую согласованную позицию относительно критериев оправданности сужения объема правомочий, входящих в содержание свободы собраний. Причем в числе обстоятельств, оправдывающих ограничения права публичных мероприятий, традиционно называются «неуютность» свободы собраний — ее дискомфортный по отношению к власти и обществу характер [1, с. 55—56], а также сопутствующий организации и проведению акций риск нарушения прав третьих лиц, интересов общества и государства [2, с. 13]. Спектр же ограничений, которые формулируются исходя из этих соображений, широк.

© Симонова С. В., 2016

При этом в существующей на сегодняшний день системе ограничений свободы собраний особо выделяются такие, которые вытекают из установленного положениями Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — ФЗ № 54) уведомительного порядка организации публичных мероприятий. На наш взгляд, сущность этих лишений следует, главным образом, связывать с теми возможностями, которые Закон открывает перед органами власти в части **согласования публичных мероприятий**. Рассмотрим особенности нормативного и правоприменительного содержания этой процедуры более подробно.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что еще с момента принятия ФЗ № 54 в 2004 году в правоприменительной практике утвердилось такое понимание феномена согласования, которое связывало этот термин с процедурой особого рода взаимодействия по определению места и времени акции, складывающегося между

организатором публичного мероприятия и органом власти, рассматривающим уведомление. В результате реформы законодательства о свободе собраний с 2012 года исследуемое понятие приобрело более широкое звучание: согласование стало пониматься не только как достижение компромисса между организаторами акций и должностными лицами относительно пространственно-временных условий мероприятия, но и как *достижение соглашения относительно проведения акции в целом*. Как следствие, в законодательство проник непривычный термин «согласование публичного мероприятия», осмысление которого вызвало в юридической науке весьма оживленную дискуссию как по вопросу о тождественности понятий «согласование» и «разрешение», так и по вопросу о перечне иных условий проведения публичного мероприятия, помимо места и времени, которые подлежат согласованию с органом публичной власти.

Очередная интересная «изюминка» в содержание понятия «согласование» была внесена в 2014 году, когда в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) было введено положение об административной ответственности за повлекшее тяжкие последствия участие в *несанкционированных публичных мероприятиях*<sup>1</sup>. В иных нормативных правовых актах, помимо КоАП РФ, термин «несанкционированное публичное мероприятие» не используется, и этот факт позволил ряду ученых прийти к тому спорному выводу, что КоАП РФ вводит ответственность за «несуществующее действие» [3, с. 76—80].

Что интересно, в правоприменительной практике получило распространение употребление понятия «санкционирование» в качестве синонима понятия «разрешение». При этом высокую степень актуальности имела проблема ошибочного отождествления терминов «согласование» и «санкционирование», размывающего границы между гарантированным ФЗ № 54 уведомительным и утвердившимся в сознании должностных лиц разрешительным порядками проведения публичных мероприятий. Данная практика

<sup>1</sup> См.: статья 3 Федерального закона от 21.07.2014 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» // СЗ РФ. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4259.

неоднократно подвергалась критике как со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации<sup>2</sup>, так и со стороны судов кассационных инстанций. Последние не раз отменяли решения нижестоящих судов, привлекавших граждан к административной ответственности за участие в «несанкционированных публичных мероприятиях», по мотивам отсутствия в действующем законодательстве возможности «санкционирования» акций<sup>3</sup>. Полагаем, что в настоящее время, когда в качестве «несанкционированных» КоАП РФ определяет публичные мероприятия, проводимые с нарушением установленного законом порядка подачи уведомления, возможность санкционирования акций косвенно на нормативном уровне все же предусматривается. Данное обстоятельство может быть расценено в качестве очередного шага на пути по стиранию границ между процедурами согласования и санкционирования.

Интересно также и сложившееся в правоприменительной практике понимание содержания отношений по согласованию публичных мероприятий. Прежде всего суды традиционно возлагают бремя согласования публичного мероприятия на организаторов акции: по мысли судебных органов именно организаторы должны проявлять инициативу в получении информации о факте согласования или несогласования публичных мероприятий — эти данные органы власти должны предоставлять по запросу. К такому выводу, в частности, в 2013 году пришел Энгельсский районный суд Саратовской области, фактически определивший, что бремя согласования, возлагаемое на организатора, вытекает из его *обязанности действовать с определенной степенью заботливости и осмотрительности*<sup>4</sup>. Как несложно догадаться, перечисленные судом обязанности организатора — «плод фантазии» правоприменительной практики. Они, будучи сформулированными в качестве требований,

<sup>2</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год. URL: <http://www.rg.ru/2010/05/28/doklad-lukin-dok.html> (дата обращения: 22.10.2015).

<sup>3</sup> См., например: Постановление Московского городского суда от 17.07.2008 № 4а-2119/08 // Справочная правовая система «Гарант».

<sup>4</sup> См.: Решение Энгельсского районного суда Саратовской области от 14.03.2013 № 12-52(1)/2013. URL: <https://rospravosudie.com>.

традиционно предъявляемых к участникам гражданского оборота, едва ли могут быть выведены из положений ФЗ № 54.

Помимо этого, интерес представляет также и судебное понимание величины вклада, вносимого организаторами публичных мероприятий и органами власти в процесс согласования акции. На наш взгляд, из смысла действующего законодательства вытекает, что *согласование публичного мероприятия* — это взаимный двусторонний, ориентированный на достижение баланса интересов процесс установления компромисса между организаторами и уполномоченными органами власти относительно условий проведения акции. Однако зачастую на практике «взаимность» в поиске оптимальных мест и времени публичных мероприятий как принципиальная черта согласительного механизма фактически «сводится на нет»: признается, что альтернативные места проведения акций должны указываться именно организаторами в направляемых ими уведомлениях, а не органами власти. При этом предварительные непредставления сведений об альтернативных местах расцениваются судами как уклонения от проведения мероприятий в иных местах, в частности, и как уклонения от процедуры согласования в целом<sup>5</sup>.

Между тем обязанность граждан предвидеть риск несогласования места проведения мероприятия и предлагать какие-либо иные варианты органу власти до момента принятия им интересующего организатора решения, с нашей точки зрения, несет в себе заряд непропорциональных ограничений свободы собраний. Предварительное предложение множества мест, при условии что организаторов интересует лишь одно из них, создает почву для разнообразных злоупотреблений со стороны должностных лиц, а также лишает граждан гарантий согласования места проведения мероприятий на первом этапе. Фактически речь идет об утверждающейся *презумпции несогласования публичных мероприятий в избранных организаторами местах с предложением перенесения акций в иные, обозначенные в уведомлениях в качестве альтернативных, места*.

Отрадно, что по вопросу «согласования» времени проведения публичных мероприятий

в судебной практике выработана единая позиция, согласно которой орган власти вправе вносить предложения об изменении времени акции, выбирая альтернативные варианты не из тех, что могут предлагаться гражданами, а самостоятельно. При этом в правоприменительной практике обозначилась неопределенность в вопросе относительно широкого либо узкого понимания законодательной конструкции «время проведения публичного мероприятия».

С точки зрения широкого, непопулярного сегодня, подхода термин «время» используется для обозначения не только времени начала и окончания акции, но и даты ее проведения. Придерживаясь этой интерпретации, мы можем прийти к выводу, что органы власти, реализуя свое полномочие по внесению предложений об изменении времени акции, *могут предлагать иную дату публичного мероприятия*.

Согласно же более узкому подходу, распространенному в современной правоприменительной практике, время проведения мероприятия ограничивается конкретной датой, в рамках которой и может быть предложен иной временной промежуток. Подобная интерпретация может быть оправдана с точки зрения ФЗ № 54, в котором разводятся понятия «дата» и «время начала и окончания публичного мероприятия». Однако применительно к процедуре согласования законодатель использует просто термин «время», в связи с чем и возникает неопределенность. Понимание же термина «время» в узком смысле открывает простор для вынесения властными органами отказа в согласовании публичных мероприятий без предложения их организаторам иных вариантов дат проведения акций. Как следствие, уполномоченные органы отказывают в проведении акций по причине того, что ни в один из возможных временных промежутков выбранной ими даты не представляется возможным обеспечить общественный порядок и безопасность<sup>6</sup>.

В настоящей работе мы рассмотрели ограничения, которые вытекают из законодательного правила об уведомительно-согласительном порядке организации публичных акций. При этом особое внимание было уделено ряду связанных

<sup>5</sup> См., например: Определение Московского городского суда от 18.12.2012 № 4г/8-11723 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См., например: Апелляционное определение Костромского областного суда от 08.09.2014 № 33-1472 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

с реализацией свободы собраний препятствий, которые являются следствием процесса согласования мероприятия. Между данными препятствиями заметна неразрывная связь, суть которой можно определить в правиле о том, что нормативные ограничения дают жизнь ограничениям правоприменительным.

Одной из наиболее популярных в конституционно-правовой науке теорий ограничения прав человека справедливо считать так называемую «теорию неоднозначности трактовки», признающую высокий ограничительный потенциал правовых норм, расплывчатых по содержанию, допускающих различные трактовки и оказывающих по этой причине «сковывающее» воздействие на регулируемые общественные отношения [4, с. 12—13]. Как мы могли убедиться ранее, практикой применения законодательства РФ о публичных мероприятиях подтверждается отсутствие определенности в понимании таких понятий, как согласование публичного мероприятия, санкционированное публичное мероприятие, условия публичного мероприятия, время и место публичного мероприятия. В этой связи мы считаем возможным согласиться с высказанной в науке конституционного права мыслью о том, что главное зло в борьбе с ограничениями свободы собраний — неоднозначные формулировки положений федерального законодательства о публичных мероприятиях [5, с. 106—112]. Полагаем, что все обозначенные выше негативные явления, связанные с ограничениями свободы собраний, могут быть преодолены только посредством конкрети-

зации уполномочивающих и обязывающих норм Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», достижения единообразного нормативного использования и более четкого определения содержания терминов, специфических для сферы свободы собраний.

### Ссылки

1. Бланкенагель А., Левин И. Г. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации — сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 55—62.
2. Храмова Т. М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 31 с.
3. Гаглоев Д. В. К вопросу об ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 76—80.
4. Масахиро Асо. Свобода выражения мнения в Японии // Конституционная право и правовая культура Японии и России: вопросы развития: Сб. докл. участников российско-японской науч.-практ. конф. (Москва, 23—24 сентября 2013 г.) / под ред. М. И. Амара. М., 2014. С 8—15.
5. Бланкенагель А., Левин И. Г. Остатки свободы собраний перед Конституционным Судом России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 106—112.