
ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ
И ПИКЕТИРОВАНИЯХ» В ПОСТАНОВЛЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО
СУДА РФ И ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

© 2021 г. Л. А. Нудненко

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва*

E-mail: nudnenko@rambler.ru

Поступила в редакцию 07.08.2019 г.

Аннотация. В статье дана характеристика юридического содержания правоотношения по реализации конституционного права личности на публичные мероприятия. На основе анализа постановлений Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека рассмотрена правоприменительная практика Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Предложена классификация распространенных аргументов необоснованного отказа рассмотрения уведомлений в установленном Федеральным законом о публичных мероприятиях порядке, что, в свою очередь, влечет невозможность согласования заявленного публичного мероприятия. В статье обращено внимание на правовую позицию Конституционного Суда РФ относительно обязанности судов общей юрисдикции проверять обоснованность, необходимость и адекватность предложений об изменении, дополнении, уточнении соответствующих форм и методов, адресованных исполнительным органом государственной власти или местного самоуправления организатору публичного мероприятия.

Ключевые слова: собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, правоприменительная практика, организатор и участники публичного мероприятия, исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления.

Цитирование: Нудненко Л.А. Правоприменительная практика Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в постановлениях Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека // Государство и право. 2021. № 1. С. 63–71.

DOI: 10.31857/S102694520013229-2

LAW ENFORCEMENT PRACTICE OF THE FEDERAL LAW
“ON MEETINGS, RALLIES, DEMONSTRATIONS, PROCESSIONS
AND PICKETING” IN THE DECISIONS
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

© 2021 L. A. Nudnenko

Russian presidential Academy of national economy and public administration (RANEPA), Moscow

E-mail: nudnenko@rambler.ru

Received 07.08.2019

Abstract. The article describes the legal content of the legal relationship on the implementation of the constitutional right of the individual to public events. Based on the analysis of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of human rights, the law enforcement practice of the Federal Law “On assemblies, rallies, demonstrations, processions and pickets” is considered. A classification of common arguments of unjustified refusal to consider notifications in accordance with the procedure established by the Federal Law on public events is proposed, which, in turn, entails the inability to coordinate the declared public event.

The article draws attention to the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the obligation of courts of general jurisdiction to check the validity, necessity and adequacy of proposals to change, supplement, clarify the appropriate forms and methods addressed to the executive body of state power or local government to the organizer of the public event.

Key words: meetings, rallies, demonstrations, processions, picketing, law enforcement practice, organizer and participants of the public event, executive body of the Russian Federation subject, local self-government body.

For citation: Nudnenko, L.A. (2021). Law enforcement practice of the Federal Law “On meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing” in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of human rights // *Gosudarstvo i pravo*=State and Law, No. 1, pp. 63–71.

Конституция РФ в ст. 2 провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Одно из основополагающих и неотъемлемых прав человека и гражданина в России как демократическом правовом государстве, позволяющем участвовать в осуществлении народовластия, — это предусмотренное ст. 31 Конституции РФ право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, которое является средством, формой реализации свободы мысли и выражения мнений. Эти свободы имеют «негативный» характер, что проявляется в обязанности государства и органов местного самоуправления воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы и создавать условия для участия граждан в политической жизни¹.

Данное право обеспечивает гражданам реальную возможность оказывать влияние на деятельность органов публичной власти посредством поддержания цивилизованного мирного диалога между гражданским обществом и государством. Это не исключает протестного характера таких публичных мероприятий, который может выражаться в критике как отдельных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом².

Дж. Локк, автор последовательной либеральной доктрины неотчуждаемых, естественных прав и свобод человека, на основании идеи господства

права видел обеспечение неотчуждаемых прав человека в «доктрине законности сопротивления всяким незаконным проявлениям власти»³. Одной из важнейших форм такого «сопротивления всяким незаконным проявлениям власти» и являются публичные манифестации в форме свободы собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования.

«Право собираться мирно может приобретать особое значение в тех случаях, когда граждане убеждаются в том, что никаким другим способом — с помощью судов (которые могут быть фактически подчинены административной власти), с помощью выборов (результаты которых можно фальсифицировать) или через публикацию критических материалов в СМИ (которые могут уступить давлению власти) — они не могут защитить свои права и выразить критические настроения»⁴.

Реализация конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование представляет собой правоотношение, содержание которого составляют субъективные права и юридические обязанности сторон.

Субъекты правоотношения по реализации права на публичные мероприятия можно подразделить на две группы. С одной стороны, это организатор и участники публичного мероприятия. С другой стороны: 1) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления; 2) уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления;

¹ См.: Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России // *Государство и право*. 2012. № 7. С. 13–24.

² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 18.06.2019 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с жалобой гражданина В.П. Тетерина» // *Росс. газ.* 2019. 26 июня.

³ Локк Дж. Избр. философские произведения. М., 1960. Т. 2. С. 116.

⁴ Шаблинский И.Г. Правовые условия проведения мирных собраний и решение Европейского Суда по правам человека по делу «Фрумкин против России». Комментарий к постановлению ЕСПЧ от 5 января 2016 года (жалоба № 74568/12) // *Международ. правосудие*. 2016. № 4 (20). С. 12.

3) уполномоченный представитель органа внутренних дел.

В юридическом содержании свободы собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования можно выделить правомочия трех видов: право на положительные действия (самостоятельное поведение обладателя права); право требовать (действия обязанных лиц); право притязания (обращение к государственной защите)⁵.

Право на самостоятельные положительные действия граждан как субъектов публичной манифестации предполагает соблюдение требований Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 11.10.2018 г.) «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетированиях»⁶. В числе таких положительных действий, которые вправе осуществлять организатор публичного мероприятия, можно назвать права: 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 Российской Федерации или органом местного самоуправления, собрания; 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; уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению; организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан; использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства; обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о его проведении; требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка; приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий и др. Участниками публичных мероприятий признаются граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем. Права участников публичного мероприятия включают: участие в обсуждении

и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия; использование при проведении публичного мероприятия различной символики и иных средств публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средств агитации, не запрещенных законодательством Российской Федерации; принятие и направление резолюции, требований и других обращений граждан в исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации. Второй вариант правомочий предполагает право требования организатора публичного мероприятия — это его возможность требовать от обязанного лица (органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления), а также участников публичного мероприятия совершения активных действий или воздержания от действий. Право требования организатора публичного мероприятия включает возможности: требовать от уполномоченного представителя органа внутренних дел удалить с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия; требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в т.ч. не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места его проведения.

Юридическое содержание права притязания организатора публичной манифестации предполагает возможность на обращение в суд, прокуратуру, органы внутренних дел. Причинами такого обращения могут быть: отказ в регистрации уведомления о месте и времени проведения публичного мероприятия; необоснованный, по мнению организатора публичного мероприятия, перенос мероприятия на другое время, место проведения; превышение полномочий сотрудниками полиции и т.п.

Еще одной составной частью юридического содержания свободы публичных манифестаций являются юридические обязанности сторон.

Можно выделить *три варианта* проявления юридических обязанностей участников публичного мероприятия. *Прежде всего* обязанность совершать собственные активные действия. Так, организатор публичного мероприятия обязан: подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия; не позднее чем за три дня до дня проведения

⁵ См.: Балтага Д.А. Политические свободы собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 16.

⁶ См.: СЗ РФ. 2004. № 25, ст. 2485.

публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия; принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия (если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и общественной безопасности); иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия и т.д.

В случае отказа от проведения публичного мероприятия не позднее чем за один день до дня его проведения организатор публичного мероприятия обязан принять меры по информированию граждан и уведомить в письменной форме орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, в которые подано уведомление о проведении публичного мероприятия, о принятом решении.

Вторым вариантом юридической обязанности участников публичного мероприятия является обязанность их пассивного поведения или воздержания от определенных действий. Так, участники публичного мероприятия обязаны: выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел; соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия; соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения; не скрывать свое лицо, в т.ч. не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности; не иметь при себе оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывные устройства, взрывчатые, ядовитые, отравляющие, едко пахнущие, легковоспламеняющиеся вещества, огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия, предметы, которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов; иметь при себе и распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе; не находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения.

Третий вариант юридической обязанности участников собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования — обязанность претерпеть меры государственного принуждения, т.е. нести юридическую ответственность. Объектами посяательства правонарушения при реализации публичного мероприятия, за которое возможна юридическая ответственность, являются установленный порядок управления, общественный порядок и общественная безопасность, права и свободы граждан⁷.

Следует отметить увеличение количества обращений правоохранительных органов в судебные органы с целью привлечения граждан к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ. Так, если в 2015 г. число обращений было 1482, в 2016 г. — 1460, то в 2017 г. уже 5102. Соответственно, увеличилось и число лиц, подвергнутых наказанию по ст. 20.2 КоАП РФ. В 2015 г. число наказанных было 2 420 894, в 2016 г. — 2 295 916, в 2017 г. — 2 155 813⁸.

Анализ ст. 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетированиях» показывает, что в ней закреплены только обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления при полном отсутствии перечисления каких-либо прав. Так, обязанностями органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления являются: документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия; довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места 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; назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия; довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заповедности территории в месте проведения публичного мероприятия; обеспечить в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при

⁷ См.: Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул, 2000. С. 285.

⁸ См.: Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации // <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 25.07.2019).

необходимости неотложной медицинской помощи; информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются; 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. № 57-ФЗ «О государственной охране», своевременно информировать об этом соответствующие органы государственной охраны.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с Федеральным законом о публичных мероприятиях не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо, если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором согласно Федеральному закону о публичных мероприятиях или закону субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается.

Участвуя в правоотношении по реализации права на публичные мероприятия, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления имеет право требовать от организатора публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения; принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом о публичных мероприятиях.

Обязанностями уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления как субъекта правоотношения по проведению публичного мероприятия являются: присутствие на публичном мероприятии; оказание организатору публичного мероприятия содействия в его проведении; обеспечение совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественного порядка и безопасности граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Цель участия в правоотношении по реализации права на публичные мероприятия уполномоченного представителя органа внутренних дел — оказание организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан. Для достижения этой цели уполномоченный представитель органа внутренних дел наделен правами: 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 заполнения территории или помещения; требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения; по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Воплощение конституционного права на публичные мероприятия в жизнь, повседневную практику зависит не только от содержания Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», который развивает, детализирует, конкретизирует это право, но и от правоприменительной практики.

Применение права «представляет собой властную деятельность государственных и иных уполномоченных на то органов, состоящую в рассмотрении конкретного юридического дела и вынесении по нему индивидуального решения»⁹.

Правоприменение относительно реализации Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» представляет собой:

во-первых, властную деятельность исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и органа местного самоуправления, призванную способствовать реализации гражданами конституционного права на публичные мероприятия в рамках требований Федерального закона о публичных мероприятиях;

во-вторых, законное, оперативное, объективное, справедливое рассмотрение конфликтов между гражданами и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления относительно реализации конституционного права граждан на публичные мероприятия органами судебной власти и вынесение индивидуального судебного решения.

Анализ правоприменительной практики Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» свидетельствует о наличии его нарушений со стороны исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления при рассмотрении уведомлений организаторов публичных мероприятий. Наличие подобного рода нарушений подтверждается анализом постановлений Европейского Суда по правам человека

⁹ Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. С. 169.

и Конституционного Суда РФ, до рассмотрения которых дошли единичные случаи из множества подобного рода нарушений. Нарушения, как правило, заключаются:

во-первых, в необоснованном отказе рассмотрения уведомлений в установленном Федеральным законом о публичных мероприятиях порядке, что, в свою очередь, влечет невозможность согласования заявленного публичного мероприятия;

во-вторых, во встречном предложении провести публичное мероприятие в месте и времени, которое не устраивает организаторов публичного мероприятия. При этом предполагаемое место проведения публичного мероприятия может быть расположено в местах, не пригодных для проведения публичного мероприятия (окраина города, пустырь и т.п.).

Анализ постановлений Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека позволяет выделить следующие основания отказа в рассмотрении уведомления.

1. Проведение митинга в запланированном месте объективно затрагивало бы интересы значительного числа физических и юридических лиц, что влекло бы угрозу нарушения общественного порядка и личной безопасности¹⁰.

2. Указанная в уведомлении информация о телефонных номерах вызова полиции и скорой помощи не может быть признана надлежащими формами и методами участия организатора публичной акции в охране общественного порядка и безопасности граждан, т.к. не содержит перечня конкретных мер, направленных на их обеспечение¹¹.

3. Шествие воспрепятствует работе городских служб и движению людей¹².

4. Пикет в парке культуры может представлять опасность для жизни и здоровья отдыхающих¹³.

5. Отказ в проведении публичного мероприятия не был сопровожден предложением альтернативного места или времени для его проведения¹⁴.

6. Предложение провести публичное мероприятие в месте, где, по словам организатора

публичного мероприятия, «помимо колючей проволоки и стойкой вони по этому адресу нас встречает мусороперерабатывающий завод, где происходит утилизация отходов и прием вторсырья»¹⁵.

Так, гражданин В.А. Тетерин 24 августа 2018 г. подал в администрацию г. Иркутска уведомление о проведении 9 сентября 2018 г. публичного мероприятия в форме митинга с предполагаемым участием 350 человек. В ответе администрации г. Иркутска было указано, что поданное уведомление не соответствует Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Аргументация администрации г. Иркутска состояла в том, что указание в уведомлении информации о телефонных номерах вызова полиции и скорой помощи в качестве форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи не отвечает в полной мере требованиям поддержания безопасности и правопорядка при проведении публичного мероприятия. В связи с этим, по мнению городской администрации, исключается возможность рассмотрения уведомления в установленном порядке, что, в свою очередь, влечет за собой невозможность проведения публичного мероприятия.

Рассматривая жалобу гр. В.П. Тетерина, Конституционный Суд РФ отметил, что уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления должны принять все меры для того, чтобы публичное мероприятие было проведено в указанном организатором месте и времени. Компетентные органы государственной власти и местного самоуправления не должны под любым предлогом придумывать причины для отказа в его проведении, рассматривая в праве гражданина на публичные мероприятия угрозу публичной власти. Праву гражданина на публичные мероприятия корреспондирует юридическая обязанность уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления его обеспечить. Отказ в принятии уведомления о проведении публичного мероприятия по причине недостаточных форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи представляет незаконное, необоснованное и несоразмерное ограничение свободы граждан на публичные мероприятия.

Субъективная неудовлетворительная оценка исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления форм и методов обеспечения общественного порядка и организации

¹⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 18.06.2019 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с жалобой гражданина В.П. Тетерина».

¹¹ См.: там же.

¹² См.: Постановление ЕСПЧ от 03.10. 2013 г. по делу «Каспаров и другие против России» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Постановление ЕСПЧ от 07.02.2017 г. по делу «Лашманкин и другие против России» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: там же.

¹⁵ Антонов К. Протест направили на помойку // Коммерсант. 2018. 6 янв.; Аналогичный отказ в принятии уведомления о проведении публичного мероприятия указан в Постановлении ЕСПЧ от 03.10.2013 г. по делу «Каспаров и другие против России» // СПС «КонсультантПлюс».

медицинской помощи не может квалифицироваться как отсутствие в уведомлении о проведении публичного мероприятия сведений, предусмотренных п. 6 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и служить основанием для его возвращения организатору без рассмотрения¹⁶.

Отметим, что любое собрание в общественном месте неизбежно нарушает обычную жизнь. Органы государственной власти и местного самоуправления, а также население должны проявлять определенную степень терпимости к публичным мероприятиям в такое время и в таком месте, чтобы оно могло привлечь внимание общества к общественным и политическим вопросам. Предложение организатору публичного мероприятия провести его в малонаселенном месте, окраине города, посреди леса не способствует привлечению внимания общества и властей к проблемам, которым посвящено публичное мероприятие.

Из содержания Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» следует, что право на проведение публичных мероприятий имеет корреспондирующую обязанность со стороны органов власти. Органы государственной власти и органы местного самоуправления должны назначить своих представителей для обеспечения законности мероприятия, общественной безопасности и общественного порядка, самостоятельно уведомить органы внутренних дел о готовящемся публичном мероприятии.

На необходимость исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления обеспечить эффективную реализацию свободы собраний неоднократно указывал Европейский Суд по правам человека в своих постановлениях¹⁷.

Достаточно распространенным для отказа в согласовании времени и места проведения публичного мероприятия является довод исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления относительно угрозы нарушения общественного порядка и личной безопасности граждан.

Так, Администрация г. Самары направила заявителю телеграмму и письмо, отказав в согласовании места проведения пикета. Администрация города указала, что Парк культуры и отдыха им. Ю. Гагарина — популярное место отдыха,

и 31 января 2009 г., в субботу, там будут гулять многие семьи с маленькими детьми. Соответственно, «пикет», по мнению Администрации г. Самары, мог представлять опасность для их здоровья и жизни. Администрация предложила организаторам изменить место и время проведения мероприятия, предупредив заявителя, что те могут быть привлечены к ответственности согласно ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ за нарушение установленного порядка проведения общественных мероприятий. К письму прилагалась копия постановления мэра от 7 октября 2007 г., где были перечислены места в Самаре, подходящие для проведения публичных мероприятий.

С учетом важности места и даты проведения публичного мероприятия, а также, боясь, что проведение мероприятия в выбранном месте без согласования властей может повлечь задержания и административные разбирательства, заявитель решил отказаться от проведения запланированного «пикета» в количестве семерых человек. Вместо этого заявитель провел одиночный «пикет», для которого не требовалось подачи уведомления.

Что касается довода исполнительного органа местного самоуправления относительно угрозы нарушения общественного порядка и личной безопасности граждан, полагаем, что вряд ли такую опасность представлял пикет в парке культуры. Европейский Суд по правам человека отметил, что публичные власти должны проявлять определенную толерантность по отношению к мирным собраниям даже тогда, когда они могут вызвать некоторые нарушения обыденной жизни, включая помехи уличному движению, поскольку иначе свобода собраний лишилась бы своего существа¹⁸, а участники публичного мероприятия — возможности донести свою позицию по волнующему их вопросу до общественности.

Любые меры, препятствующие свободе собраний и свободе выражения мнений, кроме случаев подстрекательства к насилию или нарушения демократических принципов, оказывают демократии плохую услугу или даже угрожают ей¹⁹.

Имеющиеся в правоприменительной практике ограничения в проведении публичных мероприятий со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления свидетельствуют о том, что названные органы относятся к публичным мероприятиям как к отрицательному явлению, которое они стремятся ограничить. В этом плане интересен

¹⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 18.06.2019 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с жалобой гражданина В.П. Тетерина».

¹⁷ См.: Постановления ЕСПЧ: от 21.10. 2010 г. по делу «Алексеев против России»; от 07.02. 2017 г. по делу «Лашманкин и другие против России» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: Постановление ЕСПЧ от 10.07.2012 г. по делу «Берландир и другие против России» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Постановление ЕСПЧ от 15.05.2014 г. по делу «Тараненко против России» // СПС «КонсультантПлюс».

опыт Республики Молдова и Кыргызской Республики, законодательство которых устанавливает, что если у органа исполнительной власти имеются основания полагать, что публичное мероприятие не может быть проведено в нужном для организаторов публичного мероприятия месте или в нужное время, то он вправе обратиться в судебный орган для его изменения, а не самостоятельно принимать об этом решение²⁰.

Полагаем возможным поддержать предложение С.Ю. Колмакова о целесообразности принятия в Российской Федерации правовой нормы, в соответствии с которой публичное мероприятие будет считаться согласованным с момента подачи уведомления о нем и до тех пор, пока судебный орган не вынесет иное решение по заявлению исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления²¹.

Необходимо обратить внимание на то, что принятие данных постановлений Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ стало возможным после того, как организаторам публичных мероприятий было отказано во всех судебных инстанциях России. На это обстоятельство указал Конституционный Суд РФ в Определении от 2 апреля 2009 г. № 484.

Конституционный Суд РФ отметил, что, разрешая правовые споры, связанные с формами и методами обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при проведении публичного мероприятия, указанными организатором в уведомлении о его проведении, суды должны не ограничиваться юридической констатацией обязанностей организатора публичного мероприятия и коррелирующих им полномочий органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, как это имеет место в некоторых судебных решениях. Суды должны по существу исследовать обоснованность замечаний, высказанных организатору публичного мероприятия уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Кроме того, суды обязаны проверить обоснованность, необходимость и адекватность предложений об изменении, дополнении, уточнении соответствующих форм и методов, адресованных исполнительным органом государственной власти или местного самоуправления организатору публичного мероприятия.

²⁰ См.: Колмаков С.Ю. Конституционная свобода собраний в законодательстве стран постсоветского пространства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Улан-Удэ, 2018. С. 3.

²¹ См.: там же. С. 13.

Таким образом, факты, положенные в основу судебного решения, должны отвечать требованиям относительности, полноты и доказанности.

Особенностью публичных мероприятий являются ограниченные во времени условия организации и проведения публичного мероприятия, установленные федеральным законодателем. В силу этого судебное рассмотрение соответствующих споров должно осуществляться в максимально короткий срок до даты проведения планируемого публичного мероприятия, т.к. без этого судебная защита во многом потеряла бы смысл²².

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонов К. Протест направили на помойку // Коммерсант. 2018. 6 янв.
2. Балтага Д.А. Политические свободы собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 16.
3. Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. С. 169.
4. Колмаков С.Ю. Конституционная свобода собраний в законодательстве стран постсоветского пространства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Улан-Удэ, 2018. С. 3, 13.
5. Локк Дж. Избр. философские произведения. М., 1960. Т. 2. С. 116.
6. Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России // Государство и право. 2012. № 7. С. 13–24.
7. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул, 2000. С. 285.
8. Шаблинский И.Г. Правовые условия проведения мирных собраний и решение Европейского Суда по правам человека по делу «Фрумкин против России». Комментарий к постановлению ЕСПЧ от 5 января 2016 года (жалоба № 74568/12) // Междунар. правосудие. 2016. № 4 (20). С. 12.

REFERENCES

1. Antonov K. Protest sent to the trash // Kommersant. 2018. 6 Jan. (in Russ.).

²² См.: определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 г. 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрин Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

2. *Baltaga D.A.* Political freedoms of assemblies, meetings, street processions and demonstrations and their implementation in the activities of internal Affairs bodies: abstract ... PhD in Law. M., 1993. P. 16 (in Russ.).
3. *Vlasenko N.A.* Theory of state and law. M., 2009. P. 169 (in Russ.).
4. *Kolmakov S. Yu.* Constitutional freedom of Assembly in the legislation of the post-Soviet countries: abstract ... PhD in Law. Ulan-Ude, 2018. P. 3, 13 (in Russ.).
5. *Locke J.* Selected philosophical works. M., 1960. Vol. 2. P. 116 (in Russ.).
6. *Nudnenko L.A.* On the issue of legal regulation of democracy in Russia // State and Law. 2012. No. 7. P. 13–24 (in Russ.).
7. *Nudnenko L.A.* Direct democracy and local self-government in Russia. Barnaul, 2000. P. 285 (in Russ.).
8. *Shablinsky I.G.* Legal conditions for holding peaceful assemblies and the decision of the European Court of human rights in the case “Frumkin V. Russia”. Commentary on the ECtHR decision of 5 January 2016 (complaint No. 74568/12) // International justice. 2016. No. 4 (20). P. 12 (in Russ.).

Сведения об авторе

НУДНЕНКО Лидия Алексеевна — доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшей профессиональной школы РФ, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); 119571 г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82

Authors' information

NUDNENKO Lydia A. — Doctor of Law, Professor, honorary worker of higher vocational schools of the Russian Federation, Professor of the Russian presidential Academy of national economy and public administration (RANEPA); 82 Vernadskogo ave., 119571 Moscow, Russia