

Ольга ТЕПЛЯКОВА

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УВЕДОМИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ*

В России формально действует уведомительный характер проведения публичных мероприятий. Такой порядок необходим для соблюдения общественного порядка и безопасности. Однако в законодательстве оставлены значительные возможности для того, чтобы уведомительный порядок реализовывать как разрешительный. Широко применяется административная и уголовная ответственность за несоблюдение порядка проведения публичных мероприятий, даже если собрания были мирными и не повлекли нарушений прав и свобод других лиц. Сохраняется возможность органов власти рекомендовать организатору собрания другое место и время проведения собрания. При этом в случае недостижения компромисса мероприятие считается не согласованным. Международный опыт показывает, что на практике не должны использоваться произвольные причины для отказа в проведении публичного мероприятия и несоразмерная ответственность участников публичных мероприятий. Также необходимо обеспечить возможность гражданам проведения спонтанных собраний. Сроки уведомления при проведении публичных мероприятий в странах Европы могут составлять несколько часов (2 часа — Эстония, 6 часов — Финляндия) или 2—5 дней (Молдова, Болгария). В этих странах предусмотрена возможность проведения спонтанных собраний. В нашей стране такая возможность установлена на уровне субъектов Российской Федерации; собрание может быть проведено без уведомления органов власти в специально отведенных местах, что позволяет проводить спонтанные собрания при условии небольшой численности участников.

Ключевые слова: демонстрации, митинги, свобода собраний, уведомление о проведении публичного мероприятия, специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний

JEL: K1 ,K33, Z18

* Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 15-03-00626 «Доступ граждан и организаций к реализации внешней политики Российской Федерации по отношению к Северным странам».

Институт свободы собраний в России тесно связан с общими демократическими преобразованиями в обществе. В России растет число протестов, однако их форма не всегда соответствует требованиям законодательства. Это влечет административную и уголовную ответственность протестующих за нарушение порядка организации публичного мероприятия. Возникает ряд вопросов, во-первых, насколько законодательство России в части регулирования порядка публичных мероприятий соответствует общемировым тенденциям, а во-вторых, насколько Россия может перенимать международный опыт в условиях федеративного устройства и значительной территории нашей страны. Система нормативно-законодательного регулирования института свободы собраний в России должна отвечать федеративной природе российской государственности: с одной стороны, обеспечивать единство государства, а с другой — предполагать определенную самостоятельность субъектов Российской Федерации. При этом содержание правового регулирования должно обеспечить реальность права на свободу собраний не устанавливая необоснованных ограничений данного права.

Свобода собраний закреплена в ст. 20 Всеобщей декларации прав человека, ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также конституциями многих государств мира. Ст. 31 Конституции РФ гарантирует, что «граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Данное конституционное право граждане России могут реализовать в рамках Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» с учетом ограничений, установленных уголовным и административным регулированием (ст. 5.38, 19.3, 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 146, 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Разрешительный или уведомительный порядок проведения публичных мероприятий: российская и международная практика

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» возлагает на организаторов публичного мероприятия обязанности по уведомлению органов исполнительной власти (ст. 4). Как отмечает Г.Н. Комкова, «на сегодняшний день нет единого мнения, какой порядок — уведомительный или разрешительный — действует при проведении публичного мероприятия» в России [1]. С одной стороны, организаторы подают уведомление, как отмечает Г.Н. Комкова, с другой стороны, организатор не вправе проводить мероприятие, если органом власти не было согласовано место и время проведения мероприятия [1]. Критика российского законодательства в этом отношении основана на том, что формально установленный уведомительный порядок проведения митингов, *на практике может быть реализован как разрешительный*, что не отвечает демократическим принципам современного государства.

Конституционный суд РФ высказал правовую позицию о том, что процедура предварительного уведомления о проведении публичного мероприятия преследует цель заблаговременно довести до соответствующих органов публичной власти необходимую информацию о форме, месте, времени начала и окончания публичного мероприятия, а также иную информацию, установленную законом [2; 3]. Таким образом, уведомление связано с *информированием* органов власти и не предполагает возможности отказа в проведении публичного мероприятия.

Основная цель разрешительного порядка, в отличие от уведомительного, заключается не просто в информировании, а в том, чтобы получить согласие органов публичной власти на проведение собрания. Примером установления разрешительного порядка является Закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» [4]. Согласно данному закону, организатор обязан подать заявление, а руководитель местного исполнительного органа обязан рассмотреть данное заявление и принять решение. «В решении должно быть указано о разрешении или запрещении проведения массового мероприятия, а также мотивы, по которым его проведение запрещено» (ст. 6 Закона Республики Беларусь). При этом данный закон не содержит исчерпывающего перечня мотивов, по которым организатор может получить отказ в проведении митинга, шествия, демонстрации и таким образом полностью зависит от усмотрения властей. Кроме того, на организатора публичного мероприятия возлагаются обязанности по оплате «услуг по охране общественного порядка, расходов, связанных с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия» (ст. 6 Закона Республики Беларусь). Можно констатировать, что ввиду разрешительного порядка осуществления свободы собраний в Республике Беларусь, она *существенно ограничена* государством.

Уведомительный порядок предполагает подачу уведомления о предстоящем публичном мероприятии, а разрешительный — предполагает, что мирное собрание не может состояться, если его проведение не согласовано организатором с органами публичной власти. В Постановлении Конституционного суда РФ отмечено, что, вводя процедуру предварительного уведомления органов публичной власти о проведении публичных мероприятий, законодатель имел целью реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на свободу собраний в условиях, обеспечивающих соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности, достижение баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и иных лиц с другой [5].

Аналогичной является позиция Европейского суда по правам человека, который полагает, что требование подать уведомление о проведении публичного мероприятия не нарушает сущность права на свободу собраний. Практика Суда по защите права на мирные собрания показывает, что разрешительный порядок организации публичных мероприятий сам по себе не нарушает прав, гарантированных ст. 11 Европейской конвенции [6; 7]. Цель согласования проведения публичного меро-

приятия, таким образом, состоит в том, чтобы *дать органам публичной власти возможность обеспечить безопасность* во время их проведения и сбалансировать конфликтующие интересы. При этом несоблюдение разрешительной процедуры не может служить абсолютным основанием для разгона мирных собраний, особенно если публичное мероприятие проводится как немедленный ответ на важный вопрос публично-правовой значимости [8].

По мнению Европейского суда по правам человека, если разрешительный порядок проведения публичных мероприятий содержит в себе скрытые мотивы для отказа организаторам, этот порядок нарушает право на мирные собрания [7]. Отмечая, что именно возможность произвольного использования норм права для того, чтобы запретить предстоящие публичные мероприятия, представляет собой главное ограничение разрешительного порядка проведения публичных мероприятий, другие органы по правам человека на уровне Совета Европы все чаще рекомендуют государствам отказаться от такого порядка. Рекомендация о переходе к уведомительному порядку проведения публичных мероприятий содержалась и в докладе Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации мирных собраний [9]. В докладе отмечено, что в целом ряде стран разрешительные процедуры были объявлены неконституционными. Например, Конституционный суд Грузии в 2002 г. отменил часть закона, которая позволяла местным органам власти отклонять уведомление о собрании, что в результате создавало систему, при которой действовал разрешительный, а не уведомительный порядок [10]. Разрешительный порядок проведения мирных собраний, по мнению международных органов, открывает больше возможностей для ограничения права на такие собрания. Например, 5 сентября 2017 г. Комиссар Совета Европы по правам человека принял Меморандум о свободе собраний в Российской Федерации, в котором отмечается, что «одна из причин, по которой власти отклоняют уведомления о проведении публичных мероприятий, — это совпадение их с другими публичными мероприятиями» [11]. Комиссар напоминает, что, согласно стандартам ОБСЕ, в случае когда подаются уведомления о проведении двух и более не связанных друг с другом публичных мероприятий в одном и том же месте и в одно и то же время, власти должны максимально содействовать каждому из них [13]. Например, в деле «Новикова и другие против России», ЕСПЧ также указал на возможность проведения публичных мероприятий в одном месте и отметил, что задержание активистов, проводящих одиночные пикеты, является избыточной мерой, так как их действия не представляли угрозы общественному порядку [12]. Руководящие принципы по свободе мирных собраний ОБСЕ также содержат положение о том, что «в законодательных положениях о предварительном уведомлении следует предусмотреть подачу уведомления о намерении провести собрание, а не подачу заявления о разрешении собрания» [13].

Исходя из принципа уведомительного порядка проведения митингов на практике нельзя использовать произвольные причины для отказа в проведении публичного мероприятия.

Сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия

Отказ в проведении публичного мероприятия по формальным основаниям может быть основан и на положениях Федерального закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» относительно сроков подачи уведомлений. Согласно ст. 7 этого федерального закона, сроки уведомления о проведении публичного мероприятия составляют 10–15 дней по общему правилу, а для встречи депутата с избирателями в целях информирования избирателей о своей деятельности — 5–10 дней. Срок в 3 дня предусмотрен для уведомления о проведении пикетирования группой лиц либо одиночного пикета с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции. Правило о 10-дневном сроке для подачи уведомлений берет свое начало в Указе Президиума ВС СССР от 28.07.1988 г. «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» [14]. Данный документ предусматривал, что «заявление о проведении собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации подается в письменной форме не позднее чем за десять дней до намечаемой даты их проведения». С момента принятия данной нормы в 2018 г. исполнится уже 30 лет.

Практика зарубежных государств показывает, что сроки подачи уведомлений о предстоящих публичных мероприятиях там значительно короче, чем те, что закреплены законодательством РФ. В Эстонии минимальный срок такого уведомления составляет 2 часа, в Австрии — 24 часа, Чили, Болгарии, Киргизии — 2 дня, в Албании — 3 дня, Азербайджане, Грузии, Молдове — 5 дней, Англии и Руанде — 6 дней, Армении — 7 дней. Такой же, как в России, минимальный срок уведомления о проведении публичного мероприятия длительностью 10 дней закреплен в таких государствах, как Бельгия, Туркменистан. Более длительный срок подачи заявления о проведении публичного мероприятия закреплен в Беларуси и составляет 15 дней [15].

Закон о собраниях Финляндии различает публичные собрания и публичные мероприятия. Под публичными собраниями понимаются «публичные демонстрации или другие собрания, предназначенные для осуществления свободы собраний, открытые для участия и наблюдения любыми лицами, которые в том числе не были явно приглашены» (ст. 2 Закона о собраниях Финляндии). Публичное мероприятие определяется как развлечения, конкурсы, выступления и другие сопоставимые события, открытые для публики, но которые не считаются публичными собраниями (ст. 2 Закона о собраниях Финляндии). Закон устанавливает различные сроки уведомления для публичных собраний и публичных мероприятий — 6 часов и 5 дней соответственно. Организатор публичного собрания «уведомляет об этом местную полицию устно или письменно как минимум за шесть часов до начала собрания. Также может быть рассмотрено более позднее уведомление, если организация собрания не вызывает значительного нарушения общественного порядка» (ст. 7 Закона Финляндии). Организатор публичного мероприятия должен уведомить полицию в письменном виде

не менее чем за пять дней до начала мероприятия. Полиция может принять уведомление, сделанное позже, если организация мероприятия не повлечет нарушение общественного порядка и если опоздание не помешает выполнению уставных обязанностей полиции (ст. 14 Закона о собраниях Финляндии).

Представляется, что длительные сроки уведомления, 10–15 дней, установленные в России, *ограничивают возможность проведения спонтанных собраний*, право на которые отстаивает Европейский суд по правам человека [7; 8]. В упомянутом выше докладе Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний представлена рекомендация сократить сроки подачи уведомлений до 48 часов до дня, запланированного для проведения собрания [17]. *Тенденция сокращения сроков уведомления* явно прослеживается в законодательствах целого ряда стран.

Проведение публичных мероприятий без предварительного уведомления

Позитивной тенденцией современного правового регулирования РФ в сфере свободы собраний является предоставление гражданам *возможности мирных собраний без уведомления властей*. В России существует ряд исключений из этого общего правила об уведомительном порядке проведения мирных собраний. Согласно ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ, уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется. Кроме того, регулирование порядка проведения собраний без предварительного уведомления передано в ведение субъектов Российской Федерации [18]. Законодательство субъектов РФ может определять предельную численность участников, а также специально отведенные места для публичных мероприятий, при использовании которых уведомление требуется. Данной возможностью воспользовались некоторые субъекты РФ. Например, Закон Тюменской области от 28.12.2004 г. № 318 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Тюменской области» определяет, что предельная численность участников составляет 150 чел., а специально отведенные места определены Постановлением Правительства Тюменской области от 19.04.2013 г. № 125-п [19]. Подобное регулирование существует в Москве, Санкт-Петербурге, республиках Татарстан, Ингушетия, Алтай, Чувашия, Карелия, Северная Осетия, Удмуртской, Чеченской республиках, Алтайском, Красноярском краях, Калининградской, Ярославской, Мурманской, Томской, Вологодской, Иркутской, Магаданской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и некоторых других субъектах федерации [20]. Указанные положения схожи с правовым регулированием, существующим на уровне отдельных национальных правовых систем. Согласно Закону Республики Молдова от 22 февраля 2008 г. «О собраниях», не является обязательным предварительное уведомление органа местного публичного управления о проведении собрания, если на нем будет присутствовать не более 50 чел. [21]. Согласно Закону Республики Армения от 22 апреля 2011 г. «О свободе собраний», представление уве-

домления не является обязательным, если по обоснованному мнению организатора количество участников собрания не будет превышать 100 чел. [22].

* * *

В целом законодательство Российской Федерации в значительной части соответствует требованиям международного права в сфере свободы собраний, а именно:

- в части установления уведомительного, а не разрешительного порядка проведения собраний;
- в части установления в законодательстве субъектов Российской Федерации возможности проведения собраний без предварительного уведомления в специально установленных местах.

Вместе с тем законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации нуждаются в значительной доработке по следующим вопросам:

- в части установления презумпции в пользу мирных собраний и недопущения отказа в их проведении по формальным основаниям;
- в части достаточно длинного срока предварительного уведомления о проведении публичного мероприятия и отсутствия возможности проведения спонтанных собраний.

Список литературы

1. Система защиты прав человека в Российской Федерации: учебник / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Проспект, 2017.
2. Постановление Конституционного суда РФ от 18.05.2012 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2921.
3. Определение Конституционного суда РФ от 07.07.2016 № 1428-О «По жалобе граждан Анохиной Анастасии Владимировны, Бадова Дениса Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 1 части 4 статьи 6, части 1 статьи 7 и части 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 2.
4. Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (в ред. от 22.01.2015) // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H19700114>
5. Постановление Конституционного суда РФ от 05.12.2012 № 30-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 51. Ст. 7324.

6. *Rassemblement Jurassien and Unité Jurassienne v. Switzerland*, жалоба N. 8191/78, постановление Комиссии по правам человека от 10 октября 1979.

7. *Éva Molnár v. Hungary*, жалоба N. 10346/05, постановление от 7 октября 2008; пар. 37.

8. *Bukta and Others v. Hungary*, жалоба N. 25691/04, постановление от 17 июля 2007 г., пар. 36.

9. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации № A/HRC/20/27. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. 2012. URL: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_RU.pdf

10. *The Constitutional Court of Georgia N2/2/180-183*, 5 November 2002. Georgian Young Lawyers' Association, Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili and others v. Parliament of Georgia (Решение Конституционного суда Грузии N2/2/180-183 от 5 ноября 2002 г. Ассоциация молодых юристов Грузии, Заал Ткелашвили, Лела Гурашвили и другие против Парламента Грузии). URL: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6508>.

11. Меморандум Комиссара по правам человека о свободе собраний в Российской Федерации # CommDH(2017)25 от 5 сентября 2017 г. Страсбург: Совет Европы. URL: <https://rm.coe.int/-/1680758b23>

12. *Case of Novikova and others v. Russia* (Applications nos. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 and 35015/13)

13. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Варшава — Страсбург: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Венецианская комиссия Совета Европы. 2011. 195 с.

14. Указ Президиума ВС СССР от 28.07.1988 № 9306-XI (с изм. от 25.05.1992) «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 31. Ст. 504.

15. *Freedom of Peaceful Assembly* // [Legislationline.org](http://www.legislationline.org/topics/topic/15) Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. URL: <http://www.legislationline.org/topics/topic/15>; База данных Законодательство стран СНГ. URL: [https://base.spinform.ru/Country Reports // Former UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association \(2011-17\).](https://base.spinform.ru/Country Reports // Former UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (2011-17).) URL: <http://freeassembly.net/all-reports/country-reports/>.

16. *Assembly Act (530/1999; AMENDMENTS UP TO 824/2002 INCLUDED)* (Закон о собраниях Финляндии № 530 1999 г. в ред. 2002 г.: неофициальный перевод) // [FinlexDataBank](http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990530.pdf). <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990530.pdf>.

17. Киай М. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации № A/HRC/20/27. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. 2012. URL: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_RU.pdf

18. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

19. Постановление Правительства Тюменской области от 19.04.2013 г. № 125-п «Об утверждении перечня единых специально отведенных или приспособленных мест в Тюменской области для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера в Тюменской области в отношении публичных мероприятий, уведомление о проведении которых не требуется» // Тюменская область сегодня. 2013. № 76.

20. Анализ законодательства проведен при использовании справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Law on Assemblies Nr. 26-XVI from 22.02.2008 (amendments as of September 2014). Legislationline.org Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. URL: <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/15>

22. Republic of Armenia Law on Freedom of Assemblies on 14.04.2011 г. № 3Р-72 // Legislationline.org Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. URL: <http://www.legislationline.org/topics/country/45/topic/15>

RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE OF NOTIFICATION PROCEDURES FOR HOLDING PUBLIC EVENTS

In Russia is acting a notification procedure for holding public events. Such a procedure is necessary to maintain public order and security. However, the legislation leaves significant gaps for the implementation of the notification procedure as a permission one. Administrative and criminal liability for break the procedure for public assemblies is widely applied even if the meetings are peaceful and don't entail violations of the rights and freedoms of other persons. The authorities still can recommend another place and time for the organizing the meeting. In fact, the organizer must obtain permission from the authorities concerning place and time of the meeting. International experience shows that in practice, there should be no arbitrary reasons for refusing to hold a public event and disproportionate responsibility of participants of public events. It's also necessary to provide opportunities for citizens to conduct spontaneous meetings. The notification period for public events in Europe can be several hours (2 hours — Estonia, 6 hours — Finland) or 2–5 days (Moldova, Bulgaria). In these countries it is possible to hold spontaneous meetings. In our country this possibility is established at the level of the subjects of the Russian Federation; the meeting can be held without notifying the authorities in specially designated places. It makes possible to hold spontaneous meetings with a small number of participants.

Keywords: demonstrations, rallies, freedom of meetings, notification of a public event, the UN Special Reporter on the question of the right for freedom of peaceful meetings

JEL: K1 ,K33, Z18

Дата поступления — 27.03.2018 г.

ТЕПЛЯКОВА Ольга Андреевна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права;

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Тюменский государственный университет» / 625003, Уральский федеральный округ, Тюменская область, г. Тюмень, Володарского, д. 6.

e-mail: teplyakova.oa@yandex.ru

TEPLYAKOVA Olga A.

Cand. Sc. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law;

Institute of State and Law; Federal State Budgetary Institute of Higher Education University of Tyumen / 6, Volodarskogo street, Tyumen, Tyumen Region, Ural Federal District, 625003.

e-mail: teplyakova.oa@yandex.ru

Для цитирования

Теплякова О. Российский и зарубежный опыт уведомительных процедур при проведении публичных мероприятий // Федерализм. 2018. № 1. С. 191–199.