Иванов Артём Олегович. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Иванов Артём Олегович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Санкт-Петербургский государственный университет"].- Санкт-Петербург, 2015.- 223 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общая характеристика конституционного права на публичные мероприятия 15**

1. Сущность конституционного права на публичные мероприятия: понятие и содержание 15

2. Понятие и элементы режима реализации права на публичные мероприятия 61

3. Свободная, уведомительная и разрешительная системы организации публичных мероприятий 78

4. Презумпция в пользу проведения публичных мероприятий как универсальное средство оценки степени ограничения права на публичные мероприятия 92

**Глава 2. Основания, пределы и средства ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации 115**

1. Вопросы идентификации российской системы организации публичных мероприятий 115

2. Ограничения права на публичные мероприятия в применении уведомительного порядка организации публичных мероприятий 125

3. Согласительные процедуры в российской системе организации публичных мероприятий 140

4. Ограничения права на публичные мероприятия при использовании специально отведенных или приспособленных мест 162

Заключение 174

Библиография

## Понятие и элементы режима реализации права на публичные мероприятия

Безусловно, вышеуказанное не означает, что личность не может быть ограничена в части использования ее прав. Напротив, чтобы обеспечить реализацию одних прав, особенно касающихся безопасности и самоидентификации личности (свобода совести, языка и проч.), порой необходимо возводить барьеры на пути реализации других, имеющих потенциал к посягательству на первые. В статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в отношении фундаментального права на свободу мирных собраний сделана оговорка о том, что его осуществление может быть подвержено ограничениям, предусмотренным законом, признанным необходимыми в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц .

Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20 марта 1952 года), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (Подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 года) и Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 года). Конституция Российской Федерации также определяет область действия прав и свобод человека и гражданина, в рамках которой последние имеют автономию «в выборе способов реализации соответствующих свобод»1, условия и пределы их ограничения . Указанный механизм обеспечивает недопущение коллизий прав или же является ключом в решении таких коллизий. При этом нельзя забывать о том, что ограничения вводятся не только в целях соблюдения конкретных прав личности, но и в интересах общества в целом.

Таким образом, в контексте настоящей диссертационной работы целесообразно поставить вопрос о введении и использовании института ограничений для предотвращения конфликта между интересами не государства и общества, а общества и отдельных частей (групп), входящих в это общество, которые реализуют свое конституционное право, закрепленное в статье 31 Конституции Российской Федерации. Однако в рамках данного тезиса важно дать еще одно пояснение относительно широко представленной в литературе теории асимметрии между положениями личности и государства в их взаимоотношениях. Государство часто рассматривается как потенциальный источник злоупотреблений и посягательств на права личности, а политические права - как ограничитель такого негативного воздействия3. Б.Н. Чичерин писал: «Пока власть независима от граждан, права их не обеспечены от ее произвола: в отношении к ней лицо является бесправным»4. Права же человека (особенно политические) воспринимаются в качестве возможности (правомочия) субъекта требовать от государства или его представителей каких-либо действий или, наоборот, ведения

Относительно категории «пределы ограничения права» Л.Д. Воеводин отметил, что в связи с принятием Конституции 1993 г. существенно изменилось представление о некоторых правовых институтах, в частности, если ранее реализация прав и свобод человека и гражданина рассматривалась преимущественно через призму пределов их осуществления, то в настоящий момент данную проблему необходимо исследовать шире: «Рассуждать не только о пределах реализации прав и свобод, но и об ограничениях их осуществления» (Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 238).

Победоносцев и его корреспонденты: письма и записки. М., 2001. С. 65. политики бездействия, тем самым устанавливая «превосходство первого над вторым»1. Однако, думается, нельзя в государственно-организованном обществе видеть столь агрессивный антагонизм между самим обществом (его членами) и властными структурами (их представителями). Последние, как уже было сказано выше, действуют в интересах общества, осуществляют правоохранную функцию и играют роль гарантов, обеспечивающих реализацию прав и свобод. Само государство не отделено от общества, оно управляется гражданами в результате реализации их же политических прав . Что же касается субъекта права, то вместе с правами он возлагает на себя обязанности по отношению к обществу, «ибо право субъекта существует в органической неразрывной связи с категорией обязанности... субъективные публичные (политические) права наличествуют у субъекта тогда, когда они пребывают в субстанциональном единстве с его же субъективными публичными (политическими) обязанностями» .

Для рассмотрения порядка реализации права, закрепленного в статье 31 Конституции Российской Федерации, необходимо определиться в терминологическом основании данного феномена (установить его понятие, чтобы затем отграничить от смежных явлений). Однако уже эта основополагающая задача осложнена существованием ряда сходных по значению понятий, терминов, идентичных по наименованию, но различных по содержанию. В результате аналогичные категории получают множество обозначений или, наоборот, - один и тот же правовой феномен имеет многообразные трактовки в нескольких нормативных правовых актах, что приводит к возникновению трудностей в

Т.Я. Хабриева отмечает, что «существует четкая взаимосвязь, подтвержденная историей цивилизаций: чем выше степень защиты прав и свобод человека, тем выше уровень государственного и общественного развития». Для сохранения такой взаимосвязи «важнейшим условием является готовность самих людей быть вовлеченными в государственную и общественную жизнь в разнообразных допускаемых конституцией формах..» (Хабриева Т.Я. Современная демократическая конституция: элементы общественного договора // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.). М.: Норма, 2014. С. 81).

Указ. соч.: Мамут Л.С. Основания политических прав // Политические права и свободные выборы: Сборник докладов. С. 194. правоприменительной деятельности и не способствует унификации законодательства1. Данная проблема возникает во многом в результате сплошного заимствования из других правопорядков новых институтов без адаптации к существующим легальным реалиям государства-реципиента, а также несвоевременного реагирования внутригосударственного регулирования на динамично развивающиеся общественные отношения.

В международной практике широкое распространение получило понятие «свобода собраний». Данная категория содержится в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Всеобщей декларации, Варшавской декларации к сообществу демократий , Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека и многих других актах, на ее толкование и применение направлен целый ряд решений Европейского Суда по правам человека.

Конституция Российской Федерации в статье 31 провозглашает право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, но вместе с тем в данной статье не указан обобщающий названные правомочия термин, который бы обозначал совокупный объем всех видов активности подобного характера. Следствием этого стало использование в научной литературе в качестве такого общего понятия терминов «свобода собраний» или «свобода публичных мероприятий»4.

Федеральный закон № 54-ФЗ, принятый во исполнение положений статьи 31 Конституции Российской Федерации, объединяет все формы активности, непосредственно указанные в данном положении, в термин «публичное мероприятие». В рамках данного понятия синтезируются цели и формы

## Свободная, уведомительная и разрешительная системы организации публичных мероприятий

Прежде всего стоит рассмотреть правовой режим как систематизированную совокупность методов и средств правового регулирования. Данная совокупность имеет свою форму и сущность2, которая зависит от регулируемых отношений.

Обычно режим ассоциируется с неким жестким порядком, что может вызвать сомнение в применимости данной категории к регулированию процедуры реализации конституционных прав. Безусловно, само значение термина «режим» предполагает в большей степени жесткое регулирование с присутствием достаточно большого числа ограничений, создающих определенные рамки для правовой самостоятельности и активности субъектов . Однако, как показывает правоприменительная практика, публичные мероприятия нуждаются не столько в жестком, сколько в упорядоченном регулировании, предусматривающем прежде . всего строгое ограничение дискреции органов власти, что также имеет определенный стимулирующий эффект и может быть достигнуто именно путем закрепления правового режима.

При этом можно выстроить точные ориентиры, указывающие, на какой конкретно результат нацелено то или иное регулирование. Так, наиболее жесткие режимы направлены на усложнение реализации публичных мероприятий и, как следствие, - признание их незаконными в случае неисполнения сложных процедур (например, максимальное сокращение допустимой сферы свободы организаторов и участников публичных мероприятий при установлении «ограничительного коридора» на пути реализации права). Более мягкие режимы, напротив, могут иметь назначением обеспечение более комфортных условий для проведения акций.

В вопросах, касающихся пределов и допустимости реализации права на собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикетирования, определяющими категориями являются законное и незаконное публичное мероприятие. Регулирование данных категорий, конечно, в случае если оно отвечает признаку последовательности и стройности, также образует соответствующие правовые режимы, обладающие различной степенью концентрации поощрительных и ограничительных норм1.

Конкретное содержание режима реализации права на публичные мероприятия определяется исходя из набора предписаний, установленных нормативными правовыми актами государства. Осуществляя первоначальный анализ положений актов, регламентирующих порядок организации и проведения акций, можно предположить, что дополнительная оценка публичного мероприятия на предмет соответствия категории законная или незаконная акция окажется важной только для тех стран, где нет единого законодательного акта, достаточно подробно регулирующего данную область, а вопрос законности проведения мероприятия каждый раз решается судами исходя из уже существующей судебной практики, смысла конституции, основного закона, иных актов и собственного правопонимания судей1. Следуя этой логике, там, где специальный (кодифицированный, единый, последовательный) акт существует, нет необходимости в случае образования казуса каждый раз определять индивидуальные признаки незаконного публичного мероприятия, а нужно лишь сопоставить действия субъекта права с признаками существующей модели незаконного или законного мероприятия (согласно данной логике тот или иной вид шаблона наличествует в зависимости от выбранной системы). Однако практика показывает, что даже принятие единого специализированного акта, регулирующего отношения в сфере публичных мероприятий, не исключает возможность правоприменительной ошибки.

Кроме того, важно учесть, что без детального индивидуального анализа (при построении режима) некоторые разновидности публичных мероприятий, исходя из присущей им природы, могут быть заочно признаны компетентным субъектом незаконными, хотя фактически они таковыми не являются. Речь идет в том числе и о спонтанных публичных мероприятиях, контрдемонстрациях2, флэшмобах , которые могут не отвечать формальным нормативным требованиям (например, обязательного предварительного уведомления) и поэтому не смогут преодолеть общую организационную процедуру с положительным для их инициаторов итогом.

Термин «незаконное собрание» имеет очень глубокие корни. Попытки определить понятие «противозаконное собрание» делались в Англии еще во времена Эдуарда II, Ричарда III, Генриха IV, когда английскими судьями давалось толкование этому термину, а «противозаконным митингом» признавалось любое собрание, нарушающее общественное спокойствие1.

Дайси А.В. выделил следующие правила, позволяющие на практике разрешить вопрос законности политической акции: 1) условием признания мероприятия незаконным может быть наличие незаконного поведения лиц, которые собирают публику или обращаются к ней с речью в целях возбуждения агрессивной реакции оппонентов. Участники и организаторы данной акции могут быть признаны правонарушителями, и само мероприятие может стать незаконным собранием (с. 315-316); 2) в случае если имеющая законную цель акция, участники которой действуют в рамках своего права, вызывает «нарушение мира», а «единственным способом сохранить или восстановить мир оказывается роспуск собрания»2, судьи, констебли и другие лица, облеченные властью, могут «предложить» участникам собрания разойтись, и если после этого митинг не прекратится, он становится незаконным (с. 316-317). При этом автором делается оговорка, что «если мир может быть сохранен не прекращением законного собрания, а арестом преступников», то компетентные субъекты, наделенные властными полномочиями, обязаны арестовать правонарушителей и «помочь гражданам в отправлении их законных прав на манифестацию» (с. 317); 3) публичное мероприятие, не имеющее признаков, позволивших охарактеризовать его как незаконное, не станет таковым (при отсутствии законодательного акта) вследствие прокламации, предупреждения или иных действий официального лица (с. 320); 4) законной может быть признана и такая акция, «собрать которую не захотел бы ни один благоразумный и проникнутый общественными интересами человек» (с. 321)3.

## Ограничения права на публичные мероприятия в применении уведомительного порядка организации публичных мероприятий

По данному вопросу высказался А. Пономарев, предложив установить дополнительную «законодательную гарантию соблюдения принципа законности при проведении публичного мероприятия» в виде закрепления запрета проведения публичного мероприятия для организатора, уклонявшегося от предложения по устранению несоответствий указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона1. Представляется, что обозначенное предложение не соответствует конституционным и международным стандартам, применяемым к ограничениям прав и свобод человека, а также не согласуется с иными нормами Федерального закона № 54-ФЗ, не предусматривающими возможность запрета публичного мероприятия в случае несоответствия информации, изложенной в уведомлении, требованиям законодательства2, и право органа власти изменять цели, формы и иные условия проведения публичного мероприятия под угрозой такого несоответствия . По этой же причине Закон не предусматривает возможность уполномоченного органа власти отказать в регистрации уведомления. Запрет проведения публичного мероприятия может быть произведен только по формальному основанию, не влияющему на существо заявленной акции, -пропуск срока для подачи уведомления4.

Вместе с тем, как отмечается в ряде решений Европейского Суда по правам человека, заключении Венецианской комиссии и положениях Руководящих принципов, факт отсутствия уведомления компетентного органа власти о проведении мероприятия не является основанием для ограничения права, если его реализация не повлекла нарушения прав и законных интересов лиц, общественного порядка или безопасности граждан1. Венецианская комиссия, в частности, указала на то, что Федеральный закон № 54-ФЗ не предусматривает полномочий органов публичной власти по изменению формата, определенного первоначально организатором акции, «для целей, далеко выходящих за рамки законных целей, требуемых ЕКПЧ» . Руководящие принципы называют недопустимым и подрывающим саму сущность права на публичные мероприятия (в тексте Руководящих принципов использован термин «право на свободу мирных собраний») принуждение к принятию альтернативных вариантов, предложенных властями, или вступлению с властями «в переговоры об основных аспектах планируемого собрания (в частности, о времени и месте его проведения)» (п. 103).

Уведомление о проведении публичного мероприятия подается в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, что означает, что конкретный компетентный в данных вопросах орган должен определяться субъектом Российской Федерации посредством принятия закона. Как отмечает Л.А. Нудненко, подобное установление может быть вызвано «необходимостью учета особенностей административно-территориального деления субъектов России, структуры органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также наличием ресурсов и возможностей у тех или иных органов власти в конкретных субъектах Российской Федерации» . Кроме того, подобная отсылка к региональному урегулированию порядка рассмотрения уведомлений вполне логична, учитывая, что субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают региональные систему и структуру органов государственной власти.

Однако из того, что лицо или группа лиц подали уведомление, не следует, что эта акция в дальнейшем будет законной.

Публичное мероприятие может иметь противозаконную цель, направленную, например, на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, либо же формы его проведения могут противоречить Конституции Российской Федерации или федеральному законодательству. Однако даже если подобная цель будет обозначена в уведомлении, то организаторам не может быть отказано в проведении мероприятия.

Как видно из вышеизложенного, законодательство Российской Федерации не допускает прямого абсолютного запрета публичного мероприятия на стадии подготовки акции. Также анализ приведенных выше законоположений позволяет сделать вывод, что, несмотря на наличие множества пробелов и недостатков, существующее регулирование формально вписывается в рамки уведомительной системы организации публичных мероприятий. Что же касается содержания такого установления, то наблюдается необоснованное сужение области свободы организатора мероприятия, что затрудняет определение режима организации публичного мероприятия.

Хотя обозначенный порядок и является общим правилом, компетентный орган власти может наложить фактический запрет на проведение публичного мероприятия при конкретных условиях, что полностью изменяет направленность рассматриваемого регулирования, взятую в рамках системы координат, заданной данным исследованием, то есть порядка или системы организации публичного мероприятия. Так, в случае неподачи уведомления о его проведении в установленный законом срок или отказа в согласовании проведения публичного мероприятия, равно как и отсутствии единой позиции в вопросе согласования, акция будет признана незаконной, а ее организаторы и участники (в случае неисполнения требований властей) - лишены возможности реализовать свое право, что является ограничением, свойственным разрешительной системе организации публичного мероприятия.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время российская система организации публичных мероприятий находится на этапе расширения сферы применения элементов разрешительного порядка (трансформации от уведомительной к разрешительной системе).

## Ограничения права на публичные мероприятия при использовании специально отведенных или приспособленных мест

Право на публичные мероприятия признается одним из основополагающих элементов правового статуса человека и гражданина в демократическом обществе и правовом государстве. Данное право непосредственно связано со свободой слова и свободой выражения мнения и включает возможность распространения информации и идей, не только имеющих нейтральное содержание, но и по большей части тех, которые могут носить протестный характер. На практике в процессе выражения своего мнения посредством публичных мероприятий лица сталкиваются с множеством проблем ввиду того, что такие акции проходят в сложных условиях и могут встречать противодействие со стороны органов публичной власти, которые стремятся минимизировать неблагоприятные последствия их проведения. Принимая во внимание относительный характер данного права, его конкуренцию с другими правами и свободами, потенциальную угрозу многим конституционным ценностям, вмешательство в его осуществление предполагается, но оно должно отвечать конституционным и международным стандартам. Однако анализ федерального законодательства позволяет сделать вывод о наличии такого регулирования, практическое применение которого осуществляется зачастую без учета указанных стандартов и приводит к злоупотреблениям со стороны органов власти и нарушению права на публичные мероприятия, особенно на стадии организации акции.

В связи с этим в исследовании подчеркивается важность уяснения абсолютных и относительных границ права на публичные мероприятия, и соответственно, допустимых пределов его ограничения и предлагаются следующие выводы:

1. Право на публичные мероприятия является сложным, комплексным правовым явлением, в нормативное содержание которого включаются права, выделяемые по разным критериям. В первую очередь можно провести дифференциацию по цели реализации права, в соответствии с которой выделяют право на публичные мероприятия, проводимые в политических целях в рамках реализации права на участие в управлении делами государства (или право на манифестации), и право на публичные мероприятия, не предполагающие каких-либо политических целей (или право на неполитические публичные мероприятия). В рамках первой классификации право на манифестации можно разделить по форме на право на собрания, право на митинги, право на демонстрации, право на шествия, право на пикетирования. Указание данных форм в конституционных положениях не означает, что все формы перечислены исчерпывающим образом и в полном объеме. Любая иная форма, которая может быть использована в качестве публичного мероприятия, имеющего политический характер, также подпадает под регулирование права на манифестации. В зависимости от характера действий субъектов права (способа реализации права) можно выделить право на проведение публичного мероприятия (право активного свойства, предполагающее действия по организации и проведению публичного мероприятия) и право на участие в публичном мероприятии (право пассивного свойства, предполагающее действия по участию в публичном мероприятии).

2. Значительный удельный вес ограничительных мер приходится именно на этап организации публичного мероприятия — на начальную стадию реализации права на публичные мероприятия. Для идентификации режимов организации публичных мероприятий, отличающихся особым сочетанием стимулов и ограничений, используется термин «порядок организации публичных мероприятий».

На сегодняшний момент существует дифференциация порядков организации публичных мероприятий в зависимости от сложности процедур, необходимых для реализации акции. В соответствии с этим выделяют свободный, уведомительный и разрешительный порядки организации публичных мероприятий. Основным элементом каждого порядка является санкционирующий публичное мероприятие акт субъекта, принимающего окончательное решение о проведении акции. В свободном порядке таким субъектом является организатор мероприятия, а его действия по организации и фактическое проведение акции считаются единственно необходимыми, чтобы она состоялась в законном режиме; при уведомительном порядке организатор должен подать уведомление с информацией о планируемой акции в компетентный орган; разрешительный порядок предполагает обязательное наличие санкции (разрешения) властного субъекта на проведение публичного мероприятия. Кроме того, отличительными особенностями каждого порядка являются взаимоотношения организатора акции с органами власти, наличие и объем требований к организатору, права, обязанности и ответственность организаторов и участников акции.

Ввиду того, что организация публичных мероприятий представляет собой сложный в организационно-правовом отношении процесс, в настоящий момент не существует режима, который можно было бы назвать универсальным и применимым при любых обстоятельствах и условиях. Целесообразно поставить вопрос не об определении конкретного универсального порядка организации публичных мероприятий, а о построении в рамках отдельно взятой национальной правовой системы последовательного и слаженного механизма организации акций (системы организации публичных мероприятий), не допускающего правовых пробелов и коллизий, а также злоупотреблений со стороны органов власти, организаторов или участников акции.

3. В настоящее время категорию, определяющую и характеризующую совокупность всех регуляторов, на основании которых в дальнейшем реализуется право на публичные мероприятия, нельзя обозначить как порядок организации публичного мероприятия. Более обоснованной теоретической категорией является система организации публичных мероприятий. Отличие последней от порядка организации (в его общепризнанном смысле) состоит в том, что система формируется из совокупности нескольких порядков организации со значительным доминированием одного из них.

Система организации публичных мероприятий определяется как нормативно закрепленная совокупность установленных для организации публичного мероприятия порядков (с доминированием одного из них), обладающая определенной последовательностью и согласованностью, общими принципами и критериями использования составляющих ее порядков, без соблюдения которых публичное мероприятие не может быть признано законным на стадии его проведения. Системы организации публичных мероприятий подразделяются в зависимости от доминирующего в них порядка на свободные, уведомительные или разрешительные.

4. Выведенная в решениях Европейского Суда по правам человека презумпция в пользу проведения публичных мероприятий выступает в качестве специальной гарантии права на публичные мероприятия, которую необходимо учитывать при оценке допустимости ограничений этого права.

Презумпцию в пользу проведения публичных мероприятий можно охарактеризовать как такую модель регулирования отношений, возникающих при реализации права на публичные мероприятия, которая основана на предположении, что организатор публичного мероприятия является добросовестным, а само мероприятие не противоречит закону, а именно: отличается мирным характером, имеет законные цели, не создает угрозы правам и законным интересам других лиц, общественному порядку и иным охраняемым законам интересам, а значит, не подлежит запрету либо изменению, пока не доказано обратное