

На правах рукописи

**Иванов Артём Олегович**

**ПРЕДЕЛЫ ОГРАНИЧЕНИЯ  
ПРАВА НА ПУБЛИЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право;  
конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург  
2015

Работа выполнена на кафедре государственного и административного права  
ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университета»

- Научный руководитель:** **Арановский Константин Викторович**  
доктор юридических наук, доцент
- Официальные оппоненты:** **Костюков Александр Николаевич**  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
заведующий кафедрой государственного  
и муниципального права юридического  
факультета ФГБОУ ВПО «Омский  
государственный университет  
имени Ф. М. Достоевского»
- Джагарян Наталья Владимировна**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры муниципального права и  
природоохранного законодательства  
юридического факультета ФГАОУ ВО  
«Южный федеральный университет»
- Ведущая организация:** **Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«Хабаровская государственная академия  
экономики и права»**

Защита состоится «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2015 года в \_\_\_ часов \_\_\_ минут на заседании Диссертационного совета Д 212.232.63, созданного на базе ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет» по адресу: 199026, г. Санкт-Петербург, В.О., 22-я линия, д. 7, зал заседаний Ученого совета (ауд. 64).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. М.Горького ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет» (199034, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7/9) и на сайте этого учреждения по адресу <http://spbu.ru/disser2/disser/Ivanov.Dissert.pdf>.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2015 года

Ученый секретарь  
Диссертационного совета Д 212.232.63  
кандидат юридических наук, доцент

С.А. Белов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* Право на публичные мероприятия представляет собой один из основополагающих элементов правового статуса человека и гражданина в демократическом обществе и правовом государстве. Будучи тесно связанным со свободой слова и выражения мнения, оно является средством распространения информации и идей, не только имеющих нейтральное содержание, но и носящих протестный характер. Однако в соответствии с принципом плюрализма и такие публичные акции подлежат конституционной защите.

Принимая во внимание относительный характер права на публичные мероприятия, его конкуренцию с другими правами и свободами, потенциальную угрозу многим конституционным ценностям, можно констатировать неизбежность государственного вмешательства в его осуществление. Однако такое вмешательство должно отвечать международным и конституционным принципам и стандартам. В связи с этим особенно важно уяснить абсолютные и относительные границы права на публичные мероприятия, и соответственно, допустимые пределы его ограничения.

Эта задача приобрела особую актуальность в Российской Федерации в последние годы, когда вслед за всплеском народной активности, проявившейся в публичных акциях, в Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон о публичных мероприятиях; Закон № 54-ФЗ) были внесены изменения, усложнившие и без того противоречивую в практической реализации систему организации публичных мероприятий<sup>1</sup>. В первую очередь изменения коснулись ограничительных мер, необходимых для защиты общественного порядка и иных охраняемых законом интересов. Значительная доля правовых ограничений затронула начальную стадию реализации права на публичные мероприятия – их

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

организацию. Практика применения введенных ограничений выявила существенный дефицит правового регулирования в данной сфере и необходимость поиска баланса между ограничительными и правостимулирующими мерами. В связи с этим в диссертации большое внимание уделено критическому анализу современного режима организации акций на предмет его соответствия общим и специальным критериям ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, существенным недостатком современного законодательного регулирования порядка организации и проведения публичных мероприятий является отсутствие дифференциации между публичными мероприятиями, носящими политический характер и не имеющими такового. Данный пробел влечет установление одинаковых правил организации и проведения мероприятий независимо от различий в их сущностных характеристиках. Зачастую строгий порядок распространяется и на те мероприятия, которые могут быть реализованы без сложных организационных процедур, поскольку имеют иную сферу приложения и изначально не требуют принятия особых превентивных мер. В связи с этим в диссертации ставится вопрос о дифференциации порядка организации и проведения публичных мероприятий в зависимости от их цели.

Успешность реализации права на публичные мероприятия во многом зависит не только от законодательного регулирования, но и от правоприменительной деятельности. В некоторых случаях предпочтительной является корректировка правовой действительности средствами именно судебной практики, которая способна оперативно расставить соответствующие акценты в возникающих правовых конфликтах.

С учетом вышеизложенного настоящая работа посвящена анализу проблематики ограничения права на публичные мероприятия, определению пределов такого ограничения и направлена на разработку предложений, ориентированных на разрешение существующих теоретических и практических проблем.

*Степень научной разработанности темы и теоретическая база исследования.*

Ряд защищенных в последнее время диссертаций посвящен вопросам реализации и ограничения права на собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Однако большая часть таких работ касается правовых проблем, возникающих на стадии непосредственного проведения акций, в частности, обеспечения порядка во время проведения акций и деятельности правоохранительных органов, приостановления и прекращения публичных мероприятий, а также ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях (См.: кандидатские диссертации Ю.А. Дмитриева, И.И. Князевой, И.С. Колосова, И.С. Полянской, А.В. Сивопляса). Отдельные вопросы реализации права на публичные мероприятия рассмотрены также в работах Е.Я. Акимовой, А.А. Борщ, О.А. Борзуновой, В.В. Вышкварцева, Л.В. Гавриловой, С.В. Елисеевой, М.М. Звягина, А.В. Кирилина, Е.В. Коновалова, Ю.К. Краснова, О.А. Кудряшовой, М.А. Липчанской, А.А. Петрова, В.Е. Подшивалова, И.С. Сурковой, Е.В. Тарибо, А.В. Ушакова, Д.В. Шомниковой и других ученых.

Исследование обозначенной в диссертации проблематики основано также на трудах отечественных ученых в области конституционного, государственного права и теории прав человека: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, К.В. Арановского, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Н.В. Варламовой, С.В. Васильевой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Г.А. Гаджиева, Е.В. Гриценко, В.Ф. Дерюжинского, А.А. Долгополова, В.Д. Зорькина, С.М. Зырянова, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лапаевой, Е.А. Лукашевой, В.В. Маклакова, В.Д. Мазаева, А.В. Малько, Л.С. Мамута, А.В. Мелехина, В.В. Невинского, Л.А. Нудненко, С.В. Пчелинцева, Ю.И. Скуратова, Т.Я. Хабриевой, Е.Б. Хохлова, И.Е. Фарбера, В.Е. Чиркина, Б.Н. Чичерина, В.И. Шкатуллы, Е.С. Шугриной, Б.С. Эбзеева, Л.С. Явича и некоторых других авторов.

Кроме того, в настоящем исследовании использовались труды таких зарубежных ученых, как А. Бланкенагель, Э. Брэдли, Ф. Быдлински, А.В. Дайси,

М. Дженис, Р.Е. Гудин (R.E. Goodin), Г. Джефсон, М. Косла, М. Коэн-Элия, Р. Кэй, И. Левин, В.Ф. Матвеев, Д. Мид (D. Mead), М. Ориу, И. Порат, М. Де Сальвиа, С. Цакиракис, К. Экштайн, Томас И. Эмерсон (Thomas I. Emerson) и др.

Несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки доктринального осмысления положений статьи 31 Конституции Российской Федерации, до сих пор отсутствует единообразное понимание существа предусмотренных ею прав, а также характера и вида правоотношений, в которых они приобретают практическое воплощение. При этом вопросы выдвижения инициативы проведения публичных мероприятий зачастую исследуются фрагментарно, а традиционно используемое в литературе понятие «порядок организации публичного мероприятия» и его значение не подвергаются критическому осмыслению. Нерешенной остается задача концептуального обоснования российской модели реализации права на публичные мероприятия, а также разработки перспективных направлений ее совершенствования. До настоящего времени в имеющихся диссертациях ощущается недостаточность комплексного анализа и классификации порядка и систем организации акций и связанных с такой организацией ограничений.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с реализацией конституционного права человека и гражданина Российской Федерации на публичные мероприятия в процессе их организации.

**Предмет исследования** – нормативное содержание права на публичные мероприятия в Российской Федерации на стадии их организации.

**Цель диссертационного исследования** заключается в определении нормативного содержания и пределов допустимых ограничений права на публичные мероприятия в связи с их организацией и с учетом дифференциации публичных мероприятий.

Указанная цель определила постановку и решение следующих **задач**:

1) исследовать природу и нормативное содержание права на публичные мероприятия;

2) определить место права на публичные мероприятия в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина;

3) дать понятие и классификацию режимов организации публичных мероприятий;

4) раскрыть теоретические основы презумпции в пользу проведения публичных мероприятий, опираясь на международные стандарты в области ограничения права на публичные мероприятия;

5) выявить систему организации публичных мероприятий в Российской Федерации, а также пределы ограничения права на публичные мероприятия в рамках данной системы;

6) исследовать проблемы и пробелы в теоретических подходах в правовом регулировании и в правоприменительной деятельности в области ограничения права на публичные мероприятия.

**Методологическую основу** исследования составили общенаучные (анализ, классификация, синтез, аналогия, функциональный метод и др.) и частнонаучные (формально-юридический, историко-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования) методы научного исследования. В частности, посредством метода правового моделирования создаются новые модели регулирования порядка организации публичных мероприятий, разрабатывается структура презумпции в пользу проведения публичных мероприятий.

**Нормативную базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, зарубежные нормативные источники, регулирующие порядок организации и проведения публичных (массовых) мероприятий (в частности, рассмотрена практика нормативного правового регулирования более 20 государств (29 нормативных правовых актов)).

**Эмпирическая база исследования.** При подготовке диссертации были использованы: решения Европейского Суда по правам человека по вопросам

ограничения свободы собраний (более 30 решений в период с 1981 по 2014 годы); постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации (15 постановлений и 5 определений в период с 1995 по 2014 годы); практика иных судов Российской Федерации (в том числе судов общей юрисдикции 30 субъектов Российской Федерации в период с 2007 по 2014 годы), отдельные решения конституционных судов (трибуналов, советов) Германии, Грузии, Киргизии, Кореи, Латвии, Польши по вопросам ограничения права на публичные мероприятия (свободы собраний), иные правоприменительные акты; документы Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

***Научная новизна*** работы состоит:

в обосновании новых правовых категорий в системе конституционных прав человека и гражданина в Российской Федерации, а именно: право на политические публичные мероприятия (или право на манифестации), право на публичные мероприятия неполитического характера;

в авторском подходе к правовому регулированию права на публичные мероприятия посредством обоснования категории, определяющей тип такого регулирования, - система организации публичных мероприятий;

в разработке понятия и содержательной характеристике презумпции в пользу проведения публичных мероприятий.

***Основные положения, выносимые на защиту.***

1) Право на публичные мероприятия является сложным правовым явлением, в нормативное содержание которого включаются конституционные права человека и гражданина, выделяемые по разным критериям.

*По цели реализации различаются право на публичные мероприятия, проводимые в политических целях в рамках реализации права граждан на участие в управлении делами государства (право на политические публичные мероприятия, или право на манифестации), и право на публичные мероприятия, не*



*предполагающие достижения каких-либо политических целей* (право на публичные мероприятия неполитического характера).

Право на манифестации разделяется *в зависимости от формы публичного мероприятия: право на собрания, право на митинги, право на демонстрации, право на шествия, право на пикетирования*. В то же время право на манифестации может быть реализовано и в иных формах, прямо не поименованных в Конституции Российской Федерации, однако, отличающихся признаками публичного мероприятия политического характера.

*В зависимости от способа реализации права на публичные мероприятия и характера действий уполномоченных субъектов* выделяются (1) *право на организацию и проведение публичного мероприятия* (активное право, предполагающее совершение действий по организации и проведению публичного мероприятия) и (2) *право на участие в публичном мероприятии* (пассивное право, предполагающее присоединение к проводимому публичному мероприятию в качестве участника).

2) Публичные политические мероприятия, как и любая политическая деятельность, направлены на принятие властных решений в различных областях жизнедеятельности – экономики, культуры, науки и др. Исходя из этого, право на манифестации не исключает, а, напротив, предполагает обращение к конкретным темам политики. Основанием для определения политического характера акции выступает выдвижение политических требований и воздействие на принимаемые органами публичной власти решения по различным вопросам жизни страны и внешней политики, а также возбуждение реакции гражданского общества на какие-либо факты и обстоятельства.

3) Разграничение публичных мероприятий по целям организации и проведения на политические и неполитические имеет принципиальное значение для установления пределов ограничения права на публичные мероприятия, которые должны различаться в зависимости от характера публичного мероприятия. В отличие от неполитических политические публичные мероприятия имеют в основании своем разногласия, которые при определенных

обстоятельствах можно интерпретировать в качестве конфликта, и связаны с политическими правами. Соответственно, для этих мероприятий допустимо установление отличий в правилах и процедурах их организации и проведения. Неполитические публичные мероприятия не имеют своим предназначением решение общественно-политических конфликтов, а направлены на удовлетворение социально значимых потребностей, поэтому пределы ограничения права на их организацию и проведение должны быть обусловлены объективными обстоятельствами, не связанными с фактором конфликтности, и быть менее жесткими. Соответствующая дифференциация требований к процедурам организации и проведения политических и неполитических публичных мероприятий должна найти отражение в федеральном законодательстве.

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. Под презумпцией в пользу проведения публичных мероприятий следует понимать такую модель регулирования отношений в сфере реализации права на публичные мероприятия, которая основана на предположении, что организатор публичного мероприятия является добросовестным, а само мероприятие не противоречит закону, а именно: является мирным, имеет законные цели, не создает угрозы правам и законным интересам других лиц, общественному порядку и иным охраняемым законами интересам, а значит, не подлежит запрету либо изменению, пока не доказано обратное.

5) *Порядок организации публичных мероприятий* представляет собой особый правовой режим, устанавливающий правила и процедуры организации публичных мероприятий. В практике конституционных государств выработаны и реализуются *свободный, уведомительный и разрешительный* порядки организации публичных мероприятий. Основным элементом каждого порядка организации публичных мероприятий является санкционирующий акцию акт

субъекта, принимающего окончательное решение о ее проведении. При свободном порядке таким субъектом является организатор публичного мероприятия, а его действия по организации и фактическое проведение акции считаются единственно необходимыми, чтобы она состоялась и была признана законной. При уведомительном порядке организатор должен подать документ с информацией о планируемой акции в компетентный орган, однако какого-либо решения органа по поводу уведомления не требуется. Разрешительный порядок предполагает обязательное наличие санкции (разрешения) органа публичной власти на проведение публичного мероприятия.

б) Совокупность элементов из нескольких порядков организации публичных мероприятий в разном их сочетании и соотношении образует систему организации публичных мероприятий. Элементы данной системы находятся во взаимосвязи, построенной на основе общих принципов и с применением критериев, определяющих условия функционирования каждого порядка при доминировании одного из них. Соответственно *систему организации публичных мероприятий* можно определить как нормативно закреплённую совокупность установленных для организации публичного мероприятия порядков (с доминированием одного из них), обладающую определённой последовательностью и согласованностью, общими принципами и критериями использования составляющих ее порядков. На этой основе выделяются различные национальные модели (системы) организации публичных мероприятий – свободная, уведомительная и разрешительная системы организации публичных мероприятий.

7) Правовое регулирование организации публичных мероприятий в России прошло определённые этапы эволюции: от установления разрешительного порядка организации акций (с 1988 года по 1992 год) к переходному этапу провозглашения уведомительного порядка и его конкретизации в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (с 1992 года по 2004 год) до закрепления на федеральном уровне системы с доминирующим уведомительным порядком, формально исключающей применение разрешительных процедур (с

2004 года до настоящего времени). Ныне, особенно явственно с 2012 года, в Российской Федерации наблюдается тенденция законодательного установления системы организации публичных мероприятий, включающей элементы всех трех известных порядков организации публичных мероприятий (свободного, уведомительного и разрешительного). Декларируя уведомительный порядок, действующий Закон о публичных мероприятиях, формально не признающий использование разрешительного порядка организации акций, в отдельных своих положениях все-таки допускает его использование (вплоть до скрытого запрета мероприятия в результате отказа от согласования условий его проведения). При этом основания, условия и пределы использования уведомительного и разрешительного порядков организации публичных мероприятий, их соотношение оказываются неопределенными.

В целях обеспечения правовой определенности при установлении пределов права на публичные мероприятия и его допустимых ограничений в Российской Федерации представляется необходимым в развитие конституционных положений установить систему организации публичных мероприятий с доминирующим уведомительным порядком и элементами свободного и разрешительного порядков. Это позволит преодолеть существующие законодательные противоречия, закрепить исчерпывающим образом исключительные случаи применения разрешительного порядка организации публичного мероприятия, условия проведения согласительных процедур, гарантии обжалования отказа в согласовании.

***Теоретическая и практическая значимость исследования.*** Результаты диссертации могут быть использованы для принятия мер разъяснительно-интерпретационного характера высшими судебными инстанциями при наличии к тому процессуальных поводов и оснований; для внесения изменений в Закон о публичных мероприятиях, иные федеральные или региональные нормативные правовые акты, касающиеся вопросов реализации права на публичные мероприятия; для проведения дальнейших научных исследований, направленных на совершенствование регулирования прав и свобод человека и гражданина; для

преподавания учебных курсов «Конституционное право», «Права человека», «Защита прав человека» и т.д.

*Апробация результатов диссертации* прошла в ходе ее обсуждения и рецензирования на Кафедре государственного и административного права ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет». Основные положения и выводы диссертационной работы были отражены в научных статьях, опубликованных автором. Материалы исследования использовались автором в процессе подготовки в составе рабочей группы экспертного заключения по запросу судьи Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам, поставленным в запросе депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о проверке конституционности в целом Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и его отдельных положений; в выступлениях и докладах на заседаниях Кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета и на теоретических семинарах. Кроме того, замещая должность государственной гражданской службы Санкт-Петербурга - консультант председателя комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (октябрь 2012 года – октябрь 2013 года), автор принимал участие в подготовке проектов законов Санкт-Петербурга и постановлений Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, касающихся реализации права на публичные мероприятия, в подготовке к публичным слушаниям по законодательным инициативам, затрагивающим обозначенную сферу.

*Структура работы.* Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников, судебных решений и литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность исследования, освещается степень научной разработанности исследуемой тематики, указываются цель, задачи, объект, предмет исследования, определяются методологическая основа, теоретическая, нормативная, эмпирическая и информационная база диссертационного исследования; формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость диссертации, а также приводятся результаты апробации содержащихся в ней выводов и идей.

**Первая глава «Общая характеристика конституционного права на публичные мероприятия»** состоит из четырех параграфов. Структура и содержание главы обусловлены задачами исследования – в ней рассматривается специфика конституционного закрепления права на публичные мероприятия, в том числе анализируется нормативное содержание соответствующих положений Конституции Российской Федерации; определяется природа права на публичные мероприятия в Российской Федерации; исследуются режимы правового регулирования как способы ограничения права на публичные мероприятия, а также принципы, очерчивающие пределы такого ограничения.

*В первом параграфе «Сущность конституционного права на публичные мероприятия: понятие и содержание»* данное право рассматривается в качестве родового для прав, содержащихся в статье 31 Конституции Российской Федерации, раскрываются его цели, характерные признаки, содержание.

*Во втором параграфе «Понятие и элементы режима реализации права на публичные мероприятия»* основной акцент делается на анализе специфики, целей, критериев применения, видов и форм режимов организации публичных мероприятий, а также применяемых в рамках соответствующих режимов ограничительных и стимулирующих мер.

В вопросах реализации право на публичные мероприятия может быть подвергнуто широкому набору ограничений. Таковыми являются в частности:

требование подачи уведомления о проведении акции (жесткий перечень реквизитов уведомления), необходимость получения разрешения на такое проведение, запрет или ограничение определенной тематики (либо же установление определенного круга вопросов, исключительно по которым могут проводиться публичные мероприятия), широкий перечень обязанностей субъектов права, за неисполнение которых предусматриваются меры юридической ответственности.

Значительный удельный вес ограничительных мер приходится именно на этап организации публичного мероприятия — на начальную стадию реализации права на публичные мероприятия. Отвечая на вопрос, какое публичное мероприятие является законным, а какое нет, каковы пределы права на публичные мероприятия и возможности правомерного его ограничения, необходимо прежде всего учитывать, что данная дифференциация проводится во многом на основании того, какова процедура инициирования проведения акции. Традиционно в теории и практике для идентификации режимов организации публичных мероприятий, отличающихся особым сочетанием стимулов и ограничений, используется термин «порядок организации публичных мероприятий».

В практике конституционных государств, касающейся права на публичные мероприятия, используются три порядка, посредством которых организуются акции: свободный, уведомительный и разрешительный. Основным отличительным признаком каждого порядка является санкционирующий публичное мероприятие акт субъекта, принимающего окончательное решение о проведении акции. В свободном порядке таким субъектом выступает организатор мероприятия, а его действия по организации и фактическое проведение акции считаются единственно необходимыми для того, чтобы она состоялась в законном режиме. При уведомительном порядке организатор должен подать уведомление с информацией о планируемой акции в компетентный орган власти. Разрешительная система предполагает обязательное наличие санкции (разрешения) властного субъекта на проведение публичного мероприятия.

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. Этим обусловлено применение различных порядков (режимов) организации публичных мероприятий. Каждый из них имеет свое основание и объективную причину введения. Данная причина может быть обусловлена конкретными политическими, экономическими и иными обстоятельствами, масштабом, характером и целью публичного мероприятия. При этом злоупотребление полномочиями органов власти в сочетании с применяемыми ограничениями и фиктивными стимулами, скорее всего, приведет к дисбалансу, который негативно отразится на общественных отношениях. В связи с этим целесообразнее поставить вопрос не об определении конкретного универсального режима (порядка), а о построении в рамках отдельно взятой национальной правовой системы последовательного и слаженного механизма организации публичных мероприятий (системы организации публичных мероприятий), не допускающего правовых пробелов и коллизий, а также злоупотреблений со стороны органов власти, организаторов или участников акции. В случае, если такой механизм будет установлен, то любой из вышеназванных порядков организации может обеспечить надлежащую реализацию права на публичные мероприятия.

***Третий параграф «Свободная, уведомительная и разрешительная системы организации публичных мероприятий»*** посвящен исследованию совокупности регуляторов на стадии организации публичных мероприятий, действующих в рамках одной национальной правовой системы, а именно – раскрытию понятия, содержания и видов систем организации акций.



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.

В теории можно выделить ключевые моменты, свойственные для соответствующей системы организации публичных мероприятий, описав доминирующий в ней порядок организации в его сочетании с иными порядками. На практике в результате правовых коррективов используемых порядков каждая из систем будет подвержена изменениям. При этом, в случае если такие преобразования будут произведены некорректно, то система организации окажется несогласованной, вызывающей множество правовых конфликтов, а также порождающей возможность злоупотреблений как со стороны органов власти, так и со стороны правообладателей.

Системы организации публичных мероприятий подразделяются в зависимости от доминирующего в них порядка на свободные, уведомительные или разрешительные.

Несмотря на кажущуюся простоту задачи по идентификации системы организации акций, она часто осложняется тем, что законодательство не содержит набора необходимых для этого ключевых элементов. Многие категории, правила, условия имеют неопределенный, двусмысленный или оценочный характер.

*В четвертом параграфе «Презумпция в пользу публичных мероприятий как универсальное средство оценки степени ограничения права на публичные мероприятия»* рассматриваются универсальные принципы, определяющие пределы ограничения права на публичные мероприятия. Анализируются понятие, характерные черты, содержание и условия применения презумпции в пользу проведения публичных мероприятий. Эта презумпция характеризуется как такая 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 законом интересам, а значит, не подлежит запрету либо изменению, пока не доказано обратное.

**Вторая глава «Основания, пределы и средства ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации»** включает в себя четыре параграфа.

*Первый параграф «Вопросы идентификации российской системы организации публичных мероприятий»* посвящен исследованию критериев, позволяющих охарактеризовать существующие в России режимы (порядки) организации публичных мероприятий, а также эволюцию их введения и развития.

Статья 31 Конституции Российской Федерации оставляет определенный простор для конкретизации порядка реализации права на публичные мероприятия. Так, конституционным положением не закрепляется система организации публичных мероприятий или какой-либо порядок реализации рассматриваемого права, нет указания на акт, которым должен быть определен соответствующий круг вопросов, отсутствуют также специальные принципы, характерные для данного института. Вместе с тем, исходя из анализа, проведенного в диссертации, можно сделать вывод, что Конституция Российской Федерации в первую очередь указывает на возможность установления уведомительного или свободного порядка организации публичных мероприятий (либо их сочетания).

До вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 года и принятия Закона № 54-ФЗ действовал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года № 9306-XI<sup>2</sup>, устанавливающий разрешительный порядок организации публичных мероприятий. Указ Президента Российской Федерации от

---

<sup>2</sup> См.: Указ Президиума ВС СССР от 28 июля 1988 года № 9306-XI (с изм. от 25.05.1992) «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 31. Ст. 504.

25 мая 1992 года № 524<sup>3</sup> провозгласил уведомительный порядок, формально исключающий применение разрешительных процедур.

В 2004 году в связи с принятием Закона о публичных мероприятиях было установлено регулирование, характерное для уведомительной системы организации акций: в частности, в Законе отсутствуют обязанность организатора по получению акта компетентного органа публичной власти, санкционирующего планируемое публичное мероприятие, а также возможность прямого запрета акции со стороны органов публичной власти. Вместе с тем Федеральный закон предусматривает полномочие компетентного органа власти инициировать согласительную процедуру, которая вызывает на практике большое число правовых конфликтов, и в некоторых случаях применение этой процедуры имеет своим последствием запрет проведения публичных мероприятий. Неопределенность регулирования часто служит инструментом отказа в согласовании акций, что свойственно для разрешительного порядка организации публичных мероприятий. В 2012 году в Закон № 54-ФЗ были внесены изменения, которые дополнили существующие правила реализации права на публичные мероприятия элементом свободного порядка организации публичных мероприятий, но вместе с тем они значительно расширили область применения процедуры согласования, а значит, и разрешительного порядка организации проведения публичных мероприятий.

***Второй параграф «Ограничения права на публичные мероприятия в применении уведомительного порядка организации публичных мероприятий»*** посвящен исследованию вопросов нормативного закрепления и применения уведомительного порядка организации публичных мероприятий.

В соответствии с Законом № 54-ФЗ подача уведомления о проведении публичного мероприятия в компетентный орган власти относится к первой официальной стадии организации акции. Данный этап имеет ключевое значение

---

<sup>3</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 года № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 22 (04 июня). Ст. 1216.

для дальнейшей реализации права на публичное мероприятие ввиду того, что при отсутствии уведомления или при подаче уведомления с нарушениями законных предписаний и условий акция не подлежит проведению.

Большое число разногласий между организаторами акций и органами власти вызывают временные рамки, установленные для подачи уведомления, т.е. уведомительный период. Закон о публичных мероприятиях закрепляет жесткие сроки и определяет не только количество дней, до истечения которых необходимо подать уведомление, но и срок, ранее которого подача уведомления не будет иметь необходимых для проведения акции правовых последствий. Обозначенные сроки имеют пресекательный характер. Организатор не вправе проводить публичное мероприятие, если уведомление о его проведении не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения акции. Несоблюдение этого правила будет иметь следствием признание публичного мероприятия незаконным. Поскольку Закон устанавливает, что порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в уполномоченный орган власти, а также порядок реализации процедуры согласования регламентируются соответствующим законом субъекта Российской Федерации, представляется целесообразным предоставить субъектам Российской Федерации право детализировать такие важные моменты, как максимальный срок подачи уведомления до даты проведения акции, своими нормативными правовыми актами, приспособив общий порядок проведения акций под особенности отдельных территорий, сделав при этом оговорку, что законом субъекта Российской Федерации, регламентирующим данный вопрос, не может устанавливаться срок подачи уведомления, ухудшающий положение субъекта права на публичное мероприятие по сравнению с федеральным регулированием.

Анализ приведенных выше законоположений позволяет сделать вывод о наличии такого регулирования, практическое применение которого может привести к злоупотреблениям со стороны органов власти и нарушению права на

публичные мероприятия. Так, например, нормы Закона № 54-ФЗ не допускают проведение публичного мероприятия, если уведомление о его проведении было подано с нарушением установленных сроков либо если с уполномоченным органом власти не было согласованы условия публичного мероприятия при инициировании процедуры согласования. При этом, хотя законодательство Российской Федерации не допускает прямого абсолютного запрета публичного мероприятия, на стадии организации публичного мероприятия компетентный орган власти может наложить фактический запрет на проведение мероприятия при конкретных условиях, чем существенно сужается область свободного усмотрения организатора публичного мероприятия, а в некоторых случаях – делает проведение акции нецелесообразным ввиду невозможности достижения ее цели. Указанные ограничения свойственны разрешительному порядку организации публичного мероприятия, и их наличие позволяет усомниться в том, что существующее регулирование вписывается в рамки уведомительной системы организации акций.

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).

**В третьем параграфе «Согласительные процедуры в российской системе организации публичных мероприятий»** выявляются сущность и содержание, а также правовые последствия процедуры согласования условий проведения публичного мероприятия.

Закон № 54-ФЗ устанавливает общее правило для проведения акций — публичное мероприятие может быть проведено в любых пригодных для целей данного мероприятия местах. Обозначенное правило представляется закономерным, учитывая тот факт, что выбор места проведения является *conditio sine qua non* любой акции.

После получения уведомления о проведении публичного мероприятия уполномоченный орган власти может направить организатору обоснованное

предложение провести акцию в другом месте или в другое время. Процедура согласования места проведения публичного мероприятия является необходимым инструментом для недопущения и предотвращения социальных конфликтов, противодействия посягательству на охраняемые правом ценности. Вместе с тем в Законе о публичных мероприятиях отсутствуют как определение термина «согласование», так и нормы о порядке проведения согласительных процедур. Определение конкретных пределов и способов осуществления дискреции органов власти в этой области в законодательстве и судебной практике также отсутствует, а термины, санкционирующие данную дискрецию, носят оценочный характер. Кроме того, отсутствует указание на необходимость разрешения вопросов о допустимости ограничения с использованием презумпции в пользу проведения публичных мероприятий. По этой причине регулирование порядка реализации и ограничения конституционного права на публичные мероприятия нуждается в большей конкретизации. В частности, в нормативном закреплении на федеральном уровне нуждается порядок проведения согласительных процедур. Представляется также рациональным задать исчерпывающий перечень конкретных обстоятельств, которые исключали бы проведение мероприятия, а также очертить в законодательных актах пределы ограничения права, закрепив на основании практики Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека критерии, принципы, в соответствии с которыми будет решаться вопрос о необходимости вмешательства органов власти в иных случаях.

Исходя из проведенного анализа можно сделать вывод о том, что организатор публичного мероприятия в процессе реализации права на публичные мероприятия уже на этапе выбора места проведения акции встречает множество преград.

В целях разрешения обозначенной проблемы и преодоления правового пробела, порождающего указанные преграды, необходимо сужение дискреции региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления посредством кодификации и классификации оснований

направления предложения об изменении места проведения публичного мероприятия с нормативным закреплением критериев и принципов, на которых будет основываться такое предложение.

Регулирование порядка реализации и ограничения конституционного права на публичные мероприятия нуждается в более подробной регламентации, а каждый случай вмешательства должен строиться на неопровержимых доказательствах его необходимости при условии, что нельзя предотвратить возможные негативные последствия иными способами. В противном случае реализация конституционного права становится объектом непосредственного административного руководства.

***В четвертом параграфе «Ограничения права на публичные мероприятия при использовании специально отведенных или приспособленных мест»*** исследуются специфика и содержание нового элемента российской системы организации публичного мероприятия — свободного порядка организации публичного мероприятия, распространяющегося только на акции, проводимые в специально отведенных местах.

В соответствии с нововведениями, внесенными в Закон о публичных мероприятиях в июне 2012 года, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные места 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 (ч. 1.1 ст. 8). Смысл данной новеллы заключается в том, что при подаче уведомления о проведении публичного мероприятия на данных территориях организатору (при соблюдении норм предельной заполняемости и отсутствии чрезвычайных обстоятельств) не может быть предложено провести акцию в ином месте.

Рассматриваемые нововведения направлены на ослабление возрастающего напряжения вокруг права на публичные мероприятия. Вместе с тем,

законодательные требования к специально отведенным местам носят неопределенный характер и нуждаются в конкретизации посредством дополнения их рядом критериев.

Кроме того, согласно изменениям, внесенным в Закон № 54-ФЗ, после определения специально отведенных мест публичные мероприятия, «как правило», должны проводиться в указанных местах. Данная формулировка (по смыслу последующих положений закона) означает: в случае если организаторы не будут удовлетворены перечнем «разрешенных» для публичных мероприятий мест, то они не смогут в общем, уведомительном порядке провести акцию в месте, которое не входит в такой перечень. Для проведения мероприятия вне специально отведенных мест необходимо во всяком случае пройти процедуру согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Данное требование прохождения согласования не обусловлено необходимостью урегулирования каких-либо конфликтов и затронутостью чьих-либо прав и интересов. Таким образом, можно констатировать, что данная процедура согласования в отличие от существовавшего ранее согласительного порядка, который инициировался только в случае наличия мотивированных возражений компетентных органов, имеет иную природу. При этом порядок, признаки и основания применения указанной новеллы не определены в законодательстве, что создает пробел в правовом регулировании и значительно расширяет дискрецию органов власти без указания ее пределов.

В **заключении** подведены итоги диссертации и сформулированы рекомендации по совершенствованию действующего законодательства. В частности, делается вывод о целесообразности расширения полномочий органов государственной власти, осуществляющих правосудие, а также о сужении дискреции региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (как, например, в сфере согласования места проведения публичного мероприятия). Все это могло бы стать дополнительной процессуальной и материальной гарантией реализации права на публичные



мероприятия, позволяющей лучше обращаться с положительными ресурсами целесообразной дискреции.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:**

1. Иванов, А.О. Понятие и классификация систем организации публичных мероприятий // Социология и право. – 2015. – № 1. – С. 97–106 (0,8 п.л.).

2. Иванов, А.О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 2 (36) – С. 172–186 (0,8 п.л.).

3. Гриценко, Е.В., Елисеева С.В., Иванов А.О., Кудряшова, О.А. Новеллы законодательства о свободе публичных мероприятий: режим конституционной свободы // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 22–31. (в соавт.; 1,5 п.л.).

4. Иванов, А.О. Право выбора места проведения публичных мероприятий: теория и практика согласования // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 39–45 (1.1 п.л.).