



*Специальный доклад  
Уполномоченного по правам человека  
в Российской Федерации*

**О СОБЛЮДЕНИИ  
НА ТЕРРИТОРИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА  
НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ**

## **Оглавление**

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВА НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ.....	5
1.1. Уведомительный порядок проведения публичного мероприятия.....	5
1.2. Цели и место проведения публичного мероприятия .....	7
1.3. О прекращении публичного мероприятия .....	14
2. ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ МИРНЫХ СОБРАНИЙ.....	17
2.1. Порядок подачи и приема уведомлений о проведении публичных мероприятий .	17
2.2. Процедура согласования уведомлений о проведении публичных мероприятий ...	23
2.3. Практика фактического запрета публичных мероприятий .....	26
3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	31

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **ЗАКОН СИЛЬНЕЕ ВЛАСТИ**

*Доклад подготовлен в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и направлен в Государственную Думу Российской Федерации. Он охватывает круг проблем, связанных с реализацией гражданами страны своего конституционного права на проведение мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.*

*Вызвавшие большой общественный резонанс события на улицах и площадях ряда крупнейших городов нашей страны в первой половине 2007 года с особой силой высветили системную проблему реализации на практике права граждан собираться мирно и без оружия, как это предусмотрено статьей 31 Конституции Российской Федерации. Вопреки широко распространенному мнению эта проблема, как представляется, не имеет четко сфокусированной политической модальности. «Под раздачу» правоохранителей с дубинками, стремящихся не допустить проведения публичного мероприятия, попадают порой не только радикальные оппозиционеры, но и пенсионеры, протестующие против так называемой «монетизации» льгот, и футбольные болельщики, и просто случайные прохожие. По сообщениям СМИ, инцидент такого рода произошел, в частности, и в подмосковном городе Химки, где 22 апреля 2007 года сотрудники ОМОНа весьма жестко (чтобы не сказать жестоко) обошлись с участниками митинга, организованного в связи с демонтажем памятника героям Великой Отечественной войны и эксгумации их могил по распоряжению местных властей.*

*Дежурно отрицая факты неадекватного применения силы, представители Министерства внутренних дел Российской Федерации и других органов власти обычно объясняют свои действия необходимостью*

*пресечения неких «несанкционированных» или «несогласованных» манифестаций. Подобная позиция в лучшем случае указывает на весьма субъективное понимание должностными лицами положений статьи 31 Конституции Российской Федерации, а также Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».*

*При подготовке доклада использованы сведения, полученные Уполномоченным от государственных органов, от неправительственных организаций, из средств массовой информации, а также из находящихся у него на рассмотрении обращений и жалоб граждан Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» доклад концентрируется на правовых и правоприменительных сторонах указанной проблемы, оставляя «за кадром» ее чисто политические аспекты.*

*Свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований – неотъемлемый и основополагающий элемент правового статуса гражданина любого демократического государства. Целью перечисленных выше публичных мероприятий является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом коллективного согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой государства, с действиями его отдельных органов и должностных лиц, а также с позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил. Таким образом, обеспечение свободы мирных собраний следует рассматривать как важную гарантию участия граждан в управлении делами демократического государства. Ограничение этой свободы иначе, как на основе разумных, понятных всем гражданам и универсально применяемых законов – есть отступление от базовых принципов конституционного строя демократического государства, угроза его подлинной стабильности. Вместе с тем нельзя, конечно, не сказать и о том, что ничуть не меньшей угрозой стабильности демократического*

*государства и всего общества является злоупотребление свободой мирных собраний и, в частности, использование ее для выдвигания антиконституционных экстремистских лозунгов, для провоцирования общественных беспорядков и иного посягательства на права и интересы граждан.*

## **1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВА НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ**

Право граждан собираться мирно и без оружия как одно из важнейших политических прав закреплено в целом ряде международных и национальных нормативных правовых документов.

**Международный пакт о гражданских и политических правах, определяет, что право человека на мирные собрания не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом в интересах обеспечения государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.<sup>1</sup>**

**Конституция Российской Федерации гарантирует, что граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.<sup>2</sup>**

### **1.1. Уведомительный порядок проведения публичного мероприятия**

Вплоть до 2004 года нормативно-правовое регулирование права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации осуществлялось в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года № 9306-

---

<sup>1</sup> Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966, вступил в силу 23.03.1976 Президиум Верховного Совета СССР ратифицировал указанный пакт 16.10.1973).

<sup>2</sup> Статья 31 Конституции Российской Федерации.

XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», с некоторыми изменениями продленного Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1992 года № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования». При этом устанавливалось, что нормы упомянутого Указа Президиума Верховного Совета СССР будут применяться до принятия соответствующего закона Российской Федерации. Уже одно то, что такое временное положение сохранялось на протяжении двенадцати последующих лет, позволяет понять, как непросто решался вопрос о выработке механизма реализации конституционного права граждан на мирные собрания. С учетом этого нельзя не сказать о том, что принятый 19 июня 2004 года **Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 54-ФЗ** стал большим шагом вперед в развитии российской демократии.

Новый закон выгодно отличается от действовавшего до его принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР. Последний предусматривал право органов исполнительной власти запрещать проведение митингов, шествий или демонстраций в случае, если их цели противоречили Конституции страны, равно как и конституциям ее субъектов, либо угрожали общественному порядку и безопасности граждан. Напротив, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» такого права не предусматривает, устанавливая лишь перечень мест, где их проведение запрещено. Таким образом, упомянутый федеральный закон эффективно вводит **уведомительный порядок проведения публичных мероприятий**. Суть нововведения в том, что, согласно п.7 ст.2 этого закона, организатор публичного мероприятия не испрашивает у органа исполнительной власти или местного самоуправления разрешения на его проведение, а лишь информирует о своих намерениях. Соответственно, ч.1 ст.10 того же закона предусматривает **право организатора публичного**

**мероприятия на информирование граждан о месте, времени и целях его проведения с момента подачи уведомления.**

## **1.2. Цели и место проведения публичного мероприятия**

Закон исчерпывающе определяет публичное мероприятие как открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Согласно закону, целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

При этом, однако, следует иметь в виду, что буквальное толкование норм закона может привести к тому, что многие публичные мероприятия, организуемые гражданами для выражения их мнения, например, по конкретным вопросам жизни своего микрорайона или действий местной администрации, окажутся вне сферы регулирования Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Показательным в этом смысле является случай, имевший место в г. Кирове, где администрация города посчитала невозможным «согласовать» проведение пикета комитетом жильцов на том основании, что заявленной целью акции было выражение протеста против незаконного, по мнению жителей, строительства здания на участке между домами. Администрация города сочла, что организация пикета с такой целью не подпадает под действие Федерального закона от 19 июня 2004 года, регулирующего лишь публичные мероприятия, проводимые для выражения мнений и выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни, а также внешней политики страны в целом. В итоге пикет не состоялся.

Позиция администрации города представляется Уполномоченному абсурдной. К сожалению, в связи с тем, что заявителями не была соблюдена обязательная процедура предварительного судебного обжалования решения органа власти, Уполномоченный был лишен возможности вмешаться в ситуацию.

Проведение публичных мероприятий в целях предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума регулируется как Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», так и законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах. Действие названного федерального закона не распространяется на религиозные обряды и церемонии, на спортивные, театральные и любые другие публичные мероприятия, целью которых не является свободное выражение и формирование мнений, либо выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Публичные мероприятия, в ходе которых звучат призывы к войне и насилию, разжигается расовая, этническая или религиозная ненависть, должны, конечно, рассматриваться как не подпадающие под определение «мирные собрания» и подлежат прекращению. Следует согласиться с рекомендациями, содержащимися в Руководящих принципах Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, согласно которым, например, призывы к насильственному изменению (свержению) конституционного строя составляют достаточную основу для прекращения публичного мероприятия. Соответственно, действия властей, направленные на прекращение подобного публичного мероприятия, не являются нарушением права на мирные собрания. С другой стороны, публичное осуждение действующих властей, призывы к их отставке или наказанию законными средствами, равно как и публичное выражение мнения о необходимости изменения конституционного строя путем применения предусмотренных законом процедур, не должны ограничиваться, ибо они вписываются в общепринятую концепцию обеспечения права на свободу слова и собраний.

Большинство публичных мероприятий не имеет жесткой увязки с конкретным объектом и может проводиться в любом пригодном для этого месте. Однако такой вид публичного мероприятия, как, например,

пикетирование, всегда имеет конкретного адресата своих требований или высказывания мнений. По этой причине его участники, как правило, обоснованно негативно воспринимают предложения об изменении места проведения своего мероприятия. Кроме того, как закон, так и элементарная логика подсказывают, что любое публичное мероприятие вообще проводится для привлечения внимания общества к каким-либо проблемам. Проведение публичного мероприятия в таком месте, где сделать этого нельзя, объективно лишено смысла.

Можно допустить, что, предлагая изменить место проведения публичного мероприятия, органы исполнительной власти и местного самоуправления исходят из таких аполитичных практических соображений, как необходимость обеспечения безопасности его участников, рационального использования территории с учетом ее максимально возможной и минимально достаточной заполняемости и т.д. В свою очередь, у организаторов публичных мероприятий могут быть не менее убедительные причины не соглашаться с предложением властей. Вопрос о том, чья точка зрения имеет приоритет, пока в российском законодательстве четко не урегулирован.

Следует, однако, заметить, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» имеет лазейку, позволяющую властям не допустить проведения публичного мероприятия, запретить которое они формально не могут. Согласно ч.5 ст.5 указанного закона, организатор публичного мероприятия **не вправе проводить его**, если с органом исполнительной власти или местного самоуправления **не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения этого мероприятия**. Наличие в законе этого положения чревато тем, что любые разногласия, возникающие между органами власти и организаторами публичного мероприятия относительно места и времени его проведения будут решаться в пользу первых. Что, по

всей видимости, не в полной мере согласуется с уведомительным порядком проведения публичных мероприятий.

Наряду с федеральным законом конституционное право на мирные собрания регулируется также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Весьма спорной в этой связи представляется устанавливаемая некоторыми актами практика нормативного определения постоянных мест, где только и разрешается проводить публичные мероприятия. В частности, согласно пункту 1.2 постановления администрации Читинской области от 18 марта 2003 года, органы местного самоуправления определяют перечень мест проведения публичных мероприятий с учетом конституционных прав и свобод всего населения муниципального образования. Информацией о возникновении на этой почве разногласий между властью и организаторами публичных мероприятий Уполномоченный не располагает. Из источников в неправительственных организациях области ему известно, что практика проведения публичных мероприятий в раз и навсегда установленных местах не вызывает возражений у большинства их организаторов. Вообще говоря, рациональность подобной практики, как будто, очевидна. Вместе с тем нельзя не констатировать, что она, в сущности, чревата ограничением конституционного права на мирные собрания путем создания «обычая», не обязательно совпадающего с буквой и духом закона. Федеральный закон определяет лишь места, где проведение публичных мероприятий запрещается, тем самым позволяя их проведение в любых других местах на основе принципа «все, что не запрещено, – разрешено». Практика же, описанная выше, опирается на прямо противоположный принцип – «все, что не разрешено – запрещено».

**В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»** закреплён перечень мест, в которых не допускается проведение публичного мероприятия. К ним относятся:

1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

В соответствии с тем же законом, порядок проведения публичных мероприятий на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», включающего Красную площадь и Александровский сад, определяется Президентом Российской Федерации.

Как будто в рамках той же логики закон предоставляет органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право определять порядок, то есть по существу ограничивать проведение публичных мероприятий на любых территориях, которые они своим решением объявят памятниками истории и культуры. На деле, однако, это положение федерального закона представляется необоснованно расширительным и допускающим произвольное толкование.

Постановлением администрации Алтайского края от 3 февраля 2006 года № 34 утвержден Порядок проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры Алтайского края, которым установлено, что, с учетом особого значения площади Советов для сохранения культурного облика города Барнаула и исторических традиций Алтайского края, она используется только для проведения торжественных митингов и военно-патриотических мероприятий, а также для празднования Дня города.

Решением Алтайского краевого суда от 22 ноября 2006 года, подтвержденным кассационным определением Верховного Суда РФ от 21 февраля 2007 года, данный раздел постановления краевой администрации

признан недействующим со дня вступления судебного решения в законную силу.

Судом установлено, что площадь Советов, являющаяся центральной площадью г. Барнаула, в государственные списки недвижимых памятников истории и культуры не была внесена и к объектам культурного наследия в установленном порядке не отнесена.

Имеющиеся на ее территории четыре памятника истории и культуры не могут служить основанием для автоматического отнесения к памятникам истории самой площади, поскольку статьей 3 Федерального закона № 54-ФЗ как объекты истории и культуры определены отдельные памятники, а не объединяющая их территория.

При таких обстоятельствах ограничения, связанные с проведением публичных мероприятий на площади Советов г. Барнаула, были признаны судом противоречащими федеральному законодательству.

Столь же неоднозначным оказывается на практике и используемое в федеральном законе понятие «непосредственно прилегающая территория». Согласно закону, «территории, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам – это земельные участки, границы которых определяются решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами, регулиющими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства». Сегодня, Уполномоченный не имеет информации о наличии хотя бы в одном субъекте Российской Федерации полного и четкого нормативного определения понятия «непосредственно прилегающей территории». Едва ли не единственное исключение – постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 декабря 2005 года, вводящее вокруг станций метрополитена пятидесятиметровую зону, в которой рекомендовано воздержаться от проведения публичных мероприятий.

Отсутствие нормативного определения указанного понятия открывает простор для его произвольного толкования. К примеру, в столице Республики Бурятия г. Улан-Удэ для проведения публичных мероприятий закрыта площадь Советов, целиком рассматриваемая властями как непосредственно прилегающая к зданию Конституционного суда

республики. Подобные примеры произвольного и необоснованно расширительного толкования понятия «непосредственно прилегающие территории» обнаруживаются в нормативных правовых актах и других субъектов Российской Федерации.

**В связи с этим следует подчеркнуть, что отсутствие нормативного определения понятия «непосредственно прилегающей территории» нарушает принцип правовой определенности, в результате чего, даже действуя с должной осмотрительностью, организаторы и участники публичных мероприятий не всегда могут в достаточной степени предусмотреть последствия своих действий.**

Житель Екатеринбурга Ш. привлечен к административной ответственности за нарушение порядка проведения пикетирования. Место для проведения пикета было выбрано им в пределах видимости Свердловского областного суда, но без захода на окружающий здание суда участок, обозначенный толстой металлической цепью на расстоянии 25-30 метров от фасада здания. Посчитав, что эта металлическая цепь обозначает территорию, непосредственно прилегающую к зданию суда, Ш. проводил пикет за ее пределами, но был задержан сотрудниками милиции. В отношении Ш. был составлен протокол об административном правонарушении. В ходе рассмотрения дела Ш. мировым судьей выяснилось, что определить границы земельного участка, непосредственно прилегающего к зданию областного суда, невозможно по причине отсутствия необходимого для этого документа – межевого дела. Тем не менее Ш. был признан виновным в пикетировании в запрещенном месте – на территории непосредственно прилегающей к зданию суда. При этом суд исходил из положений пункта 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому границы и размеры земельного участка, определяются с учетом его **фактически** используемой площади. Такая позиция суда была поддержана во всех судебных инстанциях, включая Верховный Суд Российской Федерации.

По мнению Уполномоченного, нормативное регулирование, примененное при вынесении всех судебных решений по этому делу, нарушает принцип правовой определенности, поскольку не позволяет гражданину предвидеть фактические и юридические последствия реализации своего конституционного права на мирное собрание. В связи с этим Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на несоответствие указанного нормативного регулирования статьям 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

### 1.3. О прекращении публичного мероприятия

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не устанавливает оснований для временного запрета публичных мероприятий в отдельных районах или населенных пунктах страны. Между тем целесообразность сохранения столь очевидного пробела как минимум не бесспорна. Нельзя, в частности, не упомянуть о том, что Европейская комиссия по правам человека, рассматривая дела, поступившие из Швейцарии и Великобритании, сочла приемлемым временный запрет всех публичных мероприятий в отдельных населенных пунктах в случае, если их проведение сопряжено с серьезной угрозой общественной безопасности и общественному порядку. Вполне понятно, однако, что наличие такой угрозы должно быть убедительно аргументировано, а запрет на публичные мероприятия не может быть выборочным.

Федеральный закон четко регламентирует действия уполномоченных представителей органов исполнительной власти или органов местного самоуправления по прекращению публичных мероприятий. Весьма характерно при этом, что закон не делит публичные мероприятия на «санкционированные» и «несанкционированные» и, естественно, не устанавливает какой-то особый порядок для прекращения последних.

Согласно закону, **прекращение публичного мероприятия – это не одномоментный акт, а многоэтапная процедура, по сути дела нацеленная на то, чтобы избежать или максимально снизить вероятность применения силы к его участникам. Именно поэтому ч.1 ст.17 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливает, что обоснованное указание о прекращении публичного мероприятия должно быть дано сначала его организаторам, и только затем напрямую его участникам. И что в обоих случаях, как организаторам, так и участникам публичного мероприятия необходимо предоставить разумное время для выполнения указания о его прекращении.**

Применение силы для прекращения публичного мероприятия, как бы «зашифрованное» в стандартной формуле «действия в соответствии с законодательством Российской Федерации», согласно ч.2 и ч.3 ст.17 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», допускается только в случаях невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия или возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и других ситуаций, требующих экстренных действий. При этом ясно, что и в указанных случаях применение силы должно быть сведено к необходимому минимуму.

**В целом же должностные лица по поддержанию правопорядка должны избегать применения силы для прекращения публичных мероприятий ненасильственного характера.** Именно на такой подход ориентируют общепринятые международные стандарты и, в частности, **Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка**, одобренные восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в сентябре 1990 года. Принципиально важно при этом, что, как подчеркивается в ст.8 этого документа, «внутренняя политическая нестабильность или любые другие чрезвычайные общественные явления не могут служить оправданием для любого отступления от настоящих Основных принципов».

Отдельно следует сказать об установленных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» гарантиях реализации права граждан на проведение публичного мероприятия. Принципиально важной представляется норма, обязывающая органы государственной власти или местного самоуправления, которым адресованы вопросы, ставшие причиной проведения публичного мероприятия, рассмотреть их по существу и сообщить о принятых решениях организатору мероприятия (ч.2 ст.18). Такие решения совсем не обязательно должны предусматривать согласие с требованиями участников публичного

мероприятия. Однако приниматься они должны всегда, хотя бы в знак уважения государства к мнению своих собравшихся на манифестацию граждан.

Не менее важно и предусмотренное ст.19 того же закона положение, согласно которому решения и действия (бездействие) органов власти и должностных лиц, нарушающих право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суде.

Л. обратился в суд с заявлением о признании недействующими главы 2 и 3 Закона Калининградской области от 12 февраля 1999 года №110 «О собраниях (сходах) граждан в Калининградской области», ссылаясь на то, что в соответствии с ними собрание граждан допускается только после получения разрешения от органа местного самоуправления в то время как, согласно Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», процедура созыва собрания носит уведомительный характер.

Решением Калининградского областного суда от 21 октября 2004 года в удовлетворении заявленного требования отказано по следующим основаниям. В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», одной из форм прямого волеизъявления населения в вопросах местного значения является собрание (сход) граждан. При этом правовое регулирование вопросов порядка созыва и проведения собраний (сходов) отнесено к компетенции субъекта Российской Федерации. Таким образом, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регулирует порядок созыва и проведения собрания граждан как публичного мероприятия, а Закон Калининградской области №110 устанавливает порядок осуществления гражданами Российской Федерации своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления на собрании (сходе). При этом понятия «собрания» в приведенных законах носят различный правовой характер, как, собственно и правовые последствия принятых на этих собраниях решений.

Решение суда в принципе представляется обоснованным. Вместе с тем законодателю следует, видимо, избегать использования одних и тех же терминов для обозначения различных правовых категорий, особенно в тех случаях, когда речь идет о реализации конституционных прав граждан.

## **2. ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ МИРНЫХ СОБРАНИЙ**

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», несмотря на отмеченные пробелы, а также нестыковки отдельных своих положений, в принципе позволяет гражданам реализовать свое конституционное право собираться мирно и без оружия. Многие, однако, зависят от способности органов власти применять этот вполне соответствующий Конституции Российской Федерации закон единообразно и аполитично, то есть не подразделяя организаторов и участников публичных мероприятий на **нравящихся и не нравящихся**, и, соответственно, не предоставляя режима наибольшего благоприятствования первым в ущерб вторым. **Сила, справедливость и сама сущность любого закона в том, что он один для всех.**

### **2.1. Порядок подачи и приема уведомлений о проведении публичных мероприятий**

**Закон предусматривает для органа власти единственный канал общения с организатором публичного мероприятия до его проведения – процедуру приема уведомления.** Вполне понятно поэтому, что за неимением других законных средств именно процедура уведомления используется некоторыми представителями власти для произвольного ограничения права граждан на мирные собрания.

Федеральный закон (ч.1 ст.7) обязывает организатора публичного мероприятия не ранее чем за 15 и не позднее чем за 10 дней до даты его проведения подать уведомление об этом. Уведомление о пикетировании группой лиц подается не позднее чем за три дня до его проведения. Практика подтверждает, что такие сроки достаточны для эффективной реализации конституционного права на мирные собрания, отвечают требованию соразмерности и выступают в качестве процедурной гарантии, как для организаторов публичного мероприятия, так и для органов власти.

Такие же сроки подачи уведомлений устанавливают нормативные правовые акты практически всех субъектов Российской Федерации. В

отдельных регионах, например в Тюменской области, уведомление подается строго за 10 дней до проведения публичного мероприятия. Впрочем, само по себе такое ограничение, как представляется, мало влияет на эффективность реализации конституционного права на мирные собрания.

Уведомление должно содержать полную информацию о цели, форме, месте проведения и маршрутах движения участников, о дате, времени начала и окончания мероприятия и т.д. Закон не предполагает возможности отказа в приеме уведомления, в том числе даже составленного неверно или не содержащего полной информации о мероприятии. Со своей стороны, согласно пп.1 и 2 ч.1 ст.12 того же закона, орган власти должен документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия и в трехдневный срок довести до сведения его организатора обоснованные предложения об изменении места и (или) времени мероприятия, а также об устранении несоответствия уведомления о нем требованиям закона.

Таким образом, федеральный закон не предоставляет органу власти права не принять уведомление о проведении публичного мероприятия. Но зачастую законодатель в субъектах Российской Федерации пытается это право себе присвоить, включая в собственные законы положения о «признании уведомления не поданным», о «нерегистрации уведомления», об «отказе в принятии уведомления» и т.д.

«Лидерство» по части изобретения казуистических формулировок, позволяющих максимально усложнить и запутать сугубо техническую процедуру подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, принадлежит властям Республики Башкортостан. В соответствии с ч.5 ст.4 Закона Республики Башкортостан от 19 апреля 2005 года «О порядке уведомления о проведении публичного мероприятия», уполномоченный орган власти может на первом этапе принять решение о **регистрации** или **нерегистрации** поступившего уведомления, а на втором – о его **принятии** или **признании не поданным**. «Изюминка» двухступенчатой процедуры в

том, что она позволяет органу власти объявить **«не поданным»** уже **принятое и зарегистрированное уведомление**.

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться как в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, так и в орган местного самоуправления. Нормативные акты субъектов Российской Федерации вводят правовые основания для такой дифференциации.

Как правило, уведомление о проведении мирного собрания подается в орган местного самоуправления муниципального образования. При этом, однако, в большинстве регионов Российской Федерации структурное подразделение или должностное лицо в органе местного самоуправления, уполномоченное осуществлять прием, учет и рассмотрение уведомлений, не определено нормативно и назначается распоряжением руководителя соответствующей местной администрации по его усмотрению. В Республике Хакасии уведомления рассматриваются общим отделом, в Пензенской области – отделом делопроизводства, в Ивановской области – организационным отделом. Проблема, как представляется, не в названии подразделения, призванного обеспечивать важнейшее конституционное право граждан, а в легко угадываемом за подобным разноречивым восприятием работы с уведомлениями как второстепенной технической функции, не требующей ни глубокого знания законодательства, ни ответственности за принимаемые решения. В странах с устоявшимися демократическими традициями такая ситуация, может быть, и уместна. В России же она чревато дополнительными «невынужденными» ошибками должностных лиц, а порой и их откровенным произволом.

Уведомление подается в администрацию субъекта Российской Федерации, если публичное мероприятие проводится на территории, непосредственно прилегающей к зданиям, в которых размещаются государственные органы субъекта Российской Федерации. Такой порядок

существует в Республике Башкортостан, в Удмуртской Республике, в Астраханской, Костромской, Липецкой, Омской и Челябинской областях. В Республике Татарстан, в Ставропольском крае, в Московской области в г. Санкт-Петербурге уведомление подается в администрацию субъекта Российской Федерации, если публичное мероприятие проводится на территории нескольких муниципальных районов, в Республике Башкортостан – если оно проводится в виде демонстрации или шествия.

В некоторых регионах необходимость подачи уведомления в администрацию субъекта Российской Федерации обуславливается также проведением публичного мероприятия на центральных магистралях и площадях города, на территории, непосредственно прилегающей к зданиям федеральных органов власти, представительств иностранных государств, заявленной численностью участников мероприятия и т.д.

В принципе, обширный и не единообразный перечень обстоятельств, при которых уведомление о проведении публичного мероприятия должно подаваться в администрацию субъекта Российской Федерации, не вступает в противоречие с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Факт рассмотрения уведомлений в администрации субъекта Российской Федерации, наверное, можно было бы даже приветствовать как повышающий уровень ответственности за принимаемые решения. Проблема, однако, в том, что по давней российской традиции, чем выше уровень руководителя, тем ниже вероятность наступления для него правовой ответственности за не вполне согласующиеся с законом решения. Неслучайно поэтому отдельные руководители субъектов Российской Федерации, порой, «смело» берут на себя ответственность за наложение прямого запрета на проведение конкретных публичных мероприятий, чего по закону делать не могут.

Общее требование о содержании уведомления, закрепленное в ч.3 и ч.4 ст.7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в той или иной степени продублировано в

законодательстве субъектов Российской Федерации. Однако некоторые субъекты Российской Федерации установили дополнительные требования, вызывающие серьезные возражения.

Например, в ряде муниципальных образований Ульяновской области установлена норма сбора подписей и образец прилагаемого к уведомлению подписного листа. Подобное требование представляется чрезмерным и неконституционным.

В ряде субъектов Российской Федерации (в частности, в Волгоградской, Липецкой областях) организатор публичного мероприятия вместе с уведомлением должен представить копию паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, копии учредительных документов политической партии или общественного объединения, их решение о проведении публичного мероприятия, а также документ, удостоверяющий его полномочия. С некоторой натяжкой такое требование может, наверное, быть признано допустимым. Однако требования законодателя Пермской области (ныне Пермского края), обязывающего организатора публичного мероприятия приложить к уведомлению о его проведении план-схему расположения участников, копии паспортов лиц, уполномоченных выполнять распорядительные функции, а также регламент мероприятия, явно чрезмерны и, пожалуй, абсурдны. Они не имеют под собой правового основания, поскольку, например, изменение расположения участников или регламента публичного мероприятия, при соблюдении остальных требований к его организации и проведению, не может трактоваться как нарушение установленного законом порядка.

Больше всего документов необходимо приложить к уведомлению о проведении публичного мероприятия в Республике Башкортостан. Полный список требуемых документов включает:

1. Копии паспортов организатора публичного мероприятия и лиц, уполномоченных выполнять распорядительные функции;

2. Письменное согласие уполномоченных лиц на выполнение распорядительных функций;

3. Решение политической партии (или иного объединения) о проведении публичного мероприятия, скрепленное печатью и заверенное уполномоченным лицом;

4. Копия протокола заседания политической партии (или иного объединения), скрепленная печатью и заверенная уполномоченным лицом;

5. Нотариально заверенная копия документа о регистрации политической партии (или иного объединения);

6. Нотариально заверенная копия устава политической партии (или иного объединения) либо нотариально заверенная копия документа, подтверждающего факт создания и деятельности объединения, действующего не на основании устава.

Изучение приведенного списка требуемых документов, как представляется, свидетельствует о том, что он придуман с единственной целью – максимально затруднить гражданам России реализацию их конституционного права на мирные собрания.

Сомнения прямо противоположного свойства вызывает практика подачи одного уведомления сразу о проведении нескольких публичных мероприятиях. В частности, в первом полугодии 2006 года Саратовским региональным отделением КПРФ было подано 16 уведомлений о проведении 911 мероприятий, Саратовским общественным объединением «Родина» – 10 уведомлений о проведении 832 мероприятий, Саратовским региональным отделением партии «Единая Россия» – 10 уведомлений о проведении 2239 мероприятий.

Можно предположить, что уполномоченные органы власти не имели трудностей с рассмотрением этих уведомлений и в целях экономии времени предпочли «согласовать» все заявленные публичные мероприятия в «пакете». Но ведь главная цель уведомления о публичном мероприятии состоит в том, чтобы предоставить уполномоченным органам власти возможность

своевременно и полно подготовиться к выполнению своих обязанностей по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при проведении этого мероприятия, информировать о вопросах, явившихся его причиной тех, кому эти вопросы адресуются и т.д. При рассмотрении уведомления, например, сразу о более чем 200 мероприятиях сделать это можно в лучшем случае сугубо формально.

Представляется, что законодателю в субъектах Российской Федерации следовало бы пересмотреть описанную практику, обеспечив строгое соответствие количества подаваемых уведомлений количеству заявляемых публичных мероприятий.

## **2.2. Процедура согласования уведомлений о проведении публичных мероприятий**

Ожидаемо спорной, а порой и остро конфликтной оказалась в практике применения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установленная в нем процедура **«согласования»** уведомлений о проведении публичных мероприятий.

Как уже отмечалось, федеральный закон позволяет органам власти обратиться к организаторам публичного мероприятия с предложением об изменении места и времени его проведения. Основания для подобного предложения закон не конкретизирует, скупое указывая лишь на то, что они должны быть **мотивированными** (ч.5 ст.5) или **обоснованными** (п.2 ч.1 ст.12). На этом фоне сложился и действует бесконечно широкий спектр объяснений невозможности (нежелательности) проведения публичного мероприятия именно в том месте и в то время, о которых уведомляют его организаторы. Лишь немногие из этих объяснений убедительны и понятны. Большинство же, напротив, искусственны, а то и просто анекдотичны. Ясно, однако, что «мотивированность» и «обоснованность» – понятия сугубо оценочные. Обвинение органов власти в том, что они применяют их тенденциозно или без должной изобретательности, сплошь и рядом может

оказаться недоказуемым. Проблема, как представляется, лежит в иной плоскости.

Публичное мероприятие, перенесенное на отдаленную городскую окраину или тем более в «резервацию» типа стадиона, во многом перестает быть публичным и, следовательно, теряет свой смысл. Вывод, как представляется, очевиден: предложение об изменении места или времени публичного мероприятия должно быть не только мотивированным, но и **равноценным**, то есть позволять его участникам действительно привлечь внимание общества к своей точке зрения или к своим требованиям. Ведь именно для этого они и собираются.

Особо следует сказать о том, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предоставляет органам власти право предлагать организаторам публичного мероприятия изменить только его время и место. **Напротив, право органов власти предлагать организаторам публичного мероприятия изменить его форму**, например, провести митинг вместо демонстрации или шествия **указанный федеральный закон не предусматривает**. В связи с этим явочным порядком введенная в последнее время органами исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации **практика «согласования» формы проведения публичного мероприятия носит**, как представляется, **не правовой, а сугубо политический характер**.

Чрезвычайно острой в правоприменительной практике остается проблема соблюдения органами власти установленных законом сроков рассмотрения уведомлений о проведении публичного мероприятия. В принципе, нарушение этих сроков, очевидно, позволяет поставить вопрос о наличии в действиях должностных лиц состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Отдельные российские судьи, не боясь испортить отношения с местной администрацией, рассматривают несоблюдение должностными лицами

сроков согласования как нарушение конституционного права на свободу собраний. Чаще, однако, суды находят «тонкие» формулировки, позволяющие закрыть глаза на не опирающиеся на закон действия должностных лиц.

По-прежнему неясным, однако, остается вопрос о юридической силе решений органов власти, вынесенных с нарушением установленных сроков или иных требований закона. Нет единообразия и в интерпретации случаев, когда ответ на уведомление о проведении публичного мероприятия не поступает из органа власти вообще. Означает ли такое молчание «знак согласия» органа власти с полученным уведомлением или, наоборот, со стороны органа власти имеет место «молчаливое несанкционирование» публичного мероприятия?

Отмеченные проблемы и недостатки можно проследить на примере из практики Липецкого областного суда.

Жители г. Липецка Б.Д. и Т. в полном соответствии с законом 15 февраля 2005 года обратились в городскую администрацию с уведомлением о проведении 18 февраля 2005 года публичного мероприятия в форме пикетирования возле здания городской администрации. На следующий день 16 февраля 2005 года заместитель главы городской администрации направил организаторам пикета ответ с предложением о его переносе в другое место со ссылкой на «сложные погодные условия» и «рекомендации органов внутренних дел». 17 февраля 2005 года организаторы пикетирования направили в городскую администрацию уведомление о несогласии с изменением места пикетирования и о намерении провести его в первоначально заявленном месте. Ответа городской администрации на второе уведомление они не получили. Посчитав отсутствие ответа администрации за ее согласие с уведомлением, организаторы провели пикетирование, как планировали, и в итоге были привлечены к административной ответственности за нарушение порядка проведения публичного мероприятия.

Действия должностных лиц городской администрации организаторы пикетирования оспорили в суде. Они указали, что ответ на их первое уведомление был дан администрацией с нарушением закона и не содержал должным образом мотивированного предложения об изменении места пикетирования, а ответ на второе уведомление не поступил вообще. Организаторы пикетирования просили суд признать незаконными действия администрации г. Липецка по изменению места проведения пикетирования.

Советский районный суд г. Липецка своим решением от 1 марта 2005 года организаторам пикетирования в удовлетворении их заявления отказал. В свою очередь, Липецкий областной суд в кассационном определении от 30 марта 2005 года № 33-440/2005 решение суда первой инстанции оставил без изменений, а кассационную жалобу организаторов пикетирования – без удовлетворения. При этом кассационная инстанция не опровергла ни факт нарушения администрацией установленного срока направления предложения об изменении места пикетирования, ни довод о необоснованности самого предложения. Фактически проигнорировав оба нарушения, кассационная инстанция определила, что они «не свидетельствуют о незаконности действий администрации».

Кроме того, кассационная инстанция констатировала, что отсутствие ответа городской администрации на второе уведомление организаторов пикетирования от 17 февраля 2005 года означало, что она «согласилась на проведение пикета по первоначальному адресу». Совершенно непонятный в свете такого заключения факт привлечения организаторов пикетирования к административной ответственности за его проведение в разрешенном месте кассационная инстанция оставила без внимания, упомянув лишь о том, производство по делу об административном правонарушении было прекращено.

### **2.3. Практика фактического запрета публичных мероприятий**

Ключевым в российской практике обеспечения права на мирные собрания, несомненно, является вопрос о возможности их запрета органами власти.

Конституция Российской Федерации не определяет, каким именно образом реализуется право на мирные собрания – посредством разрешения на проведение публичного мероприятия, предполагающего возможность его запрета, или простого уведомления. Опыт многих стран с богатыми демократическими традициями показывает, что при должном исполнении оба способа – и разрешительный, и уведомительный – эффективно обеспечивают право на мирные собрания. Напротив, при некомпетентном, политически ангажированном исполнении оба они вполне могут использоваться для ограничения этого права.

29 августа 2006 года группа российских правозащитников во главе с П. направила в Префектуру Центрального административного округа (ЦАО)

г. Москвы уведомление о проведении 3 сентября 2006 года, в день годовщины событий в Беслане пикета у Соловецкого камня на Лубянской площади, посвященного памяти жертв этой трагедии в Беслане. Уведомление содержало все необходимые сведения о целях мероприятия, времени и месте его проведения, числе участников и т.д.

В тот же день заместитель префекта ЦАО г.Москвы Васюков С.А. направил на имя П. письмо с предложением перенести заявленное мероприятие на более позднюю дату в связи с «подготовкой и проведением 3 сентября 2006 года праздничных городских мероприятий, посвященных Дню города». Вскоре, однако, городские власти г. Москвы, видимо, «вспомнили», что, в соответствии с вступившим в силу 21.07.2005 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О днях воинской славы (победных днях) России», 3 сентября каждого года стало Днем солидарности в борьбе с терроризмом. В связи с этим городские власти объявили последним днем праздничных мероприятий 2 сентября. В свою очередь, Васюков С.А. 31 августа 2006 года направил организаторам пикета еще одно письмо с предложением все равно перенести пикет на более позднюю дату на этот раз со ссылкой на необходимость «обеспечения максимальной безопасности участников акции».

Прокурор ЦАО г. Москвы 1 сентября 2006 года признал предложения Васюкова С.А. необоснованными и направил префекту ЦАО г. Москвы Байдакову С.Л. представление об устранении нарушений закона. В тот же день аналогичное требование было направлено префекту ЦАО г. Москвы председателем комиссии по правам человека при мэре г. Москвы Виноградовым В.Ю. Ни представление прокуратуры, ни требование председателя городской комиссии по правам человека выполнены не были. В итоге собравшиеся 3 сентября 2006 года на пикет его участники были с применением силы разогнаны милицией, а организаторы пикета задержаны и впоследствии привлечены к административной ответственности. Васюков С.А., лично присутствовавший на месте разгона пикета, оправдал действий сотрудников милиции тем, что пикет был якобы «не разрешен».

В связи с изложенным Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации 15 декабря 2006 года направил прокурору г. Москвы Семину Ю.Ю. письмо с просьбой провести проверку действий должностных лиц префектуры ЦАО г. Москвы на предмет наличия в них признаков преступления, предусмотренного статьей 149 УК РФ.

19 января 2007 года прокурор г. Москвы Семин Ю.Ю. своим письмом уведомил Уполномоченного о том, что по результатам проверки его доводов прокуратура ЦАО г. Москвы «обоснованно отказала» в возбуждении уголовного дела в отношении заместителя префекта Васюкова С.А. 26 февраля 2007 года заместитель прокурора ЦАО г. Москвы это постановление отменил. После моментальной «дополнительной проверки» прокуратура ЦАО г. Москвы в тот же день приняла повторное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Уполномоченный счел несостоятельными доводы, на основании которых прокуратурой ЦАО г. Москвы вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В связи с этим он обратился в Хамовнический межрайонный суд г. Москвы с жалобой о признании последнего из указанных постановлений необоснованным с целью его отмены.

В целом, действия сторон при организации, проведении и пресечении пикета 3 сентября 2006 года на Лубянской площади г. Москвы, а также правовая оценка этих действий, содержащаяся в вынесенных в связи с ними судебных постановлениях, несомненно, заслуживают подробного описания и изучения.

Как уже отмечалось, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» **однозначно устанавливает уведомительный порядок проведения всех публичных мероприятий, не предполагая тем самым возможность их запрета.** С учетом этого, следует подчеркнуть, что ни периодически раздающиеся заявления представителей органов власти некоторых субъектов Российской Федерации о запрете того или иного публичного мероприятия, ни широко распространенная «тихая» практика фактического запрещения публичных мероприятий под предлогом **«несогласования»** уведомлений об их проведении, в сущности, **не имеют под собой правовых оснований.**

Отсутствие в федеральном законе разрешительного порядка проведения публичных мероприятий субъекты Российской Федерации восполняют собственными нормативными правовыми актами, с указанным федеральным законом не вполне согласующимися.

Так, в соответствии с Постановлением администрации Читинской области от 18 марта 2003 года «О мерах по обеспечению правопорядка и безопасности населения при проведении массовых мероприятий в Читинской области», организатор публичного мероприятия обязан обратиться в орган местного самоуправления отнюдь не с уведомлением, а с **заявлением о выдаче разрешения** на проведение мероприятия. Ну а уж орган местного самоуправления, рассмотрев эту челобитную, определит, разрешить его или запретить.

В Самарской области в городском округе Октябрьск тоже могут **разрешить** проведение публичного мероприятия или **отказать** в этом. В мэрии г. Кызыла (Республика Тыва) официально выдают **разрешение** на проведение публичных мероприятий. В Рязанской области по уведомлениям о проведении публичных мероприятий, которые не вызывают возражений властей, выносятся какие-то «**положительные решения**». В целом мониторинг, проведенный Уполномоченным в 2006 году, показал, что лишь незначительно различающиеся в формулировках типовые решения о **согласовании (несогласовании)** или о **разрешении (неразрешении)** публичных мероприятий принимаются в очень многих субъектах Российской Федерации.

С учетом сказанного Уполномоченный вынужден констатировать, что установленный Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» **уведомительный порядок проведения публичных мероприятий имеет бесосновательную в правовом отношении тенденцию к превращению в фактически разрешительный.**

Положение, при котором закон устанавливает одну норму, а на практике применяется другая, прямо противоположная, представляется наихудшим из всех возможных. Оно подрывает веру граждан в закон, побуждает должностных лиц к лицемерию и произволу, иначе говоря, наносит серьезный ущерб правовым основам государства и нравственным устоям общества.

Результатом описанного положения все чаще становится цепная реакция, вызванная, мягко говоря, «творческим» обращением с законом. Не опирающийся на закон запрет мирного публичного мероприятия легко и логично влечет за собой неадекватное, а значит, незаконное применение силы для его прекращения, столь же незаконное массовое задержание «без протокола» рядовых участников мероприятия, преследование под надуманными предлогами организаторов мероприятия, порой еще до его

начала. Между тем не секрет, что, не находя защиты своих прав у закона, не веря в его универсальность и беспристрастность, незрелые люди порой поддаются искушению простых решений и прямых действий, становясь в итоге легкой «добычей» для провокаторов и экстремистов всех мастей.

К Уполномоченному обратился Т. с жалобой на действия сотрудников милиции УВД Адмиралтейского района Санкт-Петербурга, необоснованно и с применением физического насилия задержавших его во время проведения 22 марта 2006 года одиночного пикетирования у здания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. По словам Т., он был доставлен в милицию и по прошествии одного часа отпущен. При этом, однако, никакими процессуальными документами примененные в отношении Т. меры оформлены не были.

Обращения Т. в прокуратуру г. Санкт-Петербурга с заявлением о возбуждении в отношении сотрудников милиции уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст.149 УК РФ (воспрепятствование проведению пикетирования, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения) дважды остались без ответа.

В результате проверки, проведенной прокуратурой Санкт-Петербурга по просьбе Уполномоченного, установлено, что правовых оснований для доставления Т. в отдел милиции не имелось. Начальнику УВД Адмиралтейского района внесено представление, по результатам рассмотрения которого к дисциплинарной ответственности привлечен заместитель начальника 2 отдела милиции УВД Адмиралтейского района.

Прокурор города сообщил также об отмене ранее вынесенного постановления об отказе в возбуждении в отношении сотрудников милиции уголовного дела по ст. 149 (воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них) и ст. 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ и направлении материалов для производства дополнительной проверки.

Особенно удивляет то, что, прибегая порой к чрезвычайным мерам для недопущения публичных мероприятий, органы власти в дальнейшем крайне редко пытаются привлечь к ответственности лиц, действительно допустивших нарушения российского законодательства в ходе таких мероприятий. Типичный пример – история с запретом так называемого «Русского марша».

Как известно, при проведении первого такого марша в ноябре 2005 года использовались лозунги, явно разжигавшие национальную ненависть и

призывавшие к насилию, то есть содержавшие признаки нарушения действующего законодательства. Вполне очевидно, что лиц, причастных к совершению указанных противоправных действий, было можно и нужно выявить и привлечь к предусмотренной законом ответственности. Такие меры, возможно, отрезвили бы организаторов второго «Русского марша», назначенного на конец 2006 года. Вместо этого органы власти предпочли во второй раз его от греха подальше «не согласовать», то есть попросту запретить акцию, на что, в сущности, права не имели.

**В целом же, как представляется, в рамках существующего уведомительного порядка проведения публичных мероприятий, последовательное и неизбирательное привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в ходе таких мероприятий, могло бы стать ключевым средством профилактики злоупотреблений свободой мирных собраний.**

### **3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Анализ практики применения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» показывает, что при всей своей прогрессивности он, к сожалению, недостаточно технологичен. Четких и исчерпывающих оснований для запрета публичного мероприятия закон, как известно, не устанавливает. При этом, однако, в силу некоторой недоговоренности отдельных своих формулировок он, при известном насилии над здравым смыслом, допускает использование технической процедуры «согласования» в целях фактического запрета публичного мероприятия органом власти. Что, собственно говоря, и воспроизводит предпосылки для объективного конфликта между организаторами публичного мероприятия и органами власти.

Не исключено, что в будущем гражданское общество и государство придут к консенсусу относительно необходимости законодательного

закрепления четких, исчерпывающих и единых для всех оснований для наложения запрета на проведение публичного мероприятия. Наличие в законе таких оснований, с одной стороны, позволило бы органам власти в случае крайней необходимости принимать решение о запрете публичного мероприятия законным, а не квазизаконным, как сейчас, путем. С другой стороны, и это особенно важно, организаторы публичных мероприятий смогли бы гораздо эффективнее, чем сейчас, оспаривать «отказные» решения в судебном порядке. Важно лишь, чтобы законодательное закрепление перечня оснований для запрета публичных мероприятий уравнивалось:

- законодательно же закрепленной и полностью созвучной с Конституцией Российской Федерации презумпцией в пользу проведения публичного мероприятия, иными словами, таким порядком, при котором бремя доказательства обоснованности запрета на проведение публичного мероприятия лежало бы на органе власти;

- введением максимально короткого, например, пятидневного срока для судебного рассмотрения дел о запрете на проведение публичных мероприятий.

Полагая целесообразным подумать в будущем о внесении в закон изложенных выше изменений, Уполномоченный отдает себе отчет в том, что попытка разработать и принять их на скорую руку без широкого и равноправного диалога со всеми политическими и общественными силами, включая оппозиционные, была бы по меньшей мере контрпродуктивна.

В нынешних условиях перед гражданским обществом и государством стоит иная задача – научиться строго и единообразно соблюдать букву и дух Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». **Главное при этом в том, чтобы организаторы мирных публичных мероприятий проявляли готовность к конструктивному сотрудничеству с органами власти, а органы власти, в свою очередь, не злоупотребляли процедурой «согласования», иными словами, не**

**применяли ее для превращения уведомительного порядка проведения публичных мероприятий в разрешительный.** Как представляется, для выполнения этой задачи следует исходить из того, что:

- органы власти не имеют законных оснований разрешать или запрещать проведение публичных мероприятий;

- публичное мероприятие, уведомление о котором было подано в установленный законом срок, не может быть объявлено несогласованным, если органы власти не отреагировали на него в соответствии с требованиями закона;

- обоснованное, аргументированное и равноценное предложение органов власти об изменении места и времени проведения публичного мероприятия подлежит реальному согласованию с организаторами мероприятия и не может рассматриваться как директивное указание, за неисполнение которого они могут быть привлечены к административной ответственности;

- при невозможности согласования с организаторами публичного мероприятия предложения об изменении места и времени его проведения, органам власти предоставлена возможность доказать обоснованность, аргументированность и равноценность своих предложений в суде;

- заявленная организаторами форма публичного мероприятия не может быть объектом согласования;

- органы власти несут основную ответственность за безопасность участников публичного мероприятия;

- органы власти имеют право в строго предусмотренной законом форме принять меры для прекращения публичного мероприятия, если оно приобретает немирный характер или если его участники нарушают действующее законодательство;

- органы власти обязаны принять меры для привлечения к ответственности всех лиц, допустивших нарушение действующего законодательства во время проведения публичного мероприятия.

– все вопросы, связанные с проведением публичных мероприятий, должны рассматриваться судами вне очереди.

\* \* \*

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации считает необходимым постоянный, открытый и честный диалог между властью и обществом по всем вопросам, поставленным в настоящем докладе. Подтверждая свою готовность принять активное участие в этом диалоге, Уполномоченный будет рад серьезно и непредвзято рассмотреть отклики на настоящий доклад, критические замечания и предложения всех заинтересованных лиц, органов власти, политических и общественных организаций.

**Уполномоченный по правам человека  
в Российской Федерации**

**В. ЛУКИН**