



Помощник юриста практики "Комплексная правовая безопасность бизнеса"
Канаева Айгуль

Конституция РФ в статье 31 закрепляет право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Данное право неразрывно связано со свободой слова и выражением мыслей.

В то время как во многих зарубежных странах принят разрешительный порядок организации публичных мероприятий, при котором санкционирование публичного мероприятия властями является обязательным, действующее законодательство РФ устанавливает необходимость одного лишь уведомления местных властей организаторами мероприятия. Однако закон предусматривает также и последующее за уведомлением «согласование» с властями места проведения мероприятия, которое на деле используется некоторыми представителями органов для произвольного ограничения права граждан на мирные собрания.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регламентирует организацию публичных мероприятий следующим образом:

1.

В установленные сроки (не позднее 3 дней до дня проведения пикета группой лиц, не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения остальных публичных мероприятий, а для одиночного пикета уведомление вовсе не требуется) организатор должен письменно уведомить орган местного самоуправления либо орган исполнительной власти субъекта о дате, времени, месте и цели проведения мероприятия, его форме, предполагаемом количестве участников (часть 1 статьи 7). Орган, ответственный за принятие таких уведомлений, может быть назначен соответствующим актом внутри отдельного муниципального образования.

2.

Орган власти после получения уведомления в течение трех дней (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения - в день его получения) обязан довести до сведения организатора обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям закона (статья 12);

3.

При необходимости орган власти вправе назначить своего представителя для участия в мероприятии, а также обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

4.

Если в тексте уведомления содержится информация, дающая основания полагать, что цели и формы проведения мероприятия не соответствуют Конституции и (или) нарушают уголовно-правовые или административно-правовые запреты, орган власти выносит письменное мотивированное предупреждение о возможности привлечения

организаторов и участников мероприятия к ответственности в случае его проведения.

Рассмотрим проблемы, к которым могут привести не совсем удачно подобранные законодателем формулировки.

«Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации» (часть 2 статьи 7).

На практике в некоторых случаях региональные законы о проведении публичных мероприятий отступают от установленных федеральным законом правил. А иногда и вовсе прямо противоречат им. Так, 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.п.

Некоторые законотворческие изобретения вызывают изумление: в соответствии с ч. 5 ст. 4 закона Республики Башкортостан "О порядке уведомления о проведении публичного мероприятия" от 19 апреля 2005 года уполномоченный орган власти может на первом этапе принять решение о регистрации или нерегистрации поступившего уведомления, а на втором - о его принятии или признании неподанным. "Прелесть" такой процедуры в том, что она позволяет органу власти объявить "неподанным" уже принятое и зарегистрированное уведомление.

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, нормативно не определено (как, например, в Екатеринбурге). Данная ситуация чревата, в первую очередь, откровенным произволом муниципальных властей. После подачи уведомления в ненадлежащий орган проведение публичного мероприятия автоматически становится несанкционированным и влечет

административную ответственность, как для организаторов, так и для участников.

Частями 3 и 4 ст. 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" регламентируется содержание уведомления о проведении публичного мероприятия. При этом в некоторых субъектах региональный закон устанавливает дополнительные обязательные сведения или прилагаемые документы. Например, в ряде муниципальных образований Ульяновской области установлена норма сбора подписей и образец прилагаемого к уведомлению подписного листа. Требования закона Пермского края обязывают организатора публичного мероприятия приложить к уведомлению о его проведении план-схему расположения участников, копии паспортов лиц, уполномоченных выполнять распорядительные функции, а также регламент мероприятия.

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

1. Копии паспортов организатора публичного мероприятия и лиц, уполномоченных выполнять на нем 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. Копию протокола заседания политической партии (или иного объединения), скрепленную печатью и заверенную уполномоченным лицом.
5. Нотариально заверенную копию документа о регистрации политической партии (или иного объединения).

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

Думается, что обязательность представления дополнительных документов необходима региональным властям для затруднения осуществления гражданами права на мирные собрания.

Другим «подводным камнем» в федеральном законодательстве о публичных мероприятиях является уже упоминавшаяся процедура согласования мероприятия. Закон наделяет муниципальные власти правом обращения к организаторам мероприятия с предложением перенести место и время проведения, указывая лишь на то, что такое предложение должно быть мотивированным (ч. 5 ст. 5) или обоснованным (п. 2 ч. 1 ст. 12). Данные категории являются оценочными, поэтому на практике возникает множество проблем с согласованием проведения публичных мероприятий в определенном месте и в конкретное время. Зачастую местные власти требуют переноса места на окраины муниципальных образований, в безлюдные места, или на неподходящее время (например, когда в месте публичного мероприятия будет минимум людей на улице), что наносит ущерб достижению привлечения общественного внимания как основной цели проведения публичных мероприятий, а порой и вовсе делает их непубличными.

Другой неразрешимой проблемой является несоблюдение властями разумных сроков на рассмотрение уведомлений о проведении публичных мероприятий. Справедливо ли получение организаторами предложения о переносе места, например, за полчаса до проведения мероприятия, когда все участники, вероятнее всего, уже направляются к назначенному месту и просто физически не успеют получить пришедшее по почте или факсу письмо администрации? С другой стороны, как расценивать организаторам публичных мероприятий неполучение никакого ответа от властей вообще? Означает ли в таком случае молчание местных властей знак согласия?

В связи с неудачными формулировками и пробелами федерального законодательства о публичных мероприятиях на практике возникает множество проблем, связанных со злоупотреблениями местных властей, в частности, в использовании ими несоблюдения процедуры согласования в качестве фактического запрета на проведение мероприятия. Убеждена, что такая позиция представителей власти не имеет под собой правовых

оснований и должна оспариваться в судебном порядке в каждом конкретном случае.

В целом, очевидное несовершенство закона, приводящее к многочисленным нарушениям конституционных прав граждан, должно быть исправлено путем надлежащей скрупулезной разработки и последующего внесения изменений в закон.

Если власть декларирует о наличии у Российской Федерации статуса «правового государства», де-факто должно быть, хотя бы, стремление на него походить.

Рассмотренный в данной статье перечень проблем не является исчерпывающим. Пока действует существующий закон, практика, в том числе и судебная, будет пополняться примерами муниципального произвола и злоупотребления. Искренне надеюсь, что такая ситуация изменится.