



УСТАНОВЛЕНИЕ РЕЖИМА СПЕЦИАЛЬНО ОТВЕДЕННЫХ ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ МЕСТ: ЮРИДИКО-ОШИБОЧНЫЙ АСПЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье анализируются юридические ошибки, допущенные федеральным и региональным законодателем при введении категории специально отведенных для публичных мероприятий мест, а также при определении статуса и порядка использования данных территорий. Особое внимание уделяется раскрытию сущности юридико-идеологических ошибок (обусловленных просчетами в целесообразности появления специально отведенных для публичных мероприятий мест, не упростивших своим наличием доступ граждан к свободе собраний); юридико-содержательных ошибок (связанных с непоследовательным использованием объема применяемой законодателем терминологии, с двусмысленностью положений федерального законодательства о митингах и информационной избыточностью актов о специальных местах регионального уровня); юридико-технических ошибок (проявляющихся в отсутствии четких лексических граней между порядками проведения публичных акций в обычных и специальных местах). По итогам исследования формулируются предложения по совершенствованию отечественного нормативно-правового массива в части преодоления выявленных ошибок и упрощения доступа граждан к свободе собраний.

Ключевые слова: юриспруденция, конституционное право, юридическая ошибка, законодательство субъектов РФ, публичное мероприятие, свобода собраний, специально отведенные места, юридико-идеологические ошибки, юридико-содержательные ошибки, юридико-технические ошибки.

С 2012 г. наряду с традиционными основаниями деления публичных мероприятий на известные ранее виды¹, появился новый критерий классификации — место проведения акций. Применение этого критерия отражает законодательное деление публичных мероприятий в смысле на проводимые в специально отведенных местах и вне специально отведенных мест. Несмотря на то, что данная классификация была введена в законодатель-

ный оборот сравнительно недавно, она уже успела привлечь внимание как ученых, так и практиков. В данной статье внимание будет уделено преимущественно добросовестным заблуждениям законодателя, нашедшим отражение в правовых нормах и исключающим положительную оценку произведенных преобразований.

1. Юридико-идеологические ошибки

В числе главных ошибок, допущенных федеральным законодателем, особо следует отметить *ошибки юридико-идеологические*. Их существование можно связать с противоречиями между целями запланированного реформирования и реальным достижением этих целей при применении обновленного законодательства.

Вывод о том, что введение специальных мест объяснялось стремлением законодателя

¹ Классификацию публичных мероприятий можно осуществлять в зависимости от их формы (собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование); субъектов-организаторов (публичные мероприятия, организуемые гражданином, политической партией, другим общественным объединением и т.д.); от необходимости подачи уведомления (не требующие подачи уведомления о своем проведении (собрания и пикетирования, осуществляемые одним участником) и не требующие такой подачи (все остальные), а также по другим, более подробным основаниям классификации.



к упрощению доступа к свободе собраний и закреплению порядка проведения публичных акций, альтернативного ранее существовавшему, не совсем прозрачен. Дело в том, что внесший изменения в Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 8 июня 2012 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»² (далее — ФЗ № 54) акт³ изначально принимался в первом чтении как предполагавший внесение изменений лишь в Кодекс РФ об административных правонарушениях, а значит, имел иную, отличную от принятого в окончательном варианте закона, концепцию⁴. Установление этого обстоятельства предопределяет вывод об отсутствии в пояснительных документах к проекту закона указания на причины и целесообразность введения категории специально отведенных мест. Более того,

² См.: Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (в ред. 08.06.2012) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485; 2012. № 24. Ст. 3082.

³ См.: Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082; Пояснительная записка к проекту федерального закона № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=70631-6&02> (дата обращения: 27.08.2013).

⁴ Анализу реформы, которую пережило законодательство РФ о публичных мероприятиях в 2012 г., посвящен ряд работ профессора Е.С. Шутриной, в которых убедительно обосновывается факт существенного изменения концепции проекта Федерального закона № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» между первым и вторым чтениями (см., например: Шутрина Е. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 3–5; Шутрина Е.С. Проверка конституционности правил организации и проведения публичных мероприятий // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4 (29). С. 379–381). Поддержал вывод об изменении концепции законопроекта и о несоответствии Конституции РФ процедуры принятия законопроекта и судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев (см.: п. 2 Особого мнения судьи Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева (Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко») // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 4). Между тем, Конституционный Суд РФ в 2013 г. не усмотрел концептуального изменения законопроекта после его принятия в первом чтении (см.: абз. 4 п. 4.2 Постановления Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П).

Венецианская Комиссия в марте 2013 г. пришла к выводу о правонарушающем характере специальных мест, связанном, по мнению данного органа, с вводящимся обновленным законодательством исключительным порядком проведения акций во всех иных местах⁵.

В то же время, на то, что введение специальных мест преследовало цель создания дополнительных условий для беспрепятственной реализации права граждан на митинг, указывает как информация, которую можно почерпнуть из информационно-аналитических источников, так и выявленный в 2013 г. Конституционным Судом РФ конституционно-правовой смысл анализируемой категории⁶. Если отталкиваться именно от этого понимания целей законодателя, введшего категорию специальных мест, не составит труда установить допущенные законодателем просчеты в необходимости осуществленного реформирования. Так, учитывая, что специально отведенные для публичных мероприятий места не могут быть расценены как аналог западных «гайд-парков», а порядок проведения акций на их территориях далеко не явочный⁷, можно прийти к выводу, что преследуемая цель упрощения проведения публичных акций в РФ достигнута не была. Данный вывод подтверждается и правоприменительной практикой, в которой получили распространение случаи привлечения граждан к ответственности за проведение публичных мероприятий вне специально отведенных мест и отказа в согласовании места и времени акций со ссылками на наличие специальных мест в пределах границ соответствующего муниципального образования⁸.

⁵ См.: § 38 Opinion on Federal Law no. 65-FZ of 8 June 2012 of The Russian Federation amending Federal Law no. 54-FZ of 19 June 2004 On assemblies, meetings, demonstrations, marches, and picketing and The Code of administrative offences adopted by The Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), p. 10 // URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29003-e> (дата обращения: 27.08.2013).

⁶ См.: абз. 4 п. 2.6 Постановления Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П.

⁷ Так, в законах субъектов РФ содержится требование предварительного информирования уполномоченных органов о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах (см., например: ч. 2 ст. 5 Закона РТ от 25.12.2012 № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» // Ватаным Татарстан. 2012. № 256).

⁸ См., напр.: Постановление Шпаковского районного суда Ставропольского края № 5-105/13 от 14 марта 2013 г. // URL: <http://rospravosudie.com/court-shpakovskij-rajonnyj-sud-stavropolskij-kraj-s/act-419217764/> дата обращения: 27.08.2013); Решение Павловского городского суда Нижегородской области № 2-1583/2013 от 26 июля 2013 г. // URL: <http://rospravosudie.com/court-pavlovskij-gorodskoj-sud-nizhegorodskaya-oblast-s/act-434724705/> дата обращения: 27.08.2013); Решение Сыктывкар-



В качестве важнейшего способа устранения выявленной ошибки можно предложить такое совершенствование отечественного законодательства, которое, во-первых, существенно упростило бы проведение акций именно в специальных местах (например, путем нормативного провозглашения безудомительного порядка проведения любых акций), а, во-вторых, не создавало бы необоснованных препятствий для организации публичных мероприятий во всех иных местах, не отнесенных к специальным.

2. Юридико-содержательные ошибки

Во-первых, обратим внимание на непоследовательное использование объема применяемой терминологии. Так, сущность специальных мест раскрывается через определения собрания и митинга. Возможно ли, исходя из этого, предположить, что перечень видов акций, которые можно проводить на этих территориях, ограничивается лишь данными формами публичных мероприятий? Формулирование подобного вывода вряд ли справедливо по отношению к пикетированиям. Анализ дальнейшей «судьбы» термина «специально отведенное место» в ФЗ № 54, показывает, что, вопреки объему своей нормативно представленной дефиниции, он используется в паре с более общим понятием публичного мероприятия, что необоснованно допускает организацию в специальных местах таких «динамичных» акций, как демонстрации и шествия. Помимо обозначенного противоречия, следует указать и такую законодательную характеристику специальных мест, как их приспособленность. К сожалению, данная черта на сегодняшний день так и осталась декларацией, не получившей развития: с учетом того, что в ФЗ № 54 особенности «специального отведения» вытесняют особенности «приспособленности», принимаемые в соответствии с ним региональные акты также не оговаривают необходимость специального оборудования мест⁹. Подобная

ского городского суда Республики Коми № 2-5608/13 от 17 июня 2013 г. // URL: <http://rospravosudie.com/court-syktvykarskij-gorodskoj-sud-respublika-komi-s/act-430847548/> / дата обращения: 27.08.2013).

⁹ Так, хотя в законодательстве Ярославской области определение понятия «специально отведенное место» раскрывается через особенности специального отведения и приспособленности, о том, в чем заключается последняя особенность, ни в одном нормативном акте не поясняется (см.: п. 2 ч. 1 ст. 1, ст. 4 Закона ЯО от 06.12.2012 № 59-з «Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Ярославской области» // Документ-Регион. 2012. № 102. Требование о приспособленности места «игнорируется» и в других субъектах РФ (см., напр.: Закон Вологодской области от 05.12.2012 № 2914-ОЗ «О внесении изменений в За-

терминологическая неопределенность актуализирует вопрос о назначении специальных мест. С одной стороны, четкое указание на законодательном уровне на «приспособление» мест является опасным по причине стираемой этим правилом границы между публичными мероприятиями и культурными, зрелищными акциями, которые, бесспорно, предполагают необходимость использования специального оборудования и техники. С другой стороны, «отведенность места» предопределяет лишь включение какой-либо территории в специальный перечень органа исполнительной власти субъекта РФ и тем самым, — нормативное провозглашение возможности проведения акций по особым правилам; вместе с тем, для реализации права на митинг характеристики места все же имеют значение, в связи с чем справедливо говорить о негласном правиле «подходящего места».

Для снятия констатированных противоречий, целесообразно предложить: 1) использование термина специального места лишь в отношении трех форм публичных мероприятий (собрание, митинг, пикетирование), — по причине ощущаемой на сегодняшний день невозможности организации динамичных акций в этих местах; 2) развитие на федеральном и региональном уровнях категории «приспособленности» как неотъемлемой черты специального места.

Во-вторых, не вполне четкие и ясные положения ФЗ № 54 способствуют появлению в актах субъектов РФ, посвященных регулированию статуса и порядка использования специальных мест, диаметрально противоположных по содержанию норм, ставящих особенности реализации права на митинг в зависимость от места жительства лица. Так, с 2012 г. субъекты РФ вынуждены в своей правотворческой практике руководствоваться следующим указанием, закрепленным в ФЗ № 54 (ч. 1.1 ст. 8): «порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта РФ, при этом указанная численность не может быть менее ста человек». В результате толкования данного «хитрого» правила субъекты РФ пришли к следующим выводам, которые закрепили нормативно.

а) Законодатели г. Москвы, Ивановской области, Ямало-Ненецкого автономного округа провозгласили отсутствие необходимости по-

кон Области «О проведении публичного мероприятия на территории Вологодской области» // Красный Север. 2012. № 231.



дачи уведомления для проведения любого публичного мероприятия в рамках его предельной численности (при сохранении требования информирования органа власти о таком мероприятии; чем информирование отличается от уведомления, не поясняется)¹⁰.

б) В Саратовской области законодатель установил предельную численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых в соответствии с ФЗ № 54 не требуется, равную сотне человек. Данное правило порождает неопределенность в вопросе о круге публичных мероприятий, на которые оно распространяется, — на одиночные пикетирования и собрания, проводимые в любом месте, либо на все акции в специальном месте. От решения данной проблемы зависит ответ на вопрос, установлено ли в Саратовской области противоречащее ФЗ № 54 правило о зависимости порядка организации собраний от численности участвующих в них лиц¹¹. В Республике же Татарстан законодатель установил предельную численность собраний (и опять неясно, — всех собраний либо только проводимых в специальных местах)¹².

Причина указанных выше трудностей скрыта в том, что анализируемая норма ФЗ № 54 вводит новое, не использовавшееся ранее понятие «предельная численность участников мероприятий», что порождает дискуссионный вопрос о соотношении этого термина с термином «предельная заполняемость территории», а также проблему возможности установления на региональном уровне предельной численности акций в иных местах. Вероятно, это невозможно: в субъектах РФ порядок проведения акции ставится в прямую зависимость от численности участвующих в ней лиц, что пред-

ставляет собой превышение прямо предоставленных региональному законодателю полномочий в области свободы собраний, ибо вопрос об уведомительном или явочном порядке проведения мероприятия решается на уровне РФ.

в) В Рязанской области законодатель установил, что не требуется подача уведомления для проведения в специальном месте не любого публичного мероприятия, а лишь собрания с определенной численностью участников¹³.

Для разрешения всех вышеназванных противоречий федеральному законодателю следует дать ответ на следующие вопросы: необходимо ли уведомление о проведении акции в специальном месте, и если да, то от чего зависит уведомительный порядок — от формы мероприятия либо от численности участвующих в нем граждан, а также насколько применимы правила о проведении акций в специальных местах для иных мест. Правильные ответы на данные вопросы лежат на поверхности и в какой-то мере исключают «мудрёность» регионального законодательства: в явочном порядке в специальных местах необходимо проводить все собрания и одиночные пикетирования; иное правило усложняет организацию акций в специальных местах и означает приоритет общей нормы над специальной. С другой стороны, требование об уведомлении относительно всех иных мероприятий также не конструирует специфику специальных мест; следовательно, было бы правильным (но вряд ли концептуально целесообразно) признавать безуведомительный порядок проведения всех акций.

В-третьих, определенную опасность представляет и информационная избыточность актов о специальных местах регионального уровня. К концу 2012 г. во всех субъектах РФ проведение публичных мероприятий в специальных местах осуществляется в обобщенном виде по следующей схеме: вводится уведомительный и безуведомительный порядок. При этом уведомительный порядок предполагает не уведомление, а информирование, сообщение органам власти о планируемой в специальном месте акции.

«Информирование» по своей природе кардинальным образом не отличается от «уведомления»: региональный законодатель, вероятно, реализуя стремление продемонстрировать усердие в определении порядка использования специальных мест, которое от него требует Федерация, предпочел не предлагать но-

¹⁰ См.: Закон г. Москвы от 26.12.2012 № 73 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 4 апреля 2007 г. «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 71; ч. 3 ст. 4 Закона Ивановской области от 26.12.2012 № 125-ОЗ «Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия» // Собрание законодательства Ивановской области. 2013. № 1 (620); ст. 7, ч. 1 ст. 9 Закона ЯНАО от 24.12.2012 № 142-ЗАО «О проведении публичных мероприятий в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север, спецвыпуск. 2012. № 112.

¹¹ См.: ст. 3 Закона Саратовской области от 19.12.2012 № 205-ЗСО «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Саратовской области» // СЗ Саратовской области. 2012. № 50 (ч. 1).

¹² См.: ч. 2 ст. 7 Закона РТ от 25.12.2012 № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» // Ватаным Татарстан. 2012. № 256.

¹³ См.: ч. 3 ст. 5 Закона Рязанской области от 28.12.2012 № 115-ОЗ «О регулировании отдельных отношений, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Рязанской области» // Рязанские ведомости. 2012. № 249-250.



вый, принципиально отличный от действующего на территории всех иных мест порядок, а скопировать тот, который действовал ранее. Результатом такого решения стало то, что сегодня акции в специальных местах могут проводиться в те же временные интервалы, что и в обычных местах; об их проведении органы власти информируются в том же порядке и в те же сроки, что и при всех иных акциях и т.д. Подобное регулирование стирает какую бы ни было специфику специальных мест, вновь обостряя уже поднимаемый нами ранее вопрос о целесообразности их введения.

3. Юридико-технические ошибки

На региональном уровне допущен также ряд неявных юридико-технических ошибок. Так, в актах субъектов РФ, посвященных использованию специальных мест, нередко можно обнаружить отсутствие четкой лексической грани между «общим» и «специальным» порядком проведения акций, что приводит к текстуальному смешению разных с точки зрения федерального закона правил. Подобная практика ведет к распространению тех специфических норм, которые по своей природе могут применяться только в отношении акций в специальных местах, на все публичные мероприятия¹⁴. Преодолеть данную ошибку, безусловно, возможно только с помощью разграничения порядка проведения акций в разных местах. Следует сделать это либо на уровне нормативных единиц одного акта (если порядок проведения акций в специальном и обычном месте будет урегулирован в разных обособленных друг от друга статьях), либо в самостоятельных законах¹⁵.

Необходимо обратить внимание и на обстоятельство, что хотя ФЗ № 54 и ввел норму о том, что публичные мероприятия проводятся «как правило, в специально отведенных

для этой цели местах», логическая структура как Федерального закона, так и соответствующих региональных актов данный вывод не подтверждает: все они излагают порядок проведения акций в иных местах до порядка проведения акций в специальных местах¹⁶. Установление этого факта заставляет усомниться в справедливости утверждения об организации мероприятий на специальных территориях как об общем правиле. Однако все же, в целях приведения логики закона в соответствии с его формой, предлагается заменить процитированную норму из ФЗ № 54 противоположным правилом, провозглашающим возможность организации публичных мероприятий в специально отведенных местах *наряду* со всеми иными территориями.

В заключение можно отметить, что выше-названные ошибки относятся, с точки зрения общеправовой классификации, к категории неявных, систематических. Взаимосвязь между их различными видами очевидна: ошибки идеологические предопределили появление юридико-содержательных дефектов, а они, в свою очередь, обуславливают технические погрешности. Правотворческие ошибки, допущенные в законодательстве о публичных мероприятиях федерального уровня, можно преодолеть путем достижения единообразного применения терминов, нормативного развития содержательных характеристик категории специальных мест, более четкого формулирования рамочных правил ФЗ № 54, устраняющих неопределенность в содержании и в субъектном составе правоотношений по реализации права на митинг в специально отведенном месте, которая, как мы убедились, неблагоприятно влияет на качество региональных нормативных актов; путем нормативно-текстуального обособления обычной и специальной процедуры проведения акций при более четкой специфике последней. Что касается актов субъектов РФ, то приведенные в статье противоречивые нормы являются результатом ошибочной юридической деятельности. Причина тому — добросовестность заблуждения регионального законодателя, вводящего спор-

¹⁴ Примером может быть введенное на региональном уровне правило о проведении в безведомительном порядке лишь собраний с ограниченной численностью участников.

¹⁵ Понимая, что избыточное число законов о публичных мероприятиях на региональном уровне дезориентирует граждан, мы, тем не менее, предлагаем не признавать удачной сложившуюся в ряде субъектов РФ практику принятия в конце 2012 г. единых законов, регулирующих проведение таких трех принципиально отличных друг от друга публичных мероприятий, как публичные мероприятия в обычных местах, в специально отведенных местах и на объектах транспортной инфраструктуры, что приводит, как правило, к смешиванию различных процедур. См., напр.: Закон Республики Мордовия от 19.12.2012 № 87-З «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2012. № 194-66.

¹⁶ Так, в Законе Костромской области от 28.12.2012 № 319-5-ЗКО «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Костромской области» организация акций в обычных местах регулируется ст. 3, посвященной порядку подачи уведомлений. Порядок использования специальных мест вводится лишь следующей ст. 4. Однако если исходить из того, что проведение акции в специальном месте – общее правило, порядок использования специальных мест должен предшествовать (а значит вводится ст. 3) порядку подачи уведомлений (который следует закрепить в ст. 4) (см.: Закон Костромской области от 28.12.2012 № 319-5-ЗКО «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Костромской области» // СП-нормативные документы. 2012. № 54.



ные правила в соответствии с непреднамеренной пробельностью положений ФЗ № 54, которую субъекты РФ вынуждены восстанавливать герменевтическим методом. В результате, — правотворческие юридико-содержательные ошибки федерального уровня обусловили появление региональных ошибок, которые, бесспорно, также должны быть устранены.

Библиография:

1. Бланкенгель А., Левин И.Г. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации-делано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 2. — С. 55–62.
2. Шугрина Е. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. — 2012. — № 3. — С. 2–11.
3. Шугрина Е.С. Проверка конституционности правил организации и проведения публичных мероприятий // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 4 (29). — С. 377–388.

References (transliteration):

1. Blankenagel' A., Levin I.G. Svoboda sobraniy i mitingov v Rossiyskoy Federacii-sdelano v SSSR?: «Luchshe my ne mozhem» ili «Po-drugomu ne hotim»? // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. — 2013. — № 2. — S. 55–62.
2. Shugrina E. Novye pravila organizacii i provedeniya publichnyh meropriyatiy: chto skazhet Konstitucionnyy Sud RF? // Municipal'noe pravo. — 2012. — №3. — S. 2–11.
3. Shugrina E.S. Proverka konstitucionnosti pravil organizacii i provedeniya publichnyh meropriyatiy // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. — 2013. — №4 (29). — S. 377–388.

Материал получен редакцией 19 сентября 2013 г.