



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

С.В. Симонова*

ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИКЦИЯ КАК ПРИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ О СВОБОДЕ СОБРАНИЙ И ПРАКТИКЕ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация: В статье через призму категории юридической фикции исследуется обновленное в июне 2012 года законодательство РФ о свободе собраний и практика его применения судами общей юрисдикции. Автор обосновывает существование фикции отнесения мероприятий с непублично-правовой природой к публичным мероприятиям (отнесение к публичным акциям массового одновременного пребывания (передвижения) граждан, религиозных мероприятий, флеш-мобов и иных форм активности); фикции признания совокупности актов одиночных пикетирований единой акцией; фикции приоритета специально отведенных для публичных мероприятий мест над иными местами (прослеживается в практике привлечения граждан к ответственности за организацию акций вне специальных мест и в практике отказа в согласовании проведения мероприятий на обычных территориях). В заключении отмечено негативное влияние юридико-фиктивных приемов на содержание права граждан на проведение публичных мероприятий и, в частности, на беспрепятственную реализацию правомочий выбора формы и места проведения акций.

Ключевые слова: юриспруденция, конституционное право, правоприменительная практика, юридическая фикция, свобода собраний, публичное мероприятие, религиозное мероприятие, совокупность актов пикетирования, непублично-правовая природа мероприятия, специально отведенные места

DOI: 10.7256/1994-1471.2014.3.9639

В 2012 году в законодательство Российской Федерации о свободе собраний был внесен ряд изменений, что привело к фактическому изменению содержания права граждан на проведение публичных мероприятий в условиях современной действительности¹.

Однако насколько справедлив последний вывод? Однозначно ответить на поставленный вопрос удастся лишь по итогам интерпретации не только положений обновленных нормативных правовых актов в области свободы собраний, но и результатов практики их применения, наполняющей положения Федерального закона от 19

¹ См.: Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шест-

виях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

© Симонова Снежана Владимировна
Студент, Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова
[owninginfo-owningworld@yandex.ru]
150000 г. Ярославль, ул. Советская, 14.



июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 8 июня 2012 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»² (далее – ФЗ № 54) как существенно новым смыслом.

Следует оговориться, что дальнейший анализ будет проведен с учетом категории юридической фикции, которая в 2012-2013 гг. впервые задавала тон как формулированию законодательных положений в области свободы собраний, так и практике их реализации.

1. Необходимо обратить внимание на особенности реализации такой составляющей содержания права на свободу собраний, как правомочие граждан на выбор формы публичного мероприятия. Несмотря на то, что законодательный перечень форм, которые могут быть использованы организаторами для проведения публичных мероприятий, закрыт и исчерпывается пятью наименованиями, на практике данный список расширяется. Это, в свою очередь, привело к признанию правоприменителем наличия у гражданина законодательно не предусмотренной обязанности заявлять о проведении мероприятия с очевидно непублично-правовой природой в качестве публичного. Это представляется опасным не только по причине размывания границ области применения законодательства о публичных мероприятиях, но и нарушения прав и законных интересов участников массовых акций, третьих лиц. Всё это позволяет говорить о сформировавшейся на практике фикции признания непубличного мероприятия публичным, – в целях правоприменения. Сформулированные нами выводы опираются на следующее.

Во-первых, анализ правоприменительной практики показал, что закрепленные в ст. 2 ФЗ № 54 определения форм публичных мероприятий не универсальны, ибо не препятствуют судьям отнести к митингу пресс-конференцию³; мероприятие, заключающееся в бесплатной раздаче населению гигиенических средств⁴;

пробежку приравнять к шествию⁵; поставить знак равенства между раздачей агитационных листовок и пикетированием в условиях отсутствия пикетируемого объекта⁶; признать отсутствие тождества между понятиями «акция, проводимая с использованием транспортных средств» и «автопробег»⁷. Практике также известен случай, когда должностное лицо правоохранительных органов составило протокол об административном правонарушении в отношении граждан, фотографировавшихся с плакатом⁸. Вышеназванные примеры показывают, что в основу признания правоприменительным органом за мероприятием публично-правовой природы положен не критерий субъективной стороны действий участников акций, а критерий объективной стороны, или внешне совершаемых действий.

Во-вторых, расширение содержания форм публичных мероприятий происходит и иным путем – через разъяснение правоприменительными органами сущностных признаков каждого вида акций. Например, в 2012 году в России впервые был создан прецедент признания возможности проведения пикетирования в помещении: указав на отсутствие зависимости между местом пикета и юридической квалификацией действий лица, мировой судья судебного участка № 4 Волжского района города Саратова признал размещение плаката внутри административного здания публичным мероприятием⁹. Несмотря на то что подобный

² См.: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. 08.06.2012) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485; 2012. № 24. Ст. 3082.

³ Такое решение вынес 17 августа 2012 г. мировой судья судебного участка № 5 Вахитовского района города Казани Республики Татарстан. Информацию о решении, см.: Суд оштрафовал организаторов пресс-конференции в защиту прав мусульман в Казани // Интерфакс Россия. Дата публикации: 17.08.2012. URL: <http://www.interfax-russia.ru/Povoljje/print.asp?id=337351&sec=1672&type=news> (дата обращения: 27.08.2013).

⁴ См.: Постановление Центрального районного суда г. Тольятти № 5-249/2013 от 18 июня 2013 г. URL: http://centralny.sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=505595&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

⁵ См.: Постановление Автозаводского районного суда г. Тольятти № 5-443/2013 от 23 мая 2013 г. URL: http://avtozavodsky.sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=92509&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

⁶ См.: Постановление Алексинского городского суда Тульской области № 5-4 от 5 февраля 2013 г. URL: http://aleksinsky.tula.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=5401979&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

⁷ См.: Постановление Биробиджанского районного суда ЕАО № 5-106/2013 от 16 мая 2013 г. URL: http://birobidzjansky.brb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=2784407&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

⁸ См.: Постановление Ржевского городского суда Тверской области № 5-37/2013 от 9 июля 2013 г. URL: http://rzhevsky.twr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=197479&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

⁹ См.: Постановление мирового судьи судебного участка № 4 Волжского района г. Саратова от 3 декабря 2012 г. // Уголок гражданского журналиста. Прецедент создан или пикет в здании Саратовской областной думы. URL: <http://pomych.livejournal.com/2748.html> (дата обращения: 27.08.2013); Постановление Фрунзенского районного суда г. Владивостока № 5-299/2013



вывод для наших граждан, ранее довольствовавшихся лишь проведением пикетов у зданий либо у объектов, находящихся в общественных местах, может показаться весьма абсурдным и непривычным, рациональное звено в допустимости проведения пикетов внутри зданий все же усматривается. Так, если в невозможности проведения митингов и динамичных акций внутри помещений никто не сомневается, собрания традиционно разрешаются к проведению в любых пригодных для этой цели местах. Исходя из этого опыта, вряд ли будет правильным отрицать организацию пикетирования в помещениях, особенно в условиях, когда смысл термина «пикетируемый объект» нормативно не определен. Между тем, известно, что с плакатами в помещении могут размещаться болельщики (на стадионах и спортивных комплексах), иные субъекты, которых едва ли можно считать реализующими посредством своих действий право на свободу собраний. По этой причине и возникает проблема ограничения пикетирований в помещениях от всех иных акций. Разрешить данную проблему возможно посредством анализа субъективной стороны действий участников мероприятия, проанализированной с точки зрения преследуемой пикетчиками цели. Так, публичное мероприятие следует считать состоявшимся, если граждане, находящиеся в помещении, преследуют цель воздействия на властного управомоченного субъекта. Эта цель может достигаться, к примеру, посредством размещения плаката, содержание которого выражает требование (или мнение), адресованное органу власти, начальникам, иным лицам, от решения которых зависит судьба волнующего пикетчиков вопроса. Если подобная цель отсутствует (например, на мероприятии клуба веселых и находчивых, когда болельщики разворачивают плакаты, поддерживающие любимую команду), такую акцию публичным мероприятием признавать не следует.

Вместе с тем, в современной отечественной правоприменительной практике уже утвердился противоположный подход, согласно которому при установлении несоответствия заявленной цели пикетирования цели публичного мероприятия суд привлекает гражданина к ответственности, – вместо того, чтобы признать отсутствие у мероприятия публичного характера¹⁰. Можно привести и

другой пример. Так, решением мирового судьи Вахитовского района города Казани была обозначена четкая грань между пикетированием и митингом: нормы ФЗ № 54 были истолкованы правоприменителем как допускающие зачитывание и оформление резолюций лишь митингующими, не пикетчиками¹¹. Ленинский же районный суд города Перми признал возможным проведение пикетирования с передвижением вместе с таким средством наглядной агитации, как воздушный шарик¹², в то время как Белгородским областным судом возможность передвижения на пикетировании была исключена¹³. Алейский городской суд Алтайского края признал недопустимым использование транспаранта на митинге¹⁴. В 2013 году одним из районных судов также была признана возможность проведения митинга путем личного объявления о его начале¹⁵.

Оригинально была разрешена поставленная перед мировым судьей судебного участка № 87 Центрального административного округа г. Омска цель разграничения понятий собрания и митинга. Как указал суд, отличия между данными формами состоят в наличии или отсутствии у мероприятий массового характера и в сущности обсуждаемых на них проблем. Со ссылкой на Конституционный Суд РФ, который в своем постановлении определил понятие

URL: <http://actoscope.com/cfo/moscow/tagansky-msk/gr/1/ob-osparivani-resheniy-prefek11092012-4858667/> (дата обращения: 27.08.2013).

¹¹ См.: Суд оштрафовал организатора пикета в защиту прав мусульман в Казани // Новостной информационный ресурс e-Ислам. Дата публикации: 24.08.2012. URL: <http://www.e-islam.ru/mainnews/?ID=7271> (дата обращения: 27.08.2013).

¹² См.: Постановление Ленинского районного суда г. Перми № 5-166/13 от 20 июня 2013 г. URL: https://docs.google.com/document/d/1GnPcrG_aK9Zej8L1foCPsMl4dGc28ybDd5bEqSORlGM/pub (дата обращения: 27.08.2013).

¹³ См.: Решение Белгородского областного суда № 7(1)-54/2013 от 26 апреля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-belgorodskij-oblastnoj-sud-belgorodskaya-oblast-s/act-426343982/> (дата обращения: 27.08.2013).

¹⁴ Постановление Алейского городского суда Алтайского края № 5-23/2013 от 21 июня 2013 г. было отменено Алтайским краевым судом 13 августа 2013 г., см.: Постановление Алтайского краевого суда № 7-174/2013 от 13 августа 2013 г. URL: http://kraevoy.alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=579679&delo_id=1502001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

¹⁵ См.: Постановление Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области № 5-417/2013 от 6 марта 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-centralnyj-rajonnyj-sud-g-novokuznecka-kemerovskaya-oblast-s/act-419251496/> (дата обращения: 27.08.2013).

от 27 марта 2013 г. URL: http://frunzensky.prm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=794114&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

¹⁰ См.: Постановление Таганского районного суда города Москвы № 2-708/2012 от 9 февраля 2012 г. // Актоскоп.



массовости¹⁶, правоприменительный орган подобрал для данного термина количественный эквивалент, обозначив, что мероприятие с численностью участников в двадцать-пятьдесят человек отвечает скорее признакам совместности. Суд общей юрисдикции также признал возможность обсуждения на собрании, как и на митинге, общественно-политических вопросов, но обязательно, – наряду с вопросами иного характера. Главным же отличием собрания от митинга суд посчитал выступление на собрании каждого участника от собственного, а не от коллективного имени¹⁷.

Интерес представляет также и выявленный правоприменительными органами смысл такой характеристики публичного мероприятия, как «доступность каждому». Если ранее представлялась логичной интерпретация данного понятия через «доступность» митинга для гражданина, который либо может организовать по своему усмотрению публичное мероприятие, либо присоединиться к уже организованной акции в качестве участника, сейчас под «доступностью» понимается возможность восприятия акции третьими лицами, – с учетом продолжительности, места и обстоятельств проведения мероприятия¹⁸. Несмотря на то что такая трактовка представляется весьма здоровой, она, тем не менее, обостряет вопрос о содержании другого, смежного признака публичной акции, – открытости.

В-третьих, оформлению ранее упомянутой фикции признания непубличного мероприятия публичным благоприятствует применение появившегося в законодательстве термина «массового одновременного пребывания (передвижения) людей», ответственность за организацию которых предусмотрена ст. 20.2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Анализ диспозиции данной статьи с фор-

мально-логической точки зрения (дихотомическое деление) позволяет прийти к выводу, что если в РФ возможно провести массовое одновременное пребывание (передвижение), не являющееся публичным мероприятием, значит, существует возможность по организации и публичного мероприятия в форме массового одновременного пребывания (передвижения) людей. Последний вывод предполагает допустимость проведения публичного мероприятия в двух формах, – бездействия (что чревато отнесением к публичным мероприятиям флеш-мобов и иных подобных акций) и действия, вопрос о выделении которых ранее исследователями отечественного законодательства в области свободы собраний не поднимался.

Критика нового состава административного правонарушения должна быть связана со следующим. Прежде всего, статьей 20.2.2 КоАП РФ вводится ответственность за организацию угрожающего общественному порядку массового мероприятия (в самом общем смысле), – в то время как порядок организации и проведения массовых акций в РФ нормативно не урегулирован. Кроме того, данный состав правонарушения был негативно оценен Венецианской Комиссией, которая в марте 2013 года указала на вызываемое им непропорциональное ограничение свободы собраний, а значит, в том числе, и творческой активности граждан (флеш-мобов), так как «свобода собраний не ограничивается традиционными формами публичных мероприятий и открыта для новых форм»¹⁹. Подобный вывод окончательно стирает всякую специфику состава, предусмотренного ст. 20.2.2 КоАП РФ.

Для снятия всех возникших противоречий обратимся к практике реализации данной нормы. Анализ правоприменительной практики показал, что судьи «нащупали» весьма символическую грань между публичным мероприятием и массовым одновременным пребыванием (передвижением). Так, мероприятие, подпадающее под признаки публичного, но проводимое без подачи в установленном порядке уведомления, только по этой причине расценивается правоприменительным органом как не являющееся публичным, и, следовательно, как не исключающее наступление ответственности по

¹⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2921.

¹⁷ См.: Постановление мирового судьи судебного участка № 87 ЦАО г. Омска от 27 ноября 2012 г. URL: <http://legal-omsk.ru/publ/8-1-0-110> (дата обращения: 27.08.2013).

¹⁸ См.: Постановление Ржевского городского суда Тверской области № 5-37/2013 от 9 июля 2013 г. URL: http://rzhevsky.tvr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srvc_num=1&name_op=doc&number=197479&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

¹⁹ См.: § 57 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). URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29003-e> (дата обращения: 27.08.2013)



ст. 20.2.2 КоАП РФ²⁰. Правоприменительной практике также известны случаи ошибочного отнесения массового одновременного пребывания (передвижения) людей к публичным мероприятиям (что предполагает наступление для его участников ответственности не по ст. 20.2.2 КоАП РФ, а по ст. 20.2 КоАП РФ)²¹. В другом деле постановлением Ленинского районного суда города Ставрополя по ст. 20.2.2 был признан виновным гражданин, проводивший публичное мероприятие в форме собрания²².

Появились примеры распространения действия ст. 20.2.2 КоАП РФ и на спортивные мероприятия. Так, известны случаи составления должностными лицами протоколов об административных правонарушениях по ст. 20.2.2 КоАП РФ в отношении организаторов, повлекших помехи транспорту спортивных соревнований²³. Оценить данную практику возможно следующим образом. С одной стороны, в условиях, когда определение понятия «массовое одновременное передвижение граждан» в законодательстве не приводится, создается впечатление, что спортивное мероприятие относится к «передвижению» в смысле ст. 20.2.2 КоАП РФ. С другой стороны, известно, что спортивные мероприятия – разновидность массовых мероприятий, порядок организации и проведения которых детально регламентирован актами регионального, муниципального уровней и охраняется нормами законов об административных правонарушениях субъектов РФ²⁴. Таким обра-

зом, во-первых, если бы законодатель, конструируя состав правонарушения ст. 20.2.2 КоАП РФ, намеревался распространить действие данной нормы на спортивные мероприятия, он бы это оговорил особо, так как термин «спортивное мероприятие» не может произвольно заменяться термином «массовое передвижение», – это разные понятия. Во-вторых, если даже предположить, что за созданные спортивным мероприятием помехи и должна наступать ответственность организаторов, эта ответственность будет иметь нормативное основание в виде административного законодательства субъекта РФ. В-третьих, представляется неверным привлекать граждан к ответственности за помехи, создаваемые спортивными мероприятиями. В условиях действия заявительного порядка проведения массовых мероприятий властный орган, положительно разрешая заявление граждан о проведении спортивного соревнования, соглашается с фактом создания акцией вызываемых необходимостью препятствий в общественных местах. Данные препятствия – неотъемлемая черта массовых мероприятий. Так, сложно представить соревнования по ездovому спорту, проводимые вне автомобильной дороги или не создающие помех движению транспортных средств. Именно по этой причине велика вероятность произвольного привлечения каждого организатора спортивного мероприятия к ответственности, что представляется недопустимым. В-четвертых, законодатель субъекта РФ, устанавливая административную ответственность за нарушение порядка проведения массовых мероприятий, стремился предупредить нарушения четких правил организации таких акций. В то же время федеральный законодатель, вводя состав правонарушения, предусмотренный ст. 20.2.2 КоАП РФ, преследовал скорее цель недопущения массовых одновременных пребываний (передвижений), порядок проведения которых нормативно не определен.

Определенный интерес представляет анализ текстов уведомлений, которые с 2012 года направляют граждане в соответствии с требованиями ФЗ № 54. Так, граждане, желающие организовать мероприятие, которое скорее может быть отнесено к массовому

²⁰ См., например: Постановление Удомельского городского суда Тверской области № 5-26/2013 от 5 июля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-udomelskij-gorodskoj-sud-tverskaya-oblast-s/act-430651101/> (дата обращения: 27.08.2013).

²¹ В частности, из судебных решений следует, что неорганизованное массовое одновременное передвижение людей может быть расценено сотрудниками правоохранительных органов как публичное мероприятие в форме шествия. См., например: Постановление Сальского городского суда г. Дорогокупец № 5-69/2013 от 1 июля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-salskij-gorodskoj-sud-rostovskaya-oblast-s/act-431094797/> (дата обращения: 27.08.2013).

²² См.: Постановление Ленинского районного суда г. Ставрополя № 5-96/2013 от 9 февраля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-stavropolya-stavropolskij-kraj-s/act-429728992/> (дата обращения: 27.08.2013).

²³ См.: Постановление Кемеровского районного суда Кемеровской области № 5-105/2013 от 8 июля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-kemerovskij-rajonnyj-sud-kemerovskaya-oblast-s/act-434052657/> (дата обращения: 27.08.2013).

²⁴ См., например: Решение муниципалитета г. Ярославля от 06.09.2007 № 502 (ред. от 19.07.2012) «Об утверждении правил организации и проведения куль-

турно-зрелищных, спортивных и иных мероприятий на территории города Ярославля» // Городские новости. 2007. № 66; Закон Томской области от 15.01.2003 № 12-ОЗ (ред. от 07.06.2013) «О массовых мероприятиях, проводимых в Томской области» // Официальные ведомости (сборник нормативно-правовых актов, подписанных Главой Администрации Томской области). 2003. № 3(33); ст. 3.1 Закона г. Москвы от 21.11.2007 № 45 (ред. от 26.06.2013) «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69.



одновременному пребыванию (передвижению) людей, заранее подают уведомления по процедуре, разработанной для публичных акций²⁵, и что удивительно, – властные субъекты данные уведомления рассматривают и разрешают, признавая тем самым такие акции, как «бои подушками», роупджампинги, хэллоуины, «носочные покрутоны» публичными мероприятиями²⁶.

Подобное явление, очевидно, не может быть оценено положительно, – особенно, если вдумываться в причины, подталкивающие граждан на подачу бессмысленных и нелепых уведомлений. Хотя часть граждан, безусловно, и может считаться приверженцами «итальянской забастовки», выражающими через подачу не вызываемых необходимостью уведомлений свой протест против реформы законодательства в области свободы собраний (так, в социальной сети «в Контакте» в 2012 году даже был объявлен конкурс «Напиши уведомление», – самое оригинальное и нелепое²⁷), другая часть, не менее многочисленная, очевидно, таким способом застраховывает себя от ответственности по ст. 20.2.2 КоАП РФ, что наводит на мысль о том, что порядок организации массового одновременного пребывания (передвижения) рождается на практике, – в отрыве от развития законодательства.

Обозначенную же Венецианской Комиссией в 2013 году проблему сдерживания ст. 20.2.2 КоАП РФ творческой активности граждан можно проиллюстрировать примерами из практики Кировского районного суда города Ярославля. 31 июля 2013 года им был привлечен к ответственности за нарушение порядка организации шествия гражданин, который провел флеш-моб, заключающийся в спонтанном призывании участниками символических белых

лент к зданию областного суда²⁸. Казалось бы, логичным было бы применить не ст. 20.2, а ст. 20.2.2 КоАП РФ (при условии, если были бы установлены негативные последствия), однако суд посчитал иначе и даже не усомнился в публичном характере мероприятия. Вместе с тем этот вопрос следовало исследовать, ибо флеш-моб может быть отнесен к публичным мероприятиям лишь при условии, что он преследовал публичную цель. Хотя даже это правило все равно не снимет проблемы невозможности отнесения флеш-моба ни к одной из классических форм публичных мероприятий. В 2013 году не были также признаны массовыми одновременными пребываниями (передвижениями) проводимые на городских улицах праздничные действия²⁹. Исходя из всего вышеперечисленного, и особенно, учитывая то, что ст. 20.2.2 КоАП РФ на сегодняшний момент является неприменимой и фактически «лишней» на фоне ст. 20.2 КоАП РФ, закономерно поставим вопрос: «о чем свидетельствует подобная практика, если не о появлении фикции отнесения любого МОП(П) к категории публичного мероприятия?»

В-четвертых, учитывая, что действующее законодательство РФ предписывает проводить ряд религиозных обрядов и церемоний по правилам ФЗ № 54³⁰ вполне справедливо говорить также о нормативно сконструированной фикции распространения режима свободы собраний на религиозные мероприятия. Помимо того, что современная судебная практика грешит полным отождествлением публичного и религиозного мероприятия³¹, ею был выработан специальный термин для религиозных акций, проводимых в порядке законодательства о митингах – «публичное религиозное мероприятие»³².

²⁸ См.: Постановление Кировского районного суда г. Ярославля № 5-66/2013 от 31 июля 2013 г. // Архив Кировского районного суда г. Ярославля.

²⁹ См.: Постановление Ленинского районного суда г. Барнаула Алтайского края № 5-51/2013 от 13 марта 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-barnaula-altajskij-kraj-s/act-424378680/> (дата обращения: 27.08.2013).

³⁰ См.: ч. 5 ст. 16 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. 02.07.2013) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

³¹ См., например: Решение Полесского районного суда Калининградской области от 5 октября 2011 г. по делу № 12-47/2011 // Сетевое издание «Религия и право». Дата публикации: 25.10.2011. URL: http://www.sclj.ru/news/detail.php?SECTION_ID=&ELEMENT_ID=3560 (дата обращения: 27.08.2013).

³² Впервые термин «публичное религиозное мероприятие» был использован в 2012 году Конституционным Судом РФ (см.: Постановление Конституционного Суда РФ

²⁵ См., например, Уведомление о проведении публичного мероприятия в форме шествия, поданное Главе Администрации г. Екатеринбурга 9 июня 2012 г., о проведении 24 июня 2012 г. массового одновременного пребывания и передвижения граждан «в виде шествия с целью осмотра достопримечательностей и встречи друзей» // Открытая группа в социальной сети «в Контакте» «Конкурс: Напиши уведомление» (Екатеринбург). URL: http://vk.com/uvedomlenie_ekb?z=photo-39820680_284069468%2Falbum-39820680_00%2Frev (дата обращения: 27.08.2013).

²⁶ Организация таких акций сопровождается созданием групп в социальных сетях, см., например: открытая группа «Носочный покрутон» в социальной сети «в Контакте». URL: <http://vk.com/event21051602> (дата обращения: 27.08.2013).

²⁷ См.: группа в социальной сети «в Контакте» «Конкурс «Напиши уведомление» (Екатеринбург). URL: http://vk.com/uvedomlenie_ekb (дата обращения: 27.08.2013).



Хотя Конституционный Суд РФ в 2012 году и признал конституционным уведомительный порядок проведения отдельных молитвенных собраний³³, его указание на необходимость учета степени угрозы, которую представляет религиозное мероприятие для общественного порядка и безопасности как критерия, определяющего необходимость подачи уведомления, обречено на неприменение. Так, правоприменитель видит опасность в любом религиозном мероприятии, даже проводимом в принадлежащем религиозной организации на вещном праве нежилом помещении. При этом аргументы приводятся разные, – от отсутствия контроля за наполняемостью помещений и парковкой транспортных средств участников до наличия незапертых дверей помещений, что равнозначно открытости религиозного собрания для всех и каждого³⁴. Вероятно, отчасти на решение данной проблемы направлен внесенный в Государственную Думу РФ в июне 2013 г. законопроект, которым предусматривается безуведомительный порядок проведения религиозных собраний в помещениях, предоставленных религиозным организациям во временное пользование или аренду³⁵.

2. Еще одна допускаемая законодательством в области свободы собраний и конструируемая правоприменительной практикой фикция – фикция, суть которой выражается в имеющейся у суда возможности признания совокупности актов одиночных пикетирований одним публичным мероприятием, – при условии, если будет доказано, что несколько одиночных пикетов объединены единым замыслом и общей

организацией, а пикетчики находились друг от друга на расстоянии, большем, чем минимально допустимое. Данная норма сформулирована не вполне четко, ибо не позволяет дать однозначные ответы на такие вопросы, как: а) что представляет из себя совокупность актов пикетирований, – должны ли одиночные пикеты проводиться в одно время и в одном месте, то есть в общей обстановке совершения правонарушения, либо это необязательно, а если так – то в чем состоят пределы вмешательства в безуведомительное одиночное пикетирование; б) должна ли быть визуальная связь между интересующими нас пикетчиками; в) с помощью каких средств общность замысла и организации может устанавливаться. Несмотря на то, что на большинство этих вопросов ответил в 2013 году в своем Постановлении Конституционный Суд РФ, выведший такие признаки совокупности пикетирований, как одновременность проведения, территориальная общность, общность призывов и средств агитации³⁶, особый интерес, безусловно, представляет анализ непосредственно правоприменительной практики, столкнувшейся с проблемой одиночных пикетов.

Таким образом, для того, чтобы правоохранительные органы признали несколько одиночных пикетирований единым групповым мероприятием, достаточно нахождения нескольких граждан с плакатами схожего содержания в зоне видимости друг от друга, наличия данных о том, что граждане знакомы, а также о размещении информации о планируемом к проведению пикете с призывом присоединиться к нему в сети Интернет³⁷. Вместе с тем, суды ни один из вышеперечисленных доводов не признают как однозначно свидетельствующий о совокупности пикетов. Распространенной ошибкой сотрудников правоохранительных органов следует признать несоставление ими протоколов об административных правонарушениях в отношении всех граждан, заподозренных в групповом пикетировании. К примеру, именно наличие протокола лишь в отношении одного из участников пикетов не позволило судье Советского районного суда

от 05.12.2012 № 30-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7324). В 2013 году термин стал активно применяться уже судами общей юрисдикции (см., например: Решение Астраханского областного суда № 12-101/2013 от 24 мая 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-astraxanskij-oblastnoj-sud-astraxanskaya-oblast-s/act-430038694/> (дата обращения: 27.08.2013)).

³³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 05.12.2012 № 30-П.

³⁴ См.: Решение Астраханского областного суда № 12-101/2013 от 24 мая 2013 г.

³⁵ См.: Законопроект № 293364-6 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в части регулирования порядка проведения публичных богослужений, других религиозных обрядов и церемоний)». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNe.w%29?OpenAgent&RN=293364-6&02> (дата обращения: 27.08.2013).

³⁶ См.: 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» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

³⁷ См., например: Постановление Кировского районного суда г. Ярославля № 5-76/2013 от 19 августа 2013 г. // Архив Кировского районного суда г. Ярославля.



города Астрахани усмотреть в действиях пикетчика, в отношении которого велось производство по делу, состав административного правонарушения³⁸. Рассматривая схожее дело, Верховный Суд Республики Татарстан сформулировал позицию, согласно которой о групповом характере пикета не свидетельствует выражение в сети Интернет намерения провести акцию; на то же, что акция одиночная, указывает неподача в установленном порядке уведомления (что означает, что граждане расценивают свои действия как одиночный пикет); мирный характер мероприятий; отсутствие официального решения о прекращении пикета по правилам ФЗ № 54³⁹.

Классическое дело о групповом пикете рассматривалось в Ленинском районном суде города Оренбурга, который обосновал иные, негативные обстоятельства, свидетельствующие о групповом характере мероприятия, – проведение организатором пикетов инструктажа и раздача заранее заготовленных плакатов иным одиночным пикетчикам; наличие общей цели у выступающих граждан⁴⁰. Таким образом, правоприменительная практика свидетельствует о том, что использовать фикцию единого публичного мероприятия в отношении нескольких одиночных пикетирований довольно сложно. Причина тому – большое количество обстоятельств, которые требуются к установлению для правильной характеристики субъективной стороны административного правонарушения.

Любопытно отметить, что встречаются примеры подачи гражданами уведомлений о проведении нескольких одиночных пикетов на минимально допустимом расстоянии друг от друга. Подача и рассмотрение таких уведомлений является ничем иным, как одним из проявлений переквалификации нескольких одиночных пикетирований в единое мероприятие, – но осуществляемая иным, нежели суд, субъектом, на более ранней стадии и по инициативе самого гражданина как заинтересованной стороны.

3. Обратимся к особенностям реализации еще одной составляющей содержания права гражданина на проведение публичных мероприятий – правомочия выбора места проведения акции.

Во-первых, интерес представляет введенная в законодательство в области свободы собраний категория мест, специально отведенных для публичных мероприятий. Появление таких территорий способствовало выработке в современной правоприменительной практике фикции приоритета специально отведенных для публичных мероприятий мест над всеми иными местами, где организатор может пожелать провести акцию. В связи с тем, что перечень специально отведенных мест и порядок их использования к началу 2013 года были определены во всех субъектах РФ, уделим внимание интересной практике реализации положений действующих на региональном уровне нормативных актов о специально отведенных для публичных мероприятий местах.

Первая проблема, которая обозначилась на практике в связи с введением категории СОМ, – проблема осуществления предварительной агитации в отношении мероприятия, которое планируется к проведению в специальном месте. Дело в том, что федеральный законодатель, четко не регламентируя особенности проведения акций в специально отведенных для публичных мероприятий местах, предоставил регионам возможность определять «предельную численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется» (ч. 1.1 ст. 8 ФЗ № 54). Однако как понимать данную фразу? Казалось бы, расшифровать мысль законодателя можно просто: в нормативных актах субъектов РФ должно указываться предельное число человек, которые могут принимать участие в акции без подачи уведомления.

Однако анализ региональных законов показывает, что все не так просто. В одних регионах законодатели пришли к выводу о том, что не требуется подача уведомления для проведения любого публичного мероприятия в специальном месте, но необходимо информирование властного органа об их организации. Возникает вопрос – каким будет основание ответственности организатора, если информирование должным образом им осуществлено не будет? В других регионах была установлена предельная численность участников лишь для такой формы мероприятия, проводимого в специальном месте, как собрание. В Мурманской области установлено одно из самых демократичных правил – не требуется подача уведомления о проведении любого публичного мероприятия

³⁸ См.: Решение Советского районного суда г. Астрахани № 12-39/13 от 29 февраля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-astraxani-astraxanskaya-oblast-s/act-421415484/> (дата обращения: 27.08.2013).

³⁹ См.: Решение Верховного суда Республики Татарстан № 7-96/13 от 25 февраля 2013 г. URL: http://vs.tat.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=2272883&delo_id=1502001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

⁴⁰ См.: Решение Ленинского районного суда г. Оренбурга № 12-241/2013 от 22 мая 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-orenburga-orenburgskaya-oblast-s/act-424314296/> (дата обращения: 27.08.2013).



с численностью участников не более 250 человек; требования какого-либо информирования о таких акциях закон не содержит⁴¹.

Анализ вышеобозначенной зависимости уведомительного или безуведомительного порядка проведения публичных мероприятий в специально отведенных местах от численности участников акций свидетельствует о возникновении у организатора нового, ранее не прослеживавшегося интереса в непривлечении к участию в мероприятии количества человек сверх установленной предельной численности. Вместе с тем, очевидно, что данный интерес абсолютно несовместим с еще одним важным интересом, присущим организатору, – интересом распространения информации об акции. Помимо же теоретической проблемы конфликта интересов, которую с успехом можно преодолеть на доктринальном уровне, возникает неразрешимая практическая трудность: как быть организатору, рассчитывавшему провести акцию в специально отведенном для публичных мероприятий с участием допустимого законом количества человек, узнающего за несколько дней до мероприятия (уже когда срок для подачи уведомления в установленном порядке пропущен) о том, что число участников будет в разы больше запланированного? Либо если в специальное место пришло слишком много людей, что организатор не просчитал и не мог просчитать? Так, в 2013 году Октябрьский районный суд города Мурманска привлек организатора митинга к ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ за нарушение порядка проведения предварительной агитации, выразившееся в распространении листовок с призывами присоединиться к акции до момента согласования места и времени мероприятия с властным органом⁴². Однако суд в своем решении не учел, что несмотря на формальное несоблюдение правила об агитации ФЗ № 54, организатор все же действовал в рамках закона. Сначала – агитируя граждан прийти на публичное мероприятие в специальном месте, уведомления о проведении которого в соответствии с региональным законодательством не требовалось (митинг пла-

нировали провести с максимально допустимой численностью участников в специальном месте). Затем, узнав о превышении предельной численности участников мероприятия, – подав в установленном порядке уведомление. Исходя из этого, анализируемое решение невозможно признать основывающимся на фактических обстоятельствах дела: суд не обратил внимание на то, что в якобы незаконной агитации граждане приглашались именно в специально отведенное место; что умысел на нарушение закона доказан не был, наоборот, организатор, узнав о невозможности организации акции в безуведомительном порядке, подал уведомление, что свидетельствовало о его желании действовать в рамках предусмотренной законом процедуры.

Избежать вынесения таких решений возможно лишь путем закрепления в ФЗ № 54 особых правил, регулирующих проведение предварительной агитации о публичных мероприятиях, организуемых в специально отведенных местах. Но эта задача трудновыполнима. Запретить организаторам таких акций проводить агитацию – значит осуществить несоразмерное вмешательство в свободу собраний. С другой стороны, предоставление этой возможности угрожает злоупотреблениями со стороны недобросовестных организаторов, которые будут проводить агитацию до момента согласования места и времени публичных мероприятий со ссылкой на желание провести акцию в специальном месте. Не лучше тогда исключить из ФЗ № 54 ту норму, в существовании которой и скрыта причина описанной проблемы, – норму, ставящей проведение агитации в зависимость от факта согласования?

Вторая проблема, обозначившаяся на практике, – проблема привлечения граждан должностными лицами к ответственности за проведение мероприятий вне специально отведенных мест. Несмотря на очевидную незаконность подобных действий, судебная практика по данному вопросу неоднозначна. Ряд судов в 2013 году в качестве основания административной ответственности граждан рассматривали факт проведения акций вне специально отведенных для публичных мероприятий мест⁴³. Известен даже один чрезвычайно нелепый случай – случай привлечения гражданина к ответственности за организацию публичного мероприятия в форме собрания вне специально отведенного места (и это при

⁴¹ См.: ст. 5 Закона Мурманской области от 25 декабря 2012 г. № 1562-01-ЗМО «Об отдельных вопросах обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований и о внесении изменений в статью 1 Закона Мурманской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» // Мурманский Вестник. 2012. № 248. С. 12.

⁴² См.: Постановление Октябрьского районного суда г. Мурманска № 5-199/2013 от 4 июня 2013 г. URL: http://okt.mrm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srvc_num=1&name_op=doc&number=4170656&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 27.08.2013).

⁴³ См., например: 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).



том, что собрания разрешаются к проведению в любых местах без подачи уведомления), – именно так поступил Ленинский районный суд города Санкт-Петербурга (как, впрочем, и Верховный Суд Удмуртской Республики, который указал, что собрание возможно провести лишь в специально отведенном и приспособленном для него месте)⁴⁴. Интересен также и случай привлечения гражданина к ответственности за организацию одиночного пикетирования вне специального места⁴⁵.

Третья проблема, – проблема отказа гражданам в согласовании места и времени публичного мероприятия со ссылкой на наличие специально отведенных для публичных мероприятий мест, или иначе, – дополнительных мест. Само по себе наличие таких территорий в пределах границ муниципального образования, в котором подается уведомление, уже является достаточно весомым аргументом, обосновывающим правомерность доведения до сведения организатора предложения об изменении места мероприятия с заявленного на специально отведенное. Как это оценить?

С одной стороны, места, специально отведенные для публичных мероприятий, действительно смотрятся выигрышнее на фоне остальных территорий, в которых граждане могут пожелать провести публичную акцию. Все дело в том, что данные места и выбирались с той точки зрения, чтобы проводимые в них мероприятия не создавали препятствий транспорту, пешеходам, жителям. Однако какие-либо гарантии проведения публичного мероприятия вне специального места отсутствуют. И действительно, разве не велика вероятность, что в будущем на каждое уведомление, в котором граждане будут обращаться за согласованием акции в обычном месте, властный орган ответит письмом с предложением перенести акцию в неподходящее для организатора специально отведенное место?

Помимо того, что подобные предложения лишают граждан возможности провести желаемое мероприятие в запланированные сроки,

они создают им и процессуальные трудности, – в случае, если гражданин проведет публичное мероприятие в нарушение акта властного субъекта, которым ему незаконно предложено изменить место или время акции, гражданин в суде будет лишен возможности ссылаться на субъективно ощущаемую им неправомерность отказа, оправдывающую формальную неправомерность действий уже самого этого гражданина. Отказ властного субъекта должен быть оспорен в порядке гражданского судопроизводства, до этого действует презумпция действительности акта должностного лица. В то же время, к административной ответственности гражданин уже может быть привлечен. Исходя из этого, у него имеются лишь два, не самые желаемые варианты поведения, – не проводить акцию вообще, либо провести ее, быть привлеченным к ответственности, получить после этого решение о признании акта должностного лица незаконным, и лишь после этого обжаловать свое привлечение к ответственности.

К сожалению, именно такой подход преобладает в судебной практике. К примеру, в ходе рассмотрения дела о привлечении гражданина к административной ответственности Нижегородский районный суд отказался рассматривать вопрос о незаконности отказа органа местного самоуправления в согласовании мероприятия⁴⁶.

Однако есть и другая, прямо противоположная практика. Как указал в 2013 году Верховный Суд Республики Татарстан, проведение несогласованного публичного мероприятия не обязательно предполагает наличие состава административного правонарушения; для выяснения этого вопроса необходимо исследовать в том же судебном заседании правомерность отказа в согласовании мероприятия⁴⁷. Для снятия вышеописанной неопределенности законодателю необходимо более четко сформулировать гарантии против незаконного отказа

⁴⁴ См.: Решение Ленинского районного суда г. Санкт-Петербурга № 12-134/2013 от 17 апреля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-gorod-sankt-peterburg-s/act-434161622/> (дата обращения: 27.08.2013); Апелляционное определение Верховного Суда Удмуртской Республики № 33-2104/2013 от 26 июня 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-udmurtskoj-respubliki-udmurtskaya-respublika-s/act-429393288/> (дата обращения: 27.08.2013).

⁴⁵ См.: Постановление Шпаковского районного суда Ставропольского края № 5-84/2013 от 1 марта 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-shpakovskij-rajonnyj-sud-stavropolskij-kraj-s/act-417751761/> (дата обращения: 27.08.2013).

⁴⁶ См.: Постановление Нижегородского районного суда г. Н.Новгорода № 5-104/2013 от 6 апреля 2013 г. URL: <http://www.lustrabazann.info/dokumenti/2013/04/postanovlenie-sudi-magnutova-v-otnoshenii-cvetkovadv-po-st202-ot-06042013-po-sobitijam-05042013.html> (дата обращения: 27.08.2013). Аналогичное решение – см.: Постановление Советского районного суда г. Владикавказа № 12-54/2013 от 12 февраля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-vladikavkaza-respublika-severnaya-osetiya-alaniya-s/act-422363039/> (дата обращения: 27.08.2013).

⁴⁷ См.: Решение Верховного Суда Республики Татарстан № 7-391/13 от 29 мая 2013 г. URL: <http://kp4.su/2012-05-25-10-09-04/partijnaya-zhizn/684-eshche-odna-pobeda-vs-rt-priznal-shtraf-za-piket-protiv-megasvalki-nezakonnyj> (дата обращения: 27.08.2013).



согласования акций вне специально отведенных для публичных мероприятий мест.

Несмотря на очевидную неправомерность таких «несогласований», ряд судов все же поддерживает властных субъектов в требовании проведения акций исключительно в специальном месте⁴⁸. Другие же суды, наоборот, указывая, что проведение публичных мероприятий исключительно в специально отведенных для них местах не является обязательным, признают вносимые властными субъектами предложения об изменении мест публичных мероприятий на специальные неправомерными⁴⁹.

Четвертая проблема, обозначившаяся в ходе применения актов о специально отведенных для публичных мероприятий местах, – проблема неудобства специальных мест для проведения гражданами публичных мероприятий. Хотя в законе и содержатся критерии, которым должны удовлетворять специальные места, а недавно внесенный в Государственную Думу РФ Правительством РФ законопроект предусматривает дополнительное требование об определении специальных мест на территории каждого муниципального образования⁵⁰, этих критериев явно недостаточно, о чем свидетельствует уже успевшая оформиться практика оспаривания в судебном порядке актов о специально отведенных для публичных мероприятий местах.

Анализ правоприменительной практики показал, что ни один из региональных актов, посвященных регулированию специальных мест, не был признан недействующим. Так, акты субъектов РФ чаще всего оспаривались на предмет их принятия в условиях превышения делегированных региональному законодателю полномочий⁵¹; на предмет опреде-

ления специально отведенных мест без учета городского административно-территориального деления, потребности в проведении публичных мероприятий⁵²; на предмет нахождения специальных мест на большом расстоянии от органов государственной власти, органов местного самоуправления и от традиционных мест проведения публичных мероприятий⁵³. Вместе с тем, ни один из региональных актов не был оспорен на предмет доступности и целесообразности выделения специальных мест, хотя, как было отмечено Санкт-Петербургским городским судом, такое требование было бы логичным к заявлению⁵⁴.

Во-вторых, интересно исследование дополнительных ограничений права гражданина на выбор места проведения публичного мероприятия, введенных в 2012 году. Наиболее спорным из всех запретов представляется запрет на проведение публичных мероприятий на частной территории без письменного согласия собственника земельного участка или лица, которому он принадлежит на ином вещном праве.

Как показал анализ правоприменительной практики, столкнувшейся с таким запретом, в одних субъектах РФ требование о письменном согласии собственника имеет под собой нормативную основу (например, как в Челябинской области, где в конце 2012 года соответствующий запрет был введен⁵⁵), а в других – такое требование нормативно не предусмотрено (с такой ситуацией при рассмотрении одного из дел столкнулся Новохоперский районный суд Воронежской области⁵⁶). Как оценить подобный запрет?

<http://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-kabardino-balkarskoj-respubliki-kabardino-balkarskaya-respublika-s/act-430027754/> (дата обращения: 27.08.2013).

⁴⁸ См., например: 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 Сыктывкарского 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).

⁴⁹ См., например: Решение Волжского городского суда Республики Марий-Эл № 2-566/13 от 19 апреля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-volzhsckij-gorodskoj-sud-respublika-marij-el-s/act-426342252/> (дата обращения: 27.08.2013).

⁵⁰ Законопроект № 329301-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=329301-6&02> (дата обращения: 27.08.2013).

⁵¹ См.: Решение Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики № 3-7/2013 от 13 мая 2013 г. URL:

⁵² См.: Решение Верховного Суда Республики Башкортостан № 3г-31/2013 от 19 апреля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-respubliki-bashkortostan-respublika-bashkortostan-s/act-425241378/> (дата обращения: 27.08.2013).

⁵³ См.: Решение Волгоградского областного суда № 3-12/2013 от 7 февраля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-volgogradskij-oblastnoj-sud-volgogradskaya-oblast-s/act-415119411/> (дата обращения: 27.08.2013).

⁵⁴ См.: Решение Санкт-Петербургского городского суда № 3-45/13 от 22 апреля 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-sankt-peterburgskij-gorodskoj-sud-gorod-sankt-peterburg-s/act-419197302/> (дата обращения: 27.08.2013).

⁵⁵ См.: Закон Челябинской области от 29.11.2012 № 426-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» // Южноуральская панорама. 2012. № 191.

⁵⁶ См.: Решение Новохоперского районного суда Воронежской области № 2-329/2013 от 20 июня 2013 г. URL: <http://rospravosudie.com/court-novohoperskij-rajonnyj-sud-voronezhskaya-oblast-s/act-431615095/> (дата обращения: 27.08.2013).



С формальной точки зрения, он, безусловно, требованиям ФЗ № 54 не противоречит и может устанавливаться субъектом РФ, реализующим делегированные федеральным законодателем полномочия. Вместе с тем, требование о представлении дополнительных документов во властный орган при подаче уведомлений (согласие собственника на проведение митинга) создает обременительные препятствия в доступе к праву на митинг. В условиях, когда вопрос о допустимости проведения публичного мероприятия на частной территории не решен на федеральном уровне, такую возможность за гражданами следует признавать. Более того, необходимо считать методологически верным подход, в соответствии с которым степень «общественности» места устанавливалась бы не на основе юридических документов, определяющих границы принадлежащего некому субъекту земельного участка, а исходя из фактических обстоятельств, обстановки, которая взаимосвязана с данной территорией (к примеру, это может быть движение по интересующей территории общественного транспорта и пешеходов).

Таким образом, анализ современного законодательства в области свободы собраний и практики его применения на предмет выявления заложённых в текст нормативных правовых актов и оформляющихся в процессе реализации этого текста фикций является весьма прогрессивным как с прикладной, так и с доктринальной точки зрения. Этот вывод особенно актуален в современных условиях, когда вопрос о фикциях в конституционно-правовой материи становится все

более привлекательным для специалистов в области конституционного права.

Активное применение обозначенных в статье фикций, в свою очередь, меняет содержание права граждан на проведение публичного мероприятия: претерпевает существенные изменения право организатора и участника акций на собственные действия. Это происходит за счет того, что традиционные правомочия, составляющие этого права, блокируются появлением обязанностей, сформулированных исключительно на основе публичного интереса и не отвечающих ни сущности свободы собраний, ни классическим интересам лиц, реализующих право, гарантированное ст. 31 Конституции РФ. Право-притязание во многом сводится «на нет» нормами и выработанными практикой подходами по их реализации, не выверенными критерием динамического баланса конституционных ценностей, публичных и частных интересов.

Что касается перспектив исследования законодательства в области свободы собраний с точки зрения категории юридической фикции, дальнейшего изучения еще ждут такие обозначенные правоинтерпретационной практикой фикции, как фикция потенциальной опасности субъектов, которые с 2012 года были лишены возможности организации публичных мероприятий; фикция заведомо ложного характера информации о публичном мероприятии, распространяемой организатором до момента согласования его места и времени; фикция вины организатора за вред, причиняемый участниками акции и т.д.

Библиография

1. Бланкенагель А., Левин И.Г. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации-сделано 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

1. Blankenagel' A., Levin I.G. Svoboda sobranij 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 meropriyatij: chto skazhet Konstitucionnyy Sud RF? // Municipal'noe pravo. – 2012. – №3. – S. 2–11.
3. Shugrina E.S. Proverka konstitucionnosti pravil organizacii i provedeniya publichnyh meropriyatij // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. – 2013. – №4 (29). – S. 377–388.

Материал поступил в редакцию 19 сентября 2013 г.