

Научная статья

УДК 342.729

DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-16-22

О некоторых проблемах проведения публичных мероприятий

Анна Александровна Султанова¹
Дарья Владимировна Сенникова²

^{1,2} Западно-Сибирский филиал Российского государственного университета правосудия
Томск, Россия

^{1,2} Томский государственный педагогический университет
Томск, Россия

^{1,2} Томский государственный университет
Томск, Россия

¹ anna_pudikova@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5325-7702>

² daria.sennikova88@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6831-8918>

Аннотация

Анализируются проблемы проведения публичных мероприятий. Авторы обращают внимание на необходимость трансформации законодательства о реализации права собираться мирно, без оружия, об установлении критериев массового мероприятия и определении открытого перечня публичных мероприятий, чтобы проведение манифестаций в новых и возникающих формах было возможно в рамках действующего законодательства и достигало цели обеспечения прав граждан, а также обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Кроме того, в статье ставится вопрос о недопустимости неоправданного ограничения конституционного права на выражение своего мнения.

Ключевые слова

публичное мероприятие, митинг, шествие, демонстрация, пикетирование, флешмоб, онлайн митинг, порядок проведения публичного мероприятия, уведомительный порядок

Для цитирования

Султанова А. А., Сенникова Д. В. О некоторых проблемах проведения публичных мероприятий // Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 3. С. 16–22. DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-16-22

On Some Problems of Holding Public Events

Anna A. Sultanova¹, Daria V. Sennikova²

^{1,2} West-Siberian Branch of Russian State University of Justice
Tomsk, Russian Federation

^{1,2} Tomsk State Pedagogical University
Tomsk, Russian Federation

^{1,2} Tomsk State University
Tomsk, Russian Federation

¹ anna_pudikova@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5325-7702>

² daria.sennikova88@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6831-8918>

Abstract

The article analyzes the problems of holding public events. The authors draw attention to the need to transform legislation on the exercise of the right to assemble peacefully without weapons, to establish criteria for a mass event and

© Султанова А. А., Сенникова Д. В., 2021

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 3. С. 16–22
Juridical Science and Practice, 2021, vol. 17, no. 3, pp. 16–22

to define an open list of public events, so that demonstrations in new and emerging forms are possible within the framework of current legislation and achieve the goal of ensuring the rights of citizens, as well as ensuring public order and public safety. In addition, the article raises the question of the inadmissibility of unjustified restrictions on the constitutional right to express one's opinion.

Keywords

public event, meeting, procession, demonstration, picketing, flash mob, online meeting, procedure for holding a public event, notification procedure

For citation

Sultanova A. A., Sennikova D. V. On Some Problems of Holding Public Events. *Juridical Science and Practice*, 2021, vol. 17, no. 3, pp. 16–22. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-16-22

Публичные мероприятия, гарантирующие право граждан собираться мирно для выражения мнения и акцентирования внимания власти и общественности на вопросах, требующих всеобщего внимания, гарантируются Конституцией РФ и Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее ФЗ № 54-ФЗ). При этом ряд вопросов остается за пределами правового регулирования и нуждается в регламентации на федеральном или региональном уровне.

Необходимо отметить, что целью публичных мероприятий может быть не только укрепление патриотизма (Парад 9 мая), но и развитие дискуссии по поводу резонансных социальных проблем. По мнению О. А. Фомичевой, «...митинг используется для привлечения внимания государственной власти к мнению общественности» [1, с. 49]. Именно право мирно выражать позицию, отличную от позиции властвующей элиты, способствует развитию гражданского общества и возможности донести свое представление о потребностях населения для оппозиционно настроенных граждан и общественных организаций. В обозначенных целях и заключается специфическая роль публичных мероприятий, и «исходя из особой демократической функции этой конституционной свободы государство должно содействовать мирным собраниям и их защите» [2, с. 118].

Развитие российского законодательства о проведении публичных мероприятий идет в основном по пути усложнения требований к их организации, а также ужесточения и усиления ответственности в случае нарушения установленных обязанностей и запретов. При этом у исследователей вызывает сомнения обоснованность подобных изменений. Так, А. Б. Агапов указывает, что «законодательные инициативы преследуют одну цель – обеспечение защиты интересов государства... Ею обусловлено и ужесточение мер административной ответственности, явно несоразмерных общественной опасности проступка» [3, с. 54]. Вместе с тем, по справедливому мнению С. В. Ведяшкина, целью административной ответственности является профилактика, а «профилактические меры должны основываться на формировании у субъектов потребности в правомерном поведении, их внутренней убежденности в необходимости соблюдения действующего законодательства и нетерпимости к его нарушениям, условий, их обеспечивающих» [4, с. 173].

Одной из проблем, на которые указывают исследователи, является архаичность уведомления – оно может быть подано только в форме письменного документа [5, с. 159], до настоящего времени возможность его подачи через портал «Госуслуги» отсутствует. В то же время развитие информационных технологий позволяет в рамках суперсервиса «Правосудие онлайн»¹ автоматически определять подсудность по тому или иному делу, использовать набор шаблонов исковых заявлений, что облегчает доступ граждан к правосудию. Высокий уровень качества предоставления государственных услуг, оказываемых в электронном виде, позволяет судить о возможности подачи уведомления онлайн для проведения публичного мероприятия.

Анализ правоприменения позволяет сделать вывод о том, что работа с соответствующими уведомлениями имеет закрытый характер, организаторам заранее неизвестны данные о мес-

¹ Суперсервисы на Госуслугах // Официальный интернет-портал государственных услуг. URL: https://www.gosuslugi.ru/help/news/2019_08_09_super_services (дата обращения 10.04.2021).

тах, свободных для проведения митингов, демонстраций и пр., а также об их предельной заполняемости. В результате сведения о том, доступно ли конкретное место для организации манифестации, в соответствии с ФЗ № 54-ФЗ поступят его инициатору только после письменного обращения в уполномоченный орган, что может существенно отсрочить дату проведения акции или сделать ее неактуальной.

Открытый характер согласования публичных мероприятий можно обеспечить за счет разработки интерактивной карты в сети «Интернет» с указанием предельной заполняемости предполагаемого места проведения манифестации и площадок, зарезервированных иными организаторами, что снизит возможности неправомерного отказа в проведении подобных акций, а также позволит объективно оценивать предельную заполняемость, что, в свою очередь, повлияет на активность при проведении агитации по привлечению потенциальных участников.

Как показывает практика, законодательство о публичных мероприятиях следует направить и на трансформацию базовых категорий, в частности его возможных форм и видов. Так, ФЗ № 54-ФЗ определяет только пять форм, указанных в его названии, и этот перечень является закрытым. Однако в настоящее время исследователи отмечают большое количество новых форматов, в том числе: «массовые прогулки и пробежки, многокилометровые крестные ходы, наномитинги, флешмобы, протестные палаточные лагеря, массовые вечеринки, политконцерты и иные скрытые формы публичных мероприятий...» [2, с. 120]. Их специфика неважно адаптируется к нормам действующего ФЗ № 54-ФЗ. Задача определения в законе современных форм публичных мероприятий может быть решена путем указания на возможность проведения публичных мероприятий в иных рамках с определением формальных критериев публичного мероприятия. К таким признакам может быть отнесено определение цели одновременного нахождения граждан в установленном месте и в конкретное время либо одновременного выполнения некоторого действия без привязки к месту проведения (на пример, призывы выключить свет в определенное время в знак протеста и т. п.), информирование граждан о проводимом мероприятии, определение количества участников, задачи, решаемые массовым мероприятием и т. д.

А. В. Саленко указывает на наличие правового пробела, связанного с организацией особого вида публичных мероприятий – срочных собраний или митингов, особенностью которых является необходимость безотлагательного выражения общественного мнения, а при соблюдении установленных законом сроков уведомления (от 10 до 15 суток) смысл его проведения утрачивается.

Проблемы правового регулирования публичных мероприятий в полной мере касаются современных форм выражения общественного мнения: флешмоб, онлайн митинг и др. Так, под флешмобом понимается специфическая форма заранее спланированного выражения общественного мнения в виде одновременных повторяющихся действий большим количеством людей. При этом до настоящего времени отсутствует детальная регламентация проведения данных акций, в том числе ввиду сложности выявления ее организаторов, использования современных средств информирования для распространения информации о проводимой акции и т. п. Как указывают М. Н. Макарова, Е. А. Мокрушина, современный флешмоб обладает тремя основными признаками, в числе которых массовость, использование современных технологий и «одновременность, состоящая в повторяемости одинаковых действий» [6, с. 33]. Законодатель не стремится регламентировать порядок проведения данных акций, в то же время в ст. 20.2.2 КоАП РФ установлены случаи ответственности за организацию мероприятий, не являющихся публичными, под которыми в некоторых случаях могут пониматься и флешмобы.

По мнению В. С. Смирновой, среди публичных форм выражения общественного мнения необходимо обратить внимание на онлайн-митинги, требующие «построения принципиально новой модели регламентации таких форм внешнего выражения мнений» [7, с. 163], поскольку в случае проведения онлайн-митинга в настоящее время отсутствует необходимая правовая регламентация. Вместе с тем возможности установления единых требований к их прове-

дению сопряжены с большим количеством трудностей: во-первых, идентификацией участников, которые, с одной стороны, могут стремиться скрывать свою личность, с другой – могут указывать недостоверные данные; во-вторых, определением органа, в который должно подаваться уведомление о проведении публичного мероприятия; в-третьих, сложностью обеспечения общественной безопасности в онлайн-формате. Имеются и иные трудности, однако в целом необходимо отметить важность разработки нормативов и регламентов проведения публичных мероприятий для новых форм. Данные публичные мероприятия нуждаются в юридическом закреплении, так как право, являясь частью общественного сознания, должно отражать всю совокупность общественных отношений, представляющих значение для граждан и государства, а в сфере публичного права – разграничивать допустимые и недопустимые модели поведения.

Вызывает обоснованное сомнение и период уведомления органов власти о проведении публичного мероприятия. С одной стороны, при заблаговременном уведомлении имеется возможность обеспечить общественную безопасность и предупредить возможные нарушения со стороны организатора. С другой стороны, уже более восьми лет в ФЗ № 54-ФЗ существует норма, согласно которой при проведении публичных мероприятий в специально отведенных и приспособленных местах организатор освобождается от обязанности направлять уведомление, если количество участников не превышает предельную численность, установленную законом субъекта РФ. Однако в случае если на манифестации («собрании, митинге и пр.»²) ожидается участие значительного количества лиц, организатор должен подать уведомление, что весьма затруднительно с учетом того, что в законе не предусмотрены нормы о сроках его направления для собраний. Верховный Суд РФ также указывает, что и при соблюдении предельной численности участников с целью обеспечения безопасности и правопорядка, организатор обязан уточнить в сроки, установленные ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ, не будет ли занято выбранное место другой инициативной группой.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что норма, освобождающая организатора от направления уведомления о проведении публичного мероприятия, имеет крайне ограниченные возможности для мобилизации.

При этом право граждан собираться мирно в субъектах федерации искусственно ограничивается путем введения запретов на проведение публичных мероприятий в определенных местах, не связанных с обеспечением функционирования значимых для жизнеобеспечения населения учреждений. После указания в Постановлении Конституционного Суда РФ правовой позиции относительно неправомерности установления дополнительных запретов проведения манифестаций в местах, находящихся в определенном радиусе от входа в здания, занимаемые органами государственной власти³, наметилась позитивная тенденция снятия неконституционных ограничений в субъектах, в том числе в Томской области. Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что на территории региона определены специально отведенные места⁴ и предельная численность в 150 человек для участия в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется.

² О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях [пост. Пленума Верховного Суда РФ: 26 июня 2018 г. № 28] // Рос. газета. 2018. 6 июля.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.11.2019 № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми “О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми” в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 6.

⁴ Постановление Администрации Томской области от 28.12.2012 № 545а (ред. от 14.05.2019) «Об определении единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера на территории Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2013. № 1/2 (90).

Не вполне корректной представляется норма закона, устанавливающая императивное требование о предельной численности не менее 100 человек, что составляет около 10 % Чердатского сельского поселения Зырянского района Томской области и 0,016 % г. Томска. Более корректным представляется установление предельной численности населения в процентном соотношении к количеству жителей муниципального образования, а для исключения ошибок в расчетах следует установить методику его проведения.

Дополнительно отметим, что на территории Томска в нарушение ФЗ № 54-ФЗ нормативно-правовым актом Мэра г. Томска⁵ определены нормы предельной заполняемости площадок в местах проведения мероприятий на территории муниципального образования «Город Томск».

Вызывает критику и сам выбор специально отведенных и приспособленных мест на территории Томска – площадка на территории Сквера по ул. Высоцкого (разворотное кольцо). Указанная площадка является конечным пунктом для шести маршрутов городского транспорта с размещением зон отдыха водителей, на ней расположены зоны разворота пяти из сорока городских маршрутов, в том числе два (из семи) троллейбусных, а также въезд на территорию Пассажирского транспортного предприятия г. Томска с размещенным на территории троллейбусным депо. Таким образом, указанное место, обеспечивая транспортную доступность, вместе с тем предполагает риск затруднения доступа к общественному транспорту жителей города. Также данное место обладает незначительной проходимостью, и за четыре года в его пределах было проведено только одно публичное мероприятие. Дополнительно отметим, что ранее закон устанавливал иные места для проведения публичных мероприятий⁶, которые расположены в центральной части муниципального образования. Подобное размещение позволяло эффективнее реализовать потенциал уличных манифестаций за счет привлечения в качестве участников прохожих, которых в указанных локациях значительно больше.

Еще одна проблема связана с ограниченным объемом полномочий органа, принимающего уведомление о проведении публичного мероприятия.

Так, ФЗ № 54-ФЗ не обеспечена возможность органов местного самоуправления, исполнительной власти субъекта истребовать информацию о судимости и фактах привлечения к административной ответственности организаторов публичных мероприятий, хотя указанные обстоятельства могут являться основанием для отказа в его проведении.

В этой связи возможны два варианта устранения пробела в законе: либо за счет усовершенствования порядка межведомственного взаимодействия уполномоченных органов и правоохранительных структур, что обеспечит мобилизацию нормы п. 1.1. ч. 2 ст. 5, либо за счет исключения из текста ФЗ № 54-ФЗ названной нормы, устанавливающей ограничения в правосубъектности.

В первом случае потребуется решить вопрос и о пересмотре сроков работы с уведомлениями, так как уточнение информации об отсутствии у организаторов ограничений, связанных с фактами привлечения к уголовной и административной ответственности, потребует дополнительных временных затрат. Вторая модель решения недостатка в правовом регулировании представляется наиболее предпочтительной в силу расширения необоснованно суженных прав на организацию публичных манифестаций и выражения мнений.

В целом учеными обсуждается вопрос о целесообразности передачи полномочий, связанных с приемом уведомлений, органам Министерства внутренних дел. Основная цель уведомительного характера проведения манифестаций состоит в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, что является задачами полиции, а не субъектов мест-

⁵ Постановление администрации Города Томска от 16.10.2012 № 1215 (ред. от 25.02.2013) «Об установлении норм предельной заполняемости территорий в местах проведения публичных мероприятий на территории муниципального образования «Город Томск» // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». 2012. - № 46.

⁶ Площадка у Стелы памяти героев Отечественной войны 1812 года, пересечение ул. Карла Маркса и пер. Пристанского; площадь перед торговым центром "Томские товары", г. Томск, ул. Красноармейская, д. 122.

ного самоуправления. На возможность такой смены указывает А. В. Саленко: «...с учетом отечественного и современного зарубежного опыта функцию приема уведомлений о публичных мероприятиях следует передать от органов местного самоуправления в ведение полиции. В этом контексте необходимо снова вспомнить отечественный опыт правового регулирования свободы мирных собраний в период 1905–1917 гг., когда уведомление о публичных мероприятиях направлялось в адрес полиции» [2, с. 124].

Представляется, что органы местного самоуправления в наибольшей степени подходят для принятия уведомлений, так как уполномочены организовывать досуг на территории муниципального образования и в этой связи принимают еще и заявления о проведении массовых мероприятий, нацеленных на развлечение населения. Таким образом, закономерно, что именно у названных субъектов аккумулируется вся информация о лицах, организующих оба вида мероприятий, так как они могут осуществляться в одних и тех же локациях, а единство адресата, принимающего уведомления, исключит возможность проведения двух событий в одном месте и в одно время, что потенциально может привести к конфликту и нарушению правопорядка.

Подводя итоги анализа проблем проведения публичных мероприятий, можно сделать следующие выводы.

Совершенствование института публичных мероприятий, а значит, и право на манифестацию может получить развитие только при эффективном коммуницировании уполномоченных органов и граждан, инициировавших проведение политических акций на основании ФЗ № 54-ФЗ.

Совершенствование коммуникации можно обеспечить за счет автоматизации работы с уведомлениями о проведении публичных мероприятий посредством применения портала «Госуслуги». Представляется возможной также разработка интерактивной карты публичных мероприятий в сети «Интернет», позволяющей определить подходящие для политических акций локации и обеспечить гласность в работе уполномоченных органов с субъектами, выражающими инициативу их проведения.

Проблема коммуникации уполномоченных органов и граждан в процессе реализации права на манифестацию также обусловлена отсутствием реальной возможности применения норм о проведении публичных мероприятий без соблюдения этапа уведомления. Названный вывод обусловлен толкованием Пленума Верховного Суда РФ Федерального закона № 54-ФЗ в части проведения собраний и митингов в специально отведенных местах.

При этом следует реализовать иной подход к выбору специально отведенных мест, который должен производиться исходя из потребности граждан довести свою позицию до максимально возможного числа людей, проживающих на территории муниципального образования.

В целом в России наметились очевидные позитивные сдвиги в данном вопросе, однако нормативно-правовая база нуждается в корректировке и отмене ряда положений, прежде всего ввиду необходимости установления открытого перечня форм проведения публичных мероприятий и определения требований к указанным мероприятиям. Уведомительный характер проведения манифестаций нуждается в трансформации, поскольку он нередко превращается в разрешительный без достаточных оснований, в том числе установлением необоснованных запретов и ограничений со стороны государственных органов и органов местного самоуправления.

Список литературы

1. **Фомичева О. А.** Митинг и иные публичные мероприятия как форма законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 48–51.
2. **Саленко А. В.** Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 118–127. DOI 10.12737/art_2018_1_10
3. **Агапов А. Б.** Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 53–59.

4. **Ведяшкин С. В.** Профилактика административных правонарушений // Право. Государство. Управление: общетеоретические и отраслевые аспекты. Томск: Изд-во ТГУ, 2020. С. 162–173.
5. **Бачурин А. Г.** Уведомление о проведении публичного мероприятия в электронной форме // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2017. № 15-1. С. 159.
6. **Макарова М. Н., Мокрушина Е. А.** Тенденции функционирования флешмобов в России: роль социальной онлайн-среды и самоизоляции в становлении новых форм флешмоба // Вестник Удмурт. ун-та. Социология. Политология. Международные отношения. 2021. Т. 5, № 1. С. 32–39. DOI 10.35634/2587-9030-2021-5-1-32-39
7. **Симонова С. В.** Митинги онлайн: каков правовой режим их организации и проведения? // Государство и право. 2020. № 12. С. 160–164. DOI 10.31857/S102694520012743-8

References

1. **Fomicheva O. A.** Rallies and other public events as a form of legislative activity. *Constitutional and Municipal Law*, 2018, no. 10, pp. 48–51. (in Russ.)
2. **Salenko A. V.** Freedom of peaceful assembly in the Russian Federation: several theses on topical issues. *Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 118–127. (in Russ.) DOI 10.12737/art_2018_1_10
3. **Agapov A. B.** Political and legal prerequisites for reforming legislation on administrative offenses. *Administrative Law and Process*, 2016, no. 6, pp. 53–59. (in Russ.)
4. **Vedyashkin S. V.** Prevention of administrative offenses. In: Law. State. Management: general theoretical and industry aspects. Tomsk, Tomsk State Uni. Press, 2020, pp. 162–173. (in Russ.)
5. **Bachurin A. G.** Notification of a public event in electronic form. *Actual problems of combating crimes and other offenses*, 2017, no. 15-1, p. 159. (in Russ.)
6. **Makarova M. N., Mokrushina E. A.** Trends in the functioning of flash mobs in Russia: the role of the online social environment and self-isolation in the formation of new forms of flash mob. *Bulletin of Udmurt University. Sociology. Political science. International relations*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 32–39. (in Russ.) DOI 10.35634/2587-9030-2021-5-1-32-39
7. **Simonova S. V.** Online rallies: what is the legal regime of their organization and conduct? *State and Law*, 2020, no. 12, pp. 160–164. (in Russ.) DOI 10.31857/S102694520012743-8

Информация об авторах

Анна Александровна Султанова, кандидат философских наук, доцент
SPIN 1838-1770

Дарья Владимировна Сенникова, кандидат юридических наук
SPIN 2688-8007

Information about the Authors

Anna A. Sultanova, Candidate of Sciences (Philosophy), Associate Professor
SPIN 1838-1770

Daria V. Sennikova, Candidate of Sciences (Law)
SPIN 2688-8007

*Статья поступила в редакцию 14.06.2021;
одобрена после рецензирования 01.08.2021; принята к публикации 01.09.2021
The article was submitted 14.06.2021;
approved after reviewing 01.08.2021; accepted for publication 01.09.2021*