

Искусство запрещать: Как устроено несогласование митингов и других протестных акций

Доклад ОВД-Инфо

НАТАЛИЯ СМИРНОВА, ДЕНИС ШЕДОВ

О докладе

В докладе рассматриваются механизмы несогласования публичных мероприятий в России: анализируется законодательная основа процесса согласования, а на примере попыток согласования конкретных политических акций рассматриваются приемы, к которым прибегают власти на местах, для запрета нежелательных мероприятий.

Текст	Наталья Смирнова, Денис Шедов
Верстка	Борис Бейлинсон, Константин Поливанов
Иллюстрации	Даниил Бейлинсон, Наталья Смирнова
Редактор	Наталья Конрадова
Дата публикации	18 декабря 2018

Доклад подготовлен при поддержке Фонда имени Генриха Белля и Европейской комиссии

Оглавление

Предисловие	3
Глава 1. Содержание уведомления	6
Дата подачи уведомления	6
Цель мероприятия	7
Формат мероприятия	8
Место проведения мероприятия	9
Дата мероприятия	9
Время мероприятия	10
Количество участников	10
Организатор	11
Уполномоченные и медпомощь	12
Глава 2. Сроки подачи уведомления и занятые места	13
Сроки подачи уведомления	14
Первый день	14
Последний день	14
Изменения 2018 года	15
Сроки с учетом дней недели	16
Особые правила для пикетов	17
Место занято другим мероприятием	19
Альтернативные мероприятия	19
Ремонтные работы	21
Другие мероприятия и работы как основание для запрета	22
Глава 3. Запрещенные места	25
Общероссийские запреты	25
Региональные запреты	26
Перечни запрещенных территорий	26
Допустимое расстояние до объектов	28
Последствия региональных запретов	29
Условные ограничения	31
Глава 4. Сроки коммуникации	33
Исчисление сроков ответа	33
Проблемы регулирования сроков ответов	37
Глава 5. Места с усложненной процедурой согласования	39
Пограничная зона	39

Владения	39
Другое ведомство	40
Транспортная инфраструктура	41
Памятники культуры	41
Глава 6. Содержание ответов	45
Отказ в согласовании	45
Обоснованное предложение	46
Предложение альтернативного места и времени	47
Куда переносят акции	48
Предупреждение о недопустимости нарушений закона	49
Отзыв согласования	50
Глава 7. Процедура согласования: вид изнутри и снаружи	52
Вид изнутри: процедура с точки зрения властей	52
Как система работает в совокупности	53
Глава 8. Внешний контроль	56
Прозрачность процедуры согласования	57
Обжалование решений, действий и бездействий органов власти	57
Ответственность чиновников	59
Уголовные дела	59
Административные дела	60
Глава 9. Корни несогласования	62
Создание “специально отведенных мест”	62
Регулирование митингов во время Чемпионата мира по футболу	63
Общие свойства нормативной базы	64
Запретительный тренд в нормативном регулировании	64
Сложность и многоуровневость нормативной базы, которую формируют все три ветви власти	65
Отсутствие публичного перечня необходимой информации	66
Тексты документов разных уровней местами дословно повторяют друг друга, а местами противоречат один другому	66
Неточности и пробелы в законодательстве	67
Заявленные и фактические цели	68
Резюме	70
Нормативная база	70
Пробелы нормативной базы	71
Проблемы и нарушения в процессе согласования	72

Предисловие

С точки зрения российского законодательства, любая спонтанная акция незаконна, если в ней участвует больше одного человека. О подобных мероприятиях нужно заранее предупреждать органы власти, которые обязаны обеспечить безопасность и помочь донести требования митингующих до адресатов¹.

Что происходит в реальности? В законе речь идет об уведомлении, но на деле недостаточно предупредить об акции: нужно еще и получить согласие властей. Мэрии придумывают абсурдные поводы, чтобы запретить людям выражать свое мнение. Получив от мэрии документ об отсутствии согласования акции, суды штрафуют и сажают под арест участников мирных демонстраций. Законодатели вводят все более суровые наказания за участие в акциях, на которые не получено разрешения властей. В новостных заголовках акции называют “несогласованными”, “несанкционированными” и “незаконными”.

Процедура согласования – это скрытый инструмент управления митингами и пикетами со стороны органов власти. Оставаясь невидимой, она определяет, как пройдет публичное мероприятие и как о тех или иных выступлениях расскажут СМИ, а иногда даже вершит судьбы участников акций. В эту сферу редко кто отваживается заглядывать – слишком уж все запутано и требует погружения в бюрократические подробности процесса. Самое время это сделать.

Этот текст не является инструкцией по организации акции: правил, которые бы гарантировали, что акция будет согласована, не существует. Скорее, мы предлагаем анализ акторов и инструментов системы несогласования: кто и каким образом придает мирным выступлениям статус неправильных, незаконных, нарушающих общественный порядок – в правовом, а затем и медийном поле; вытекает ли этот статус из российских законов или является следствием их нарушения.

Мы изучили требования законодательства и подзаконных актов разных уровней, от федеральных до муниципальных, и посмотрели, как они применяются на практике. Сделать это оказалось не просто: власти, как правило, не стремятся раскрывать данные, которые могли бы прояснить масштабы и причины отказов в согласовании. Хотя сбор этих данных, очевидно, ведется: так, из доклада уполномоченного по правам человека за 2014 год² нам известно, что количество отказов в согласовании мероприятий в этот год варьировалось от 8,5% в Екатеринбурге до почти четверти (!) – 23% – в Самаре. В марте 2016 года первый замминистра внутренних дел Александр Горовой открыто заявил: “Мы заметили возросшее количество отказов в проведении митингов и

¹ п. 6 ч.1 ст. 12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год. Российская газета, 07.05.2015 <https://rg.ru/2015/05/06/doklad-site-dok.html>.

демонстраций, возрастает количество несогласований³. Даже эти отрывочные официальные данные показывают, что далеко не все мероприятия, о которых организаторы уведомляют власти, удается согласовать и провести законно. Но чтобы понять причины, по которым это происходит, необходимо изучить отдельные истории неудачных переговоров между организаторами и властями, рассмотрев аргументы обеих сторон.

Нагляднее всего сложности с согласованием проявляются во время подготовки всероссийских протестных акций: из-за протестной тематики власти больше заинтересованы в том, чтобы мероприятия не состоялись, а организаторам особенно важно провести мероприятие в определенный день. Выводы о практике отказов в согласовании мы основываем на наблюдениях за подготовкой двух таких акций: “антикризисной” “Весны”, запланированной на 1 марта 2015 года, и антикоррупционных протестов 26 марта 2017 года.

Первая акция была отменена после убийства вечером 27 февраля сопредседателя партии “РПР-Парнас” Бориса Немцова. Вторая, организованная два года спустя, сопровождалась массовыми задержаниями: более полутора тысяч человек были задержаны по всей России. Этому предшествовали отказы в согласовании акций в нескольких десятках городов.

В течение первых дней после акции 26 марта только в Москве по обвинению в неповиновении законным требованиям полицейских⁴ административные аресты были присуждены 64 задержанным демонстрантам, суммарным сроком на 646 дней, а общая сумма штрафов за первый месяц превысила пять миллионов рублей. В отношении десяти участников антикоррупционных акций были возбуждены уголовные дела.

Исследование опирается на собранную ОВД-Инфо в 2015 году информацию: наши собственные опросы организаторов “Весны”, их записи в группах в Facebook и Вконтакте и комментарии СМИ, а также уведомления, поданные в 2017 году, и ответы на них со стороны местных властей. Документы по согласованию антикоррупционных акций в 43 городах были предоставлены региональными властями по запросу президентского Совета по правам человека в ходе подготовки доклада о свободе собраний в России в 2017 году⁵. В отдельных случаях использовались также аргументы сторон из текстов судебных решений. Цитаты из документов и комментарии организаторов приводятся в первоначальном виде - с сохранением порядка слов, орфографии и пунктуации оригинала.

Это исследование было бы невозможным без помощи наших коллег и друзей. Мы хотели бы поблагодарить Анну Чертову и Григория Дурново, в 2015 году собравших комментарии организаторов несостоявшейся “Весны”, члена Московской Хельсинкской группы Лилию

³ МВД обеспокоено большим числом отказов в согласовании проведения митингов и шествий. ТАСС, 01.03.2016. <https://tass.ru/politika/2707418>.

⁴ ст. 19.3 КоАП РФ.

⁵ Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по вопросам, связанным с соблюдением конституционных прав граждан при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. Москва, 2017.

Шибанову за содействие в сборе данных по согласованию акций 26 марта 2017 года; волонтеров, помогавших нам с поиском постановлений об ограничении акций на время проведения Чемпионата мира по футболу, и Ольгу Николаенко, координировавшую их работу; Константина Тихонова – первого читателя этого текста в его самом сыром виде; Григория Охотина, который на протяжении многих месяцев помогал нам советами и вызволял из творческих тупиков; а также Константина Поливанова, Бориса Бейлинсона и Даниила Бейлинсона – именно благодаря их трудам и чувству прекрасного этот текст приобрел свое физическое и цифровое воплощение, был сверстан и снабжен красноречивыми иллюстрациями.

Глава 1. Содержание уведомления

О том, что такое уведомление о проведении публичного мероприятия и как любой его пункт может стать причиной для запрета акции

Коммуникация с органами власти по согласованию акции начинается с подачи уведомления. Российское законодательство запрещает проводить публичные мероприятия с участием более одного человека, если оно предварительно не согласовано с властями. Сообщить властям о намерении провести акцию нельзя ни слишком рано, ни, наоборот, в последний момент – закон о митингах жестко ограничивает сроки, оставляя организатору на это всего несколько дней.

Федеральный закон определяет, какая именно информация должна содержаться в уведомлении⁶:

- дата подачи уведомления;
- цель и форма публичного мероприятия;
- место, время и дата его проведения;
- предполагаемое количество участников;
- имя организатора, его место жительства (или местонахождение) и номер телефона;
- имена лиц, “уполномоченных организатором выполнять распорядительные функции по организации и проведению” акции;
- формы и методы обеспечения общественного порядка и медицинской помощи;
- намерение использовать звукоусиление, а также транспортные средства.

Девять пунктов, расписанных не слишком детально. И с любым из них могут возникнуть проблемы.

Дата подачи уведомления

В 2016 году журналисты екатеринбургского издания “66.ru” провели эксперимент, подав уведомления о 18 пикетах на различные темы и в разных точках города⁷. Ни одну из акций не согласовали с первого раза – в ответах Департамента общественной безопасности Свердловской области организаторам сообщили: «в поданном вами уведомлении дата подачи уведомления отсутствует». Как отмечают журналисты “66.ru”, дата все же была – правда, ее поставили не

⁶ п. 3 ст. 7 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁷Краш-тест демократии: за что можно и против чего нельзя митинговать в Екатеринбурге. “66.ru”, 30.03.2016. 66.ru/news/politic/183630.

организаторы пикетов, а чиновник, принявший и зарегистрировавший уведомление. Кроме того, чиновники сочли неправильным шаблон уведомлений, который использовали организаторы, хотя он был опубликован в качестве образца на официальном сайте департамента.

Цель мероприятия

Среди документов по 26 марта есть замечательное решение Ворошиловского районного суда Волгограда, рассматривающего жалобу на отказ согласовать акцию (оно опубликовано на сайте суда в несколько сокращенном виде – без дат и инициалов). В части, где описываются аргументы сторон, говорится, что представитель ответчика – Комитета взаимодействия с гражданским обществом администрации Волгограда – просила суд “учесть, что в ходе слушания настоящего дела Комитету стало известно о том, что заявленное Волковым А.А. публичное мероприятие **приурочено к общероссийской протестной акции, проводимой А. Навальным, фактически направленной на пропаганду идей, подрывающих основы конституционного строя и экономической стабильности**, что не соотносится с принципами проведения публичного мероприятия и препятствует согласованию уполномоченным органом власти его проведения в принципе”⁸.

Проверка цели мероприятия действительно предусмотрена федеральным законом.

Предполагается, что органы власти, рассматривая уведомление, должны проверить, соответствует ли заявленная цель Конституции и не нарушаются ли запреты, наложенные Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях.

"Заявленная цель публичного мероприятия нарушает принципы и не соответствует положениям, заложенным Конституцией Российской Федерации, и может трактоваться как направленная на подрыв безопасности государства и агитация, возбуждающая социальную и национальную ненависть и вражду. В связи с изложенным Департамент не может регламентировать вам проведение публичного мероприятия", – такие ответы получили весной 2016 года екатеринбургские журналисты, пытавшиеся согласовать акцию с целью отставки Владимира Путина и его полпреда в Уральском федеральном округе Игоря Холманских и акцию с целью поддержки, защиты и одобрения внешней политики Соединенных Штатов Америки и президента Барака Обамы⁹.

Московская мэрия в декабре 2011 года сочла, что тема акции “Не допустим самозванцев в парламент” противоречит Конституции РФ¹⁰. В октябре 2012 года префектура Центрального округа Москвы отказалась согласовать пикет в поддержку “профсоюзных и рабочих активистов в Республике Казахстан”, заявив, что целью публичного мероприятия может быть только “обсуждение гражданами Российской Федерации различных вопросов **в соотношении с**

⁸ Решение Ворошиловского районного суда города Волгограда по делу № 2а-1294/2017.

⁹ Краш-тест демократии: за что можно и против чего нельзя митинговать в Екатеринбурге. “66.ru”, 30.03.2016. 66.ru/news/politic/183630.

¹⁰ Нарышкина посадили на пять лет. "Новая Газета", 22.12.2011. www.novayagazeta.ru/articles/2011/12/22/47501-naryshkina-posadili-na-pyat-let.

деятельностью своей страны”¹¹. В законе подобного ограничения нет, а есть определение цели публичного мероприятия как “свободного выражения и формирования мнений, выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики”.

В 2017 году та же префектура запретила пикет с целью “выражения отношения к отдельным и системным случаям противоправных действий и бездействий правоохранительных, следственных, судебных и иных органов власти, а также к связанным с ними актуальным аспектам внутренней и внешней политики Российской Федерации, в том числе недопустимости преследований и лишения свободы по политическим мотивам”, объявив, что его цель носит “**неконкретный характер**”¹².

Главное, что иллюстрируют эти примеры, – полномочия органов власти по определению законности или незаконности цели мероприятия сформулированы в федеральном законе таким образом, что их удастся использовать для запрета акций, не указывая критерии и не особенно вдаваясь в причины.

Формат мероприятия

Администрация Саратова отказала организаторам “Весны” в проведении пикета, сославшись на то, что в уведомлении «отсутствует пикетируемый объект, что исключает саму возможность пикетирования»¹³.

Согласно федеральному закону, пикетом является “форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции”. Нигде не содержится прямое требование к организатору указывать в уведомлении объект пикетирования, однако пробелы в законе или его вольное трактование становятся удобным основанием для отказа.

При подготовке акции 26 марта в Орле замглавы городской администрации ответил отказом организаторам сразу на все шесть уведомлений о пикетах, указав, что в них не было указано намерение использовать звукоусиление. Если следовать определениям из федерального закона, то пикет отличается от митинга отсутствием звукоусиления и наличием пикетируемого объекта. А демонстрации и шествия предполагают передвижение участников: первые – с наглядной агитацией, вторые – без. Однако существенные отличия между форматами кроются не в определениях, а именно в процедуре согласования. Формат определяет два ключевых свойства

¹¹ Префектура ЦАО города Москва запретила обсуждать Казахстан. "Article20", 17.10.2012. article20.org/news_old/prefektura-cao-goroda-moskva-zapretila-obsuzhdat-kazahstan/#.UuX6hhDHnIW.

¹² Решение Таганского суда о признании законным отказа согласовать пикет в поддержку Дадина. ОВД-Инфо, 14.04.2017. ovdinfo.org/documents/2017/04/14/reshenie-taganskogo-suda-o-priznanii-zakonnym-otkaza-soglasovat-piket-v.

¹³ Гражданский активист проведет 1 марта одиночный пикет в поддержку марша "Весна". "Свободные новости. FreeNews-Volga", 27.02.2015. fn-volga.ru/news/view/id/30106.

мероприятия, принципиально важных для организаторов: место проведения и сроки согласования. Что касается места, то для пикетов действует огромное преимущество: на них вообще не распространяются многочисленные региональные запреты на проведение мероприятий на тех или иных территориях. Отличаются и сроки подачи уведомления – это можно сделать существенно позже, за три-четыре дня до акции, а не за десять дней, как для мероприятий других форматов.

Место проведения мероприятия

“Все-таки обхитрили, – пишет один из организаторов “Весны” в Ижевске, – в первой нашей заявке на “Весну” 1 марта, поданной в самый первый день, когда можно было подавать уведомление о массовой акции, нашли формальные ошибки (недостаточно подробно указан маршрут следования от вечного огня до площади), пока редактировали заявку место уже кто-то “забил” под другое мероприятие – и у “вечного огня” и на площади”¹⁴.

“Недостаточно подробно” описанный маршрут может стать причиной для отказа в согласовании и приводит к тому, что организатор вынужден заново подавать уведомление. В федеральном законе нет точного описания, насколько подробно должен быть описан маршрут, а значит, это неизвестно и организатору.

Пытаясь заранее избежать всех возможных придирок в тех местах, где в законе недостает конкретики, организаторы начинают подавать уведомления с преувеличенно детальной информацией. Например, организатор акции 26 марта в Туле приложил к уведомлению карту места, а в уведомлении об акции в Орле описание места начиналось со слов “Солнечная система, планета Земля” и содержало географические координаты.

Дата мероприятия

В теории организатор может назначить акцию на любой день. На практике все оказывается несколько сложнее. Например, надо иметь в виду, что именно от этого дня будут отсчитываться сроки, когда можно подавать уведомление. Тут важны не только конкретные даты, но и дни недели: чем меньше выпадает рабочих дней, тем меньше времени будет у организатора на коммуникацию с властями.

Но даже если организатор учтет все эти нюансы, не исключено, что в назначенную дату акцию провести не удастся из-за самых неожиданных обстоятельств. Замечательная история произошла в Волгограде: городская администрация отказала в согласовании акции 26 марта 2017 года, объяснив, что с 18 марта до 30 апреля “на всей территории Волгограда” будет проводиться “весенний месячник санитарной уборки, очистки и благоустройства”. “Уборка и благоустройство территорий, – говорилось в ответе на уведомление, – будет осуществляться с привлечением специализированной крупногабаритной коммунальной техники, чем создается угроза безопасности участников заявленного Вами митинга”. Вот так просто местные власти ограничили

¹⁴ Тимофей Клабуков. Запись в Facebook, 19.02.2015.
www.facebook.com/events/735836349848571/permalink/739275872837952.

дни проведения акций, запретив проводить их на всей территории города в течение полутора месяцев.

Дополнительного блеска этой истории добавляет тот факт, что организаторы акции в Волгограде подали заявление 15 марта, а постановление администрации о проведении “месячника благоустройства”¹⁵ было принято только на следующий день. Ответ администрации на уведомление со ссылкой на постановление о месячнике датирован 17 марта – за день до того, как постановление было опубликовано в газете “Городские вести”.

Время мероприятия

Федеральный закон ограничивает время проведения публичных мероприятий с 7:00 до 22:00. Исключение делается для публичных мероприятий “культурного содержания” или же посвященных памятным датам России – на них ограничения по времени не распространяются. Такой запрет на проведение акции в ночное время формально затрагивает бессрочные акции, проходящие без остановки со сменой участников или же с установкой палаточных городков.

Однако гораздо чаще проблемы с согласованием по времени возникают не из-за поздних часов, а из-за неготовности органов власти к открытой коммуникации и поиску взаимовыгодных решений. 15 марта 2017 года в администрацию Вологды было подано уведомление о проведении 26 марта с 14:00 до 16:00 на Кремлевской площади митинга с участием 500 человек. В тот же день администрация запросила в управлении культуры и культурного наследия информацию о том, какие мероприятия запланированы на территории Кремля. Управление в тот же день ответило, что 26 марта с 12:00 до 15:30 там будет проходить выставка “Весенняя фантазия”. Два дня спустя, 17 марта, администрация ответила организаторам, что на Кремлевской площади 26 марта будет проходить другое мероприятие, не указав ни его названия, ни времени его окончания. В результате проведение акции на заранее выбранном месте было запрещено, хотя для того, чтобы мероприятия не пересеклись, достаточно было перенести ее на несколько часов.

Схожим образом из-за проблем с коммуникацией не удалось согласовать и акцию 26 марта в Истре. Организатор планировал провести митинг с 13:00 до 14:30. На уведомление, поданное 16 марта, администрация ответила 21 марта и потребовала изменить время и место мероприятия из-за празднования дня культурного работника с 13:00 до 15:00 и шествия детских коллективов. На следующий день организатор предложил сдвинуть митинг на более позднее время – с 16:00 до 17:00. Только теперь администрация сообщила, что шествие детских коллективов будет проходить до 19:00. Подавать новое уведомление было уже поздно.

Количество участников

Могут возникнуть проблемы и с предполагаемым количеством участников акции – это число организатор должен предугадать до начала агитации и указать в уведомлении. Для некоторых

¹⁵ “Постановление администрации Волгограда от 16.03.2017 № 355 О проведении весеннего месячника санитарной уборки, очистки и благоустройства территорий Волгограда в 2017 году”.

площадок региональный закон может устанавливать “предельную заполняемость” или допустимую плотность людей, из которой естественным образом следует и ограничение возможного количества участников.

При подготовке акции 26 марта в Пензе организаторам предложили перенести митинг на 200 человек в другое место в связи с тем, что "фактическое количество участников публичного (митинга) мероприятия ожидается в количестве 20-30 человек". Позже, отчитываясь о прошедшей акции перед президентским Советом по правам человека, местные власти указывали, что в митинге приняли участие 300 человек.

Организаторам митинга в Москве власти самовольно предложили не только перенести место из центра города, но также сократить количество участников с изначальных 15 тысяч до 10 тысяч при проведении акции в Люблино или же до двух тысяч – в Сокольниках.

Организатор

17-летний организатор акции 26 марта 2017 года в Якутске подал уведомление о проведении “пикета с целью митинга”. В тот же день уведомление вернули, попросив уточнить формат мероприятия. Организатор исправил ошибку, указав в уведомлении пикет, и через несколько дней получил отказ, в котором сообщалось, что организатор пикета должен быть совершеннолетним.

С точки зрения закона, допустимый возраст организатора зависит от формата мероприятия. Для организации демонстрации, шествия или пикетирования организатор должен достичь совершеннолетия, однако уже с шестнадцати лет можно проводить митинги – как правило, значительно более многочисленные и сложные в регулировании, чем пикеты. Это не очевидное правило и не учел организатор якутской акции.

Закон о митингах выдвигает и ряд других требований к личности организатора. Запрещается организовывать акции:

- не гражданам России;
- людям, которых суд признал недееспособными или ограниченно дееспособными;
- людям, имеющим неснятую или непогашенную судимость за преступления против общественной безопасности или против основ конституционного строя (с 2012 года);
- людям, которых суд в недавнем прошлом дважды признавал виновными в нарушении порядка проведения публичного мероприятия или по ряду других административных статей (с 2012 года).

Несоответствие организатора любому из этих требований может стать одним из немногих законных оснований для прямого отказа в согласовании мероприятия. Вот только в законе не

поясняется, кто должен проверять и доказывать отсутствие судимости или дееспособность организатора.

Например, заместитель мэра Череповца сочла, что за это отвечает сам организатор. В ответе на уведомление о мероприятии 26 марта 2017 года она перечислила требования к организатору из закона о митингах и подытожила: “Учитывая вышеизложенное, прошу Вас направить в мэрию города информацию о соответствии Вас, как организатора, данному требованию”.

За сухой бюрократической формулировкой стоит отказ: фактически это предполагает, во-первых, подачу нового уведомления; во-вторых – сбор многочисленных документов и справок в различных инстанциях. Учитывая, что у организатора на счету каждый день, маловероятно, что он успеет подать новое уведомление в срок.

Уполномоченные и медпомощь

Та же чиновница, отвечая на уведомление об акции 26 марта в Череповце, отметила, что в нем отсутствуют сведения о формах и методах обеспечения общественного порядка, организации медицинской помощи и о лице, “уполномоченном организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия”, и предложила “устранить вышеуказанные несоответствия”. Такие же требования – указать форму и методы обеспечения общественного порядка и обеспечения медицинской помощи – направила организаторам митинга и администрация Махачкалы. Подобная отсрочка по формальным причинам может в результате привести к запрету акции. В Махачкале организатор выполнил требование администрации 20 марта и через три дня получил отказ: администрация ссылаясь на то, что сроки согласования митинга уже прошли.

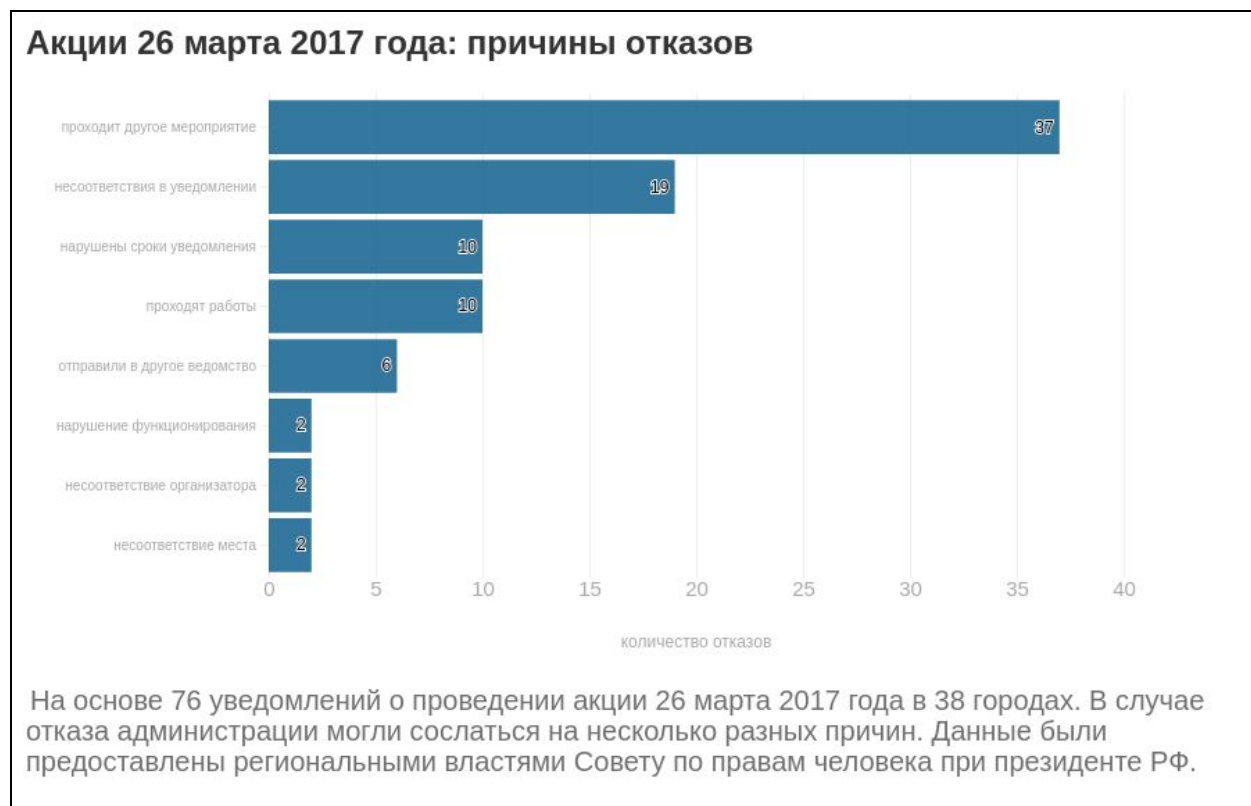
При этом требование федерального закона сформулировано крайне не конкретно: неясно, какой именно информации органы власти ждут от организатора и насколько обязательно ее указывать – тем более, в тех случаях, когда организатор вообще не собирается назначать уполномоченного. Например, организатор митинга 26 марта в Павловском Посаде в уведомлении указал в качестве уполномоченного самого себя. Люди, указанные уполномоченными в акции 26 марта в Москве, сами выступали организаторами акций в других местах, и это стало одной из причин отказа в согласовании. Между тем, ни в федеральном, ни в московском законе запрета на это нет.

Глава 2. Сроки подачи уведомления и занятые места

О том, как считаются сроки подачи уведомления и почему это имеет значение для проведения акции в подходящем месте

В одних случаях органы власти не дают провести акцию, явно нарушая закон, а в других запреты основываются на специфике законодательства, в котором большое количество требований и ограничений выражено расплывчато и с явными смысловыми пробелами. В результате каждый пункт уведомления может стать причиной для прямого или опосредованного отказа в согласовании.

Даже мероприятия в рамках акции 26 марта 2017 года, назначенные на одну и ту же дату и день недели, посвященные одной тематике и организованные одной политической силой, не согласовывались по самым разным причинам:



В этой главе мы расскажем про самые распространенные причины для отказов – неправильные сроки подачи уведомления и случаи, когда место оказывается занято другим мероприятием или ремонтными работами и работами по благоустройству.

Согласно закону о митингах, организаторам полагается уведомить городские власти о публичном мероприятии не ранее 15 и не позднее 10 суток до предполагаемого дня акции. Исключение

составляют пикеты, уведомление о которых можно подавать не позднее, чем за трое суток. Чтобы подать уведомление в срок, организатору нужно правильно определить первый и последний возможный день.

Сроки подачи уведомления

Первый день

Из закона не очевидно, следует ли включать в 15-дневный срок день подачи уведомления и когда подавать уведомление, если первый день оказывается выходным.

Обе акции – “Весна” и 26 марта – были запланированы на воскресенье, так что первый возможный день приходился на субботу или пятницу за две недели до акции. Организаторы “Весны” старались подавать уведомления как можно раньше, но трактовали закон по-разному: уведомления о “Весне” почти во всех городах были поданы или в пятницу, 13 февраля, или в первый день после выходных – в понедельник, 16 февраля.

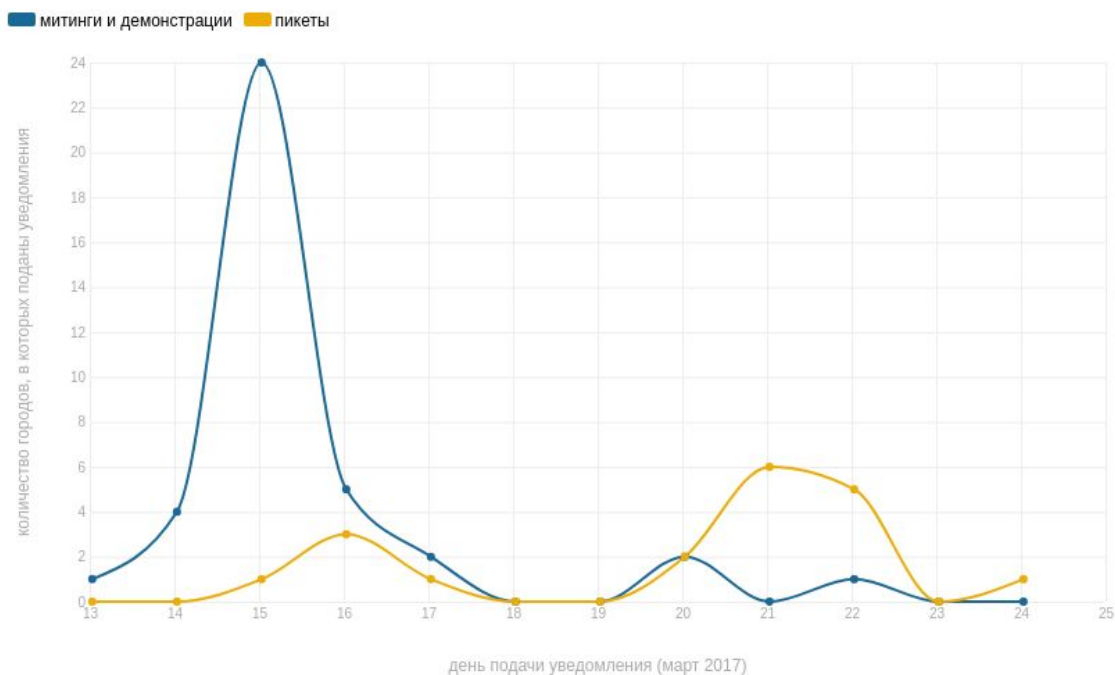
Местные администрации отвечают тоже по-разному. Одни уведомления, поданные 13 февраля, были приняты, другие – отклонены. В Барнауле мероприятие, уведомление о котором поступило в пятницу, было согласовано. В Воронеже, Вологде и Перми уведомления были приняты, но акции не согласованы по другим причинам. А в Калининграде мэрия отклонила уведомление, поданное 13 февраля, заявив, что сроки подачи еще не наступили. “Мы, в соответствии с законом, подали заявку в мэрию, – рассказывает один из организаторов акции в Калининграде. – Подавали трижды. Первый раз подали в пятницу, 13 числа, учитывая, что 15 дней наступит в выходные, поэтому подали заранее. **На эти заявки нам ответили, что рано**”.

Подобно калининградской мэрии, многие организаторы в других городах полагали, что первый возможный день подачи уведомления – это понедельник 16 февраля. “Мы решили организовывать митинг в Казани и **в первый день, когда возможно было подать уведомление**, пошли в Исполком и заявили митинг в центре города, на площади Тукая. Подали уведомление в 9:00, и перед нами никого не было”, – рассказал ОВД-Инфо один из организаторов мероприятия в Казани.

Последний день

В зависимости от того, считать ли день подачи уведомления на проведение митинга, последний день приходился на среду или четверг. В случае с акцией 26 марта это было 15 или 16 марта. Среди десятков изученных нами уведомлений об акциях 26 марта основная масса уведомлений о митингах – в 24 городах – была подана 15 марта. Еще в пяти городах уведомления подавались 16 марта (это уже спорный день), а в нескольких городах – позже этого срока.

Акции 26 марта 2017 года: даты подачи уведомлений



По данным из уведомлений об акциях 26 марта в 44 городах.

И снова мы видим разную реакцию со стороны органов власти. Среди городов, где уведомления подаются в спорный день, 16 марта, только в Сочи власти ответили отказом, сославшись на пропущенные сроки. В Истре и Можайске администрации предложили изменить время митингов из-за других мероприятий. Махачкала уже упоминалась выше: здесь администрация сначала потребовала от организаторов указать методы обеспечения общественного порядка и медицинской помощи, а получив 20 марта ответ с уточнениями, объявила, что мероприятие не может состояться, поскольку нарушены сроки.

Итак, слишком ранний или слишком поздний, с точки зрения администрации, срок подачи уведомления может стать причиной для отказа в согласовании. Однако единого представления о том, как правильно высчитывать сроки, нет не только среди организаторов, но и у органов власти, рассматривающих уведомления в разных городах.

Изменения 2018 года

Летом 2018 года Пленум Верховного суда принял постановление¹⁶ о рассмотрении дел, связанных с публичными мероприятиями. Среди прочего Верховный суд разъяснил, что между подачей

¹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. N 28 г. Москва "О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях".

уведомления и самой акцией должно пройти 10-15 дней, которые не включают ни день подачи, ни день проведения акции: “уведомление о проведении публичного мероприятия должно быть получено органом публичной власти не ранее дня, после которого остается 15 дней до дня, в который планируется проведение публичного мероприятия, и не позднее дня, после которого остаётся 10 дней до дня, в который планируется проведение публичного мероприятия”.

Фактически постановление Пленума сдвигает сроки на день раньше.

Если применить такую интерпретацию закона к двум нашим акциям, получится следующее. Первый день подачи уведомления о митинге, демонстрации или шествии приходился на пятницу двумя неделями ранее, то есть на 13 февраля в 2015 году и на 10 марта – в 2017. Последний возможный день приходился на следующую среду – соответственно 18 февраля и 15 марта.

Сроки с учетом дней недели

Определенность с днями начала и конца подачи уведомления еще не означает, что подать его можно в любой из шести промежуточных дней: на какой-то из них обязательно выпадет выходной. Федеральный закон прямо не касается вопросов дней недели, но из его текста можно сделать косвенный вывод о том, что в воскресенье и нерабочие праздничные дни подать уведомление невозможно. Если срок подачи полностью выпадает на длинные праздники, то “уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням” – этот пункт был включен в закон по требованию Конституционного суда в 2016 году. Если последний день срока выпадает на воскресенье или нерабочий праздничный день, то срок сокращается – подать уведомление надо успеть в “рабочий день, предшествующий данному дню”. Это условие добавил Пленум Верховного суда в 2018 году. Что касается субботы, о ней в федеральном законе вообще ничего не говорится. Формально она не является “воскресеньем или нерабочим праздничным днем”, так что, по закону, в эти дни можно уведомлять об акциях. Однако на практике уведомления принимаются только в течение пяти рабочих дней, с понедельника по пятницу.

Более точное определение “порядка подачи уведомления” федеральные законодатели делегировали регионам¹⁷, однако именно дни и время приема уведомлений региональные законы стараются обходить стороной. Редкий пример обратного – Брянская область, где местный закон постулирует, что уведомление “может быть подано в течение рабочего дня в соответствии с режимом работы” органов власти¹⁸.

Иногда дни и часы приема уведомлений указываются в специальных административных регламентах, которые устанавливают местные исполнительные власти. Например, согласно такому регламенту в Санкт-Петербурге, Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности принимает уведомления только с понедельника по четверг с 9:00 до 18:00, в пятницу

¹⁷ ч. 2 ст. 7 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

¹⁸ Закон Брянской области от 26 февраля 2018 г. N 13-3 "О внесении изменений в Закон Брянской области "О регулировании некоторых вопросов проведения публичных мероприятий на территории Брянской области".

и предпраздничные дни – до 17:00, с перерывом на обед с 13:00 до 13:48¹⁹. Районные администрации Ярославля принимают уведомления с 8:30 до 17:30 с понедельника по четверг и до 16:30 в пятницу, также с перерывом на обед на 48 минут (в зависимости от района, обед начинается между 12:00 и 13:00)²⁰. А вот в московском регламенте про дни приема уведомлений ничего не говорится²¹. В целом, наличие доступного регламента – скорее исключение, чем правило. В любом случае, на уведомление остается или пять дней (для акций во вторник и среду), или четыре (в остальных случаях).

Особые правила для пикетов

Последний спорный вопрос о сроках, на котором мы остановимся, связан с определением срока подачи уведомлений о пикетах. Согласно федеральному закону, уведомление о них можно подавать на неделю дольше, чем о других публичных мероприятиях: это нужно сделать “в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями) – не позднее четырех дней до дня его проведения”.

Казалось бы, все просто. Если высчитывать сроки с учетом постановления ВС, то о пикетах в рамках “Весны” и акции 26 марта можно было уведомлять самое позднее в среду – 25 февраля 2015 года и 22 марта 2017 года. Но на практике все может пойти не так.

Организаторы “Весны” в Ставрополе после того, как им не удалось согласовать митинг, решили провести пикет. Уведомление об этом они подали 25 февраля – допустимый день даже с учетом сдвига сроков Верховным судом. Однако пикет согласовать не удалось: в ответе городской администрации утверждается, что при подаче уведомления были нарушены сроки²². С тем же основанием не согласовали три пикета 26 марта в Туле и пикет в Улан-Удэ, хотя уведомление о них было подано вовремя – 22 марта.

Получив на руки отказ в согласовании, организаторы пикета в Улан-Удэ обратились в суд, который 25 марта поддержал позицию администрации. Приведем отрывок из решения суда: “Поскольку судом установлено, что заявка на проведение пикета была подана 22 марта 2017 г. День проведения публичного мероприятия, указанный в уведомлении – воскресенье 26.03.2017 г.

¹⁹ Распоряжение Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга от 31 августа 2016 года N 234-р “Об утверждении Административного регламента Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности по предоставлению государственной услуги”.

²⁰ Постановление Мэрии города Ярославля от 22 декабря 2010 года N 4812 “Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги по рассмотрению документов, связанных с проведением на территории города Ярославля публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований)”.

²¹ Постановление Правительства Москвы от 22 января 2008 года N 55-ПП Об утверждении Регламента рассмотрения префектурами административных округов города Москвы по принципу “одного окна” уведомлений о проведении публичных мероприятий

²² Ника Какобян. Запись в Facebook, 26.02.2015.

www.facebook.com/events/1058385680844843/permalink/1063661223650622.

Согласно законодательству, для пикетирования срок подачи уведомления составляет не позднее 3 дней до дня проведения, если **указанные дни** совпадают с воскресеньем или нерабочими (праздничными) днями - не позднее 4 дней до его проведения, при этом сроки в соответствии с общими положениями гражданского законодательства исчисляются со следующего дня, то уведомление от 22.03.2017 г., подано Назаровым Е.В. с нарушением требований ч.1 ст.7 Федерального закона Российской Федерации от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», так как 26.03.2017 г. **является воскресеньем**²³.

Как мы видим, администрация и суд единогласно решили, что “указанные дни”, о которых говорится в законе, – это не только три дня до пикета, но и сам день его проведения. Закон о митингах допускает такую интерпретацию и она могла бы быть логичной, если иметь в виду, что властям сложнее готовиться к акции в нерабочие дни. При такой логике увеличение срока на день имеет смысл. Однако в этом случае планирование акции на выходной никак не повлияло бы на предварительную подготовку. Так что шансов, что законодательные формулировки содержат практический смысл, а не являются магическим заклинанием, не остается. Для организаторов пикета в воскресенье или в праздничный день не очевидно, до какого дня можно подавать уведомление, и решение о том, принимать ли уведомление, остается за органами власти.

С учетом всех этих деталей сроки подачи уведомлений для “Весны” и акции 26 марта получаются довольно сжатыми: четыре дня для митингов и демонстраций (а на деле всего три дня, потому что до постановления ВС первая пятница почти не рассматривалась организаторами как возможное начало срока) и еще дополнительные четыре дня для пикетов:



Иллюстрация: Требования к срокам подачи уведомления.

Почему так важен день подачи уведомления и правильно рассчитанные сроки? Если уведомление об акции подано слишком рано или слишком поздно, органы власти могут ответить отказом. Но

²³ Решение Советского районного суда г. Улан-Удэ по делу № 2а-1126/2017.

даже если уведомление подано вовремя, есть вероятность, что площадка будет занята другим публичным мероприятием, поэтому лучше всего подавать его рано утром в первый день. Наконец, за подачей уведомления следует коммуникация с властями, которая тоже требует времени.

Закон о митингах запрещает организатору проводить акцию, если уведомление было подано не в срок²⁴, но ограничивает и полномочия администраций: не поданное в срок уведомление не является основанием для прямого отказа в согласовании²⁵. Правда, в 2018 году к двум причинам для отказа, перечисленным в федеральном законе (несоответствие организатора и запрещенное место) добавилась третья: Верховный суд постановил, что уведомление, поданное не в срок, просто “не подлежит рассмотрению”.

Место занято другим мероприятием

Самая распространенная проблема с согласованием заключается в том, что запланированное для акции место оказывается занято. Это могут быть работы по ремонту или благоустройству, а также альтернативные мероприятия – публичные (собрания, демонстрации, шествия, митинги и пикетирования) или массовые (культурно-зрелищные, спортивные, развлекательные). Объединяет все эти причины одно: организатор конкретной акции, выбирая место и подавая уведомление, не может быть уверен, что площадка будет свободна.

Альтернативные мероприятия

Массовые мероприятия организуются совсем другим образом, чем митинги и пикеты, и в другие сроки. К примеру, в Москве²⁶ и Нижнем Новгороде²⁷ они согласуются самое позднее за месяц, а в Санкт-Петербурге – за 15 дней²⁸. Казалось бы, столкновения с другими публичными мероприятиями избежать должно быть проще всего, ведь для них действуют одинаковые правила и сроки согласования и достаточно подать уведомление раньше конкурентов. В теории – да, на практике – нет. Организаторам “Весны” в Воронеже, подавшим уведомление 13 февраля, сообщили, что на то же место и время ранее была подана другая заявка. “Уведомление о проведении марша “Весна” подавалось в первый разрешенный законом день с утра и перед нашими представителями никого в очереди не наблюдалось, – рассказал один из заявителей. – Мы не удивляемся и прекрасно понимаем, как это могло произойти. Например, Сэм Фишер,

²⁴ ч. 5 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

²⁵ ч. 3 ст. 12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

²⁶ Распоряжение мэра Москвы от 5 октября 2000 г. n 1054-рм “Об утверждении временного положения о порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в г. Москве”.

²⁷ Постановление Администрации города Нижнего Новгорода Нижегородской Области от 27 сентября 2011 года № 3881 “Об утверждении Порядка организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий на территории города Нижнего Новгорода”.

²⁸ Приказ Губернатора Санкт-Петербурга от 2 апреля 1999 года N 28-п “О рассмотрении уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге культурно-массовых и спортивных мероприятий вне предназначенных для этого мест”.

Человек-паук и Принц Персии прошмыгнули мимо трех наших представителей и незаметно подали уведомление на тот же маршрут и ту же площадь»²⁹.

Ситуация, когда оппозиционные митинги не согласуют из-за “акций-дублеров”, типична и наблюдалась во многих городах. Во время подготовки “Весны” в Калининграде одна из площадок оказалась занята фестивалем песен военных лет “70 шагов до Победы”³⁰. Организатором выступила региональная молодежная организация “Союз активной молодежи”. В Саратове оппозиционный митинг потребовали перенести из-за одиночных пикетов “в защиту экологии и за улучшение работы в сфере озеленения города”. На Театральной площади в Саратове оппозиционную акцию не согласовали из-за “патриотического автофлешмоба”, организованного молодежным проектом «Поколение 7.0», сообщил изданию “Свободные Новости” неназванный источник в областном правительстве³¹. Почему акцию, приуроченную к 70-летию победы, решили провести в начале марта, источник не объяснил.

А вот акции-дублеры 26 марта. В Сочи альтернативное мероприятие было приурочено к Дню больных эпилепсией. В Нижнем Новгороде на одной площади был запланирован пикет в поддержку детей с ДЦП – согласно уведомлению, организаторы намеревались проводить его целый день, с 7 утра до 10 вечера. На нескольких других площадках были заявлены митинги и пикеты “Против пятой колонны в органах государственной власти”. В Санкт-Петербурге организаторам акции 26 марта сообщили, что с 10:00 до 20:00 на всей территории Марсова поля, в том числе и в специально отведенном месте, будет проходить «культурно-массовое мероприятие с целью призвать к защите и возрождению традиционных моральных и семейных ценностей». В Можайске на месте акции планировалось открытие вахты памяти ВОВ, организованное “Можайским молодежным центром”. Управление по физической культуре и спорту администрации Улан-Удэ собиралось проводить мероприятие “Ура. Каникулы!”. В Саранске намечалось мероприятие Мордовского республиканского патриотического объединения “Поиск”, в Ижевске – Удмуртской федерации рукопашного боя. В Иваново в ответе организаторам сообщалось, что в соответствии с планом в области безопасности на 2017 год 26 марта будет проводиться смотр готовности к чрезвычайным ситуациям.

В Сергиевом Посаде администрация сообщила организатору акции 26 марта о другом мероприятии, не указав, кто и по какому поводу собирается митинговать. Узнать, кто именно проводил акцию-дублер, удалось из внутренних документов – в записке в отдел по противодействию экстремизму указывалось, что альтернативное мероприятие проводила “Единая Россия”. “Единая Россия” выступала организатором альтернативной акции и в

²⁹ Анатолий Кравченко. "Марш «Весна». Мэрия Воронежа мотивирует к протесту во дворах". "Открытая Россия", 17.02.2015. <https://openrussia.org/post/view/2710>.

³⁰ Марш «Весна» не пустили на пл. Василевского из-за патриотического фестиваля. "Новый Калининград", 24.02.2015. www.newkaliningrad.ru/news/briefs/politics/5396303-marsh-vesna-ne-pustili-na-pl-vasilevskogo-iz-za-patrioticheskogo-festivalya.html.

³¹ Вместо антикризисной акции оппозиции власти согласовали на Театральной площади автомобильный флешмоб. "Свободные новости. FreeNews-Volga", 25.02.2017. fn-volga.ru/news/view/id/29955.

Комсомольске-на-Амуре. А в Краснодаре, Саранске, Сочи и Чебоксарах акции-дублиеры 26 марта собиравась проводить “Молодая Гвардия Единой России”.

Мы видим, что акции-дублиеры часто проводят провластные организации. Возможно, в некоторых случаях их проводит кто-то, не связанный с администрацией, но судить об этом сложно, поскольку власти неохотно раскрывают информацию об альтернативных акциях. Из 37 ответов на уведомления об акциях 26 марта, где говорилось о проведении других мероприятий, в 24 не было указано название акции-дублиера, в 23 – организатор, а в 16 не называлось ни то, ни другое. Иногда по ответу нельзя понять даже, идет ли речь о публичном или массовом мероприятии. Несколько уведомлений об акциях 26 марта в Казани отклонили “в связи с ранее запланированными в указанных местах мероприятиями”, в Белгороде организатору сообщили, что оба места “будут заняты”.

Отсутствие детальной информации об акциях-дублиерах само по себе не является нарушением, но косвенно свидетельствует о нарушениях со стороны администрации. В некоторых случаях эти нарушения могут вскрыться только при открытом доступе к другим уведомлениям. Лучшей иллюстрацией здесь может послужить история вокруг согласования акции 26 марта в Чебоксарах.

14 марта “Молодая гвардия” забронировала огромное количество площадок по всему городу с 7 утра до 22 вечера с количеством участников 200 человек. На следующий день на одну из этих площадок подал уведомление организатор антикоррупционного митинга. Администрация города ответила, что место занято, и предложила перенести акцию на другой день. Организатор в ответ потребовал от администрации предложить ему другое свободное место, но снова получил предложение изменить дату. 22 марта он подал уведомление на проведение пикета на Нулевом километре. В списке площадок, занятых “Молодой Гвардией”, этого места не было, но организация подала уведомление на него на следующий день, 23 марта, в виде дополнения к заявке от 14 марта. И не смотря на опоздание “Молодой Гвардии”, администрация приняла их документ и сообщила организатору протестной акции, что место будет занято.

Ремонтные работы

Еще больше свободы оставляют администрациям ремонтные работы, работы по благоустройству и другие подобные действия, организованные непосредственно местными властями – в этом случае легко использовать для запрета отсутствие четкого законодательного регулирования.

Организаторам “Весны” в Ставрополе запретили проводить митинг в исходном месте, по-видимому, просто из-за уборки снега. В ответе городской администрации сообщалось, что “на территории площади Крепостной горы города Ставрополя начинаются мероприятия по санитарной очистке территории после зимнего периода”³². Уборка снега – распространенная причина для запрета мартовских акций. Она не раз всплывает и при согласовании акций 26 марта. Причем, иногда тексты ответов содержат очевидные ошибки: так, в Якутске организаторам

³² Ника Какобян. Запись в Facebook, 21.02.2015.
www.facebook.com/events/1058385680844843/permalink/1060255237324554.

запретили проводить митинг на **площади Победы**, поскольку в это время субботник по уборке снега будет проходить в **сквере имени Карла Маркса**.

В Новосибирске в ответе организатору говорилось, что ближайший возможный день проведения акции – 30 апреля (!), поскольку с 20 марта по 29 апреля в сквере у театра “Глобус” будут проводиться “восстановительные работы” в связи с проседанием плитки. Любопытно, что уведомление об антикоррупционном митинге организатор направил еще 15 марта, в то время как техническое задание на починку плитки датировано двадцатым числом.

Специфика ремонтных работ как повода для отказа в согласовании заключается в том, что администрация может сослаться на их экстренность и отменить уже согласованную акцию в последний момент, когда новое уведомление уже не удастся подать из-за жестких сроков. В Омске организатору акции 26 марта сообщили, что на запланированном месте будут проводиться ремонтные работы, и предложили перенести акцию на площадь Декабристов. 20 марта организатор согласился на перенос места. На этом история согласования могла бы благополучно закончиться, но 23 марта администрация сообщила организатору, что новая площадка также не подходит для проведения мероприятия, поскольку рядом будут проходить экстренные ремонтные работы. В письме говорилось, что "с 9:00 до 18:00 в помещениях торгово-ярмарочного комплекса и на прилегающей территории будут проводиться экстренные работы в целях устранения выявленных недостатков в санитарном состоянии, регламентных работ по электрооборудованию, а также в соответствии с выполнением мероприятий по устранению нарушений требований пожарной безопасности по предписанию органов государственного пожарного надзора", в связи с чем "доступ на прилегающую территорию будет ограничен".

Другие мероприятия и работы как основание для запрета

Закон не определяет, какие именно работы и в какой степени могут стать основанием для ограничения свободы собраний. В нем содержится только общий запрет на проведение публичных мероприятий в местах, где это может “создать угрозу обрушения зданий и сооружений или иной безопасности участников данного публичного мероприятия”³³. В некоторых регионах запрет на проведение митингов рядом с местами, где ведется строительство, реконструкция или капитальный ремонт, прописан в местных законах: в Магаданской области нельзя проводить акции в 20 метрах от таких объектов, в Коми – в 50 метрах, в Калмыкии – в 100 метрах, в Мордовии и Нижегородской области – на “непосредственно прилегающих” к ним территориях. Про работы по благоустройству говорится только в законе Краснодарского края – там запрещено организовывать акции в 50 метрах от “мест проведения строительных, ремонтно-восстановительных работ, работ по благоустройству и наведению санитарного порядка”. В остальных регионах законодательных запретов нет.

В редких случаях местные администрации приводят аргументы, почему мероприятие нельзя проводить одновременно с теми или иными работами. Например, власти Сарапула, отказывая в согласовании акции 26 марта, ссылались на “работы по обследованию водопроводных и

³³ ч. 1 ст. 8 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

канализационных сетей с привлечением соответствующих машин и оборудования, **являющихся средствами повышенной опасности**". Однако в большинстве случаев органы власти считают достаточным указать на сам факт наличия в плане тех или иных работ.

Если же объяснения все же приводятся, то они выглядят не слишком убедительно. Власти Саранска, запрещая акцию 26 марта из-за катания на аттракционах "Веселый паровозик", мотивировали это тем, что из-за проведения других мероприятий создается угроза безопасности участникам и организатору. Организатору акции в Краснодаре сообщили, что на том же месте "будет проводиться публичное мероприятие с массовым количеством участников" с несовпадающими целями, что может привести к конфликту. Как выяснилось позже, речь шла о митинге "Молодой Гвардии Единой России" с целью "выражения поддержки проводимой борьбы с организацией "Групп смерти" в соц. сетях".

Интересное и, увы, не характерное решение принял Центральный районный суд Новосибирска, признавший незаконным запрет митинга 26 марта из-за проседания плитки. "Само по себе планирование проведения ремонтных работ по вскрытию и восстановлению тротуарной плитки и подземных коммуникаций не может служить безусловным основанием для отказа в согласовании времени проведения публичного мероприятия, – говорится в документе. – Каких либо относимых и допустимых доказательств, что сквер НАМТ «Глобус» либо часть его территории на которой планируется проведение публичного мероприятия закрыты для свободного посещения в связи с производимыми ремонтными в нем строительными работами, что могло бы создать препятствия для фактического и безопасного проведения публичного мероприятия в заявленное организатором время, материалы административного дела не содержат и административным ответчиком суду не представлено". Суд принял решение 25 марта и на следующий день митинг удалось провести в запланированном месте³⁴.

В федеральном законе нет прямого запрета на одновременное проведение на одной территории нескольких акций. Иногда запрет на проведение митингов и демонстраций рядом с культурными, спортивными и развлекательными мероприятиями действует на региональном уровне. Так, закон Тюменской области запрещает проводить акции на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям учреждений культуры и спорта во время проведения в них "культурных, спортивных, развлекательных и иных мероприятий", а также за два часа до их начала и в течение 2 часов после окончания. Аналогичный запрет действует на Чукотке: там нельзя митинговать рядом со зданиями, в которых располагаются культурные, спортивные, развлекательные, просветительские центры, во время проведения в них мероприятий, а также в местах, где проводятся мероприятия с участием детей. В Кабардино-Балкарии запрещено проводить митинги на ярмарках и "иных местах массового скопления граждан".

Однозначного запрета на одновременное проведение двух акций нет не только в российском законе о митингах, но и в нормах международного права которые являются частью правовой системы Российской Федерации. Более того, решения Страсбургского суда прямо закрепляют право на контр-демонстрации, в которых можно выразить несогласие с позицией участников

³⁴ Решение Центрального районного суда г. Новосибирска по делу №а-2520/2017.

основной акции³⁵. В разработанных ОБСЕ “Руководящих принципах по свободе мирных собраний” говорится, что в таких случаях “следует предпринять максимум усилий для обеспечения их проведения”³⁶. Если же два мероприятия не могут проходить одновременно, то вместо действующего в России принципа “живой очереди” ОБСЕ допускает проведение жеребьевки.

В первоначальной редакции постановления Пленума Верховного суда был пункт, посвященный одновременному проведению нескольких акций: “Проведение нескольких мероприятий в одном месте, – говорилось в проекте постановления, – не может являться самостоятельным (достаточным) основанием для направления органом публичной власти предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, если их совместное проведение <...> не приведет к превышению предельной заполняемости места проведения публичного мероприятия и позволит обеспечить мирный характер данных мероприятий”. В финальную редакцию этот пункт не попал.

³⁵ пп. 43-51. Постановление ЕСПЧ от 29.06.2006 “Оллингер против Австрии”, жалоба № 76900/01.

³⁶ пар. 102. Руководящие принципы по свободе мирных собраний / БДИПЧ ОБСЕ. — Варшава, 2007.

Глава 3. Запрещенные места

О том, как сложно найти подходящее место для акции

Мест для митингов и пикетов на территории города, тем более, в центре, не так много. На одних площадках проведение публичных мероприятий прямо запрещено законом, на других же организовать акцию оказывается непросто из-за усложненной процедуры согласования.

Организаторы митинга 26 марта в Вологде подали уведомление и получили ответ, что площадь Революции – это сквер, и по внутренним положениям города там нельзя проводить публичные мероприятия. Организаторам “Весны” в Ставрополе в ответ на уведомление о проведении демонстрации по проспекту Октябрьской Революции сообщили, что в маршруте “указаны места, в которых проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций запрещается”³⁷ (в Ставрополе закон запрещает проводить демонстрации на расстоянии ближе к 10 метров к жилым домам и тротуарам).

За такими лаконичными запретами скрывается огромный законодательный айсберг, который в течение последних лет незаметно, но стремительно разрастался.

Общероссийские запреты

Территориальные запреты делятся на две группы: общероссийские и запреты, действующие только на территориях отдельных регионов. С первыми все сравнительно просто.

Во-первых, речь идет о **потенциально опасных местах**. Федеральный закон, регулирующий публичные мероприятия, запрещает проводить их рядом с опасными производственными объектами, железными дорогами, нефте- и газопроводами, линиями электропередач³⁸. Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) предусматривает отдельное наказание за проведение несогласованных мероприятий рядом с ядерными объектами и местом хранения радиоактивных веществ - штраф от 150 до 300 тысяч рублей или арест до 15 суток³⁹.

Во-вторых, закон о митингах запрещает проводить публичные мероприятия **рядом с некоторыми органами власти**: возле зданий и территорий учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, около резиденций президента РФ и зданиями судов. В 2014 году после массовых задержаний в Москве во время вынесения приговоров по “Болотному делу” было введено наказание за организацию, участие и призывы к участию в “одновременном массовом пребывании” рядом с территориями, где запрещено проводить публичные мероприятия по федеральному закону, в том числе рядом со зданиями судов, – за это грозит штраф от 150 до 300 тысяч, до 200 часов обязательных работ и до 20 суток ареста.

³⁷ Ника Какобян. Запись в Facebook. 21.02.2015. www.facebook.com/photo.php?fbid=935564456467609.

³⁸ ч.2 ст.8 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

³⁹ ч.7 ст. 20.2 КоАП РФ.

Региональные запреты

Сложнее обстоит дело с запретами на уровне регионов – эта система появилась сравнительно недавно и еще продолжает формироваться. Введение дополнительных местных ограничений инициировали поправки, внесенные в июне 2012 года в ФЗ о митингах. Согласно этим поправкам, региональные законодатели должны определить места, где “в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности” запрещено проводить “собрания, шествия, митинги, демонстрации”⁴⁰. В отличие от федеральных запретов, региональные **не распространяются на пикеты**.

Определенных критериев для запрета поправки не содержат – в них приводится только открытый список возможных причин для запрета: “в том числе, если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры”.

В течение последующих нескольких лет субъекты Российской Федерации принимали новые и дорабатывали старые законы, вводя в них перечни территорий, где запрещено проводить публичные мероприятия.

Перечни запрещенных территорий

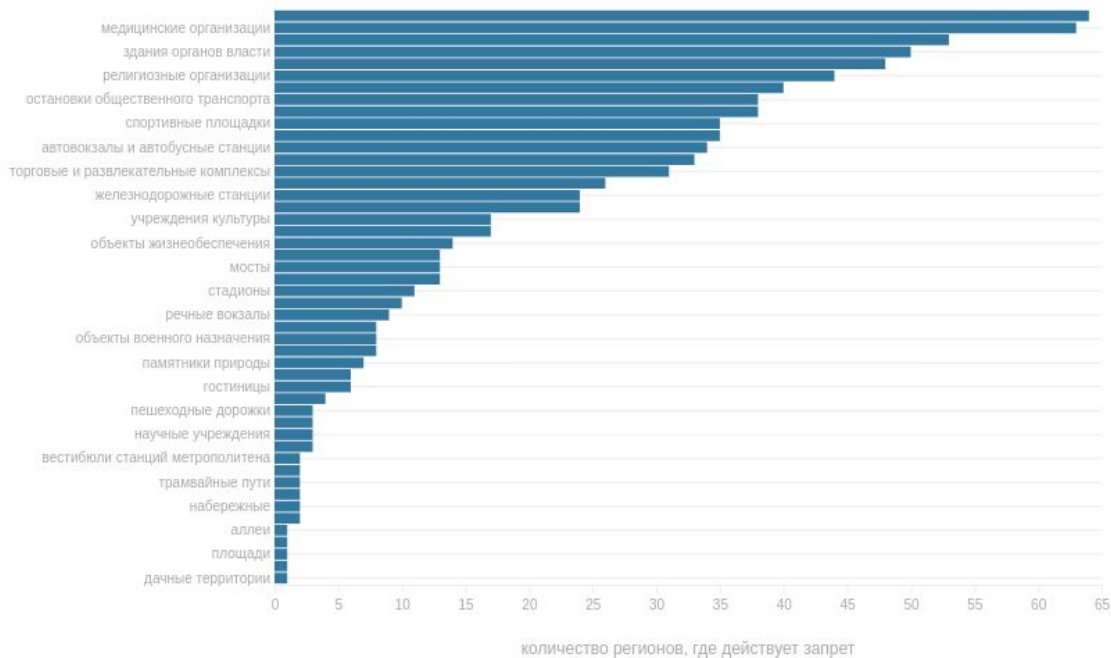
Запреты могут распространяться на **конкретные площади и улицы в отдельных крупных городах**: например, на Невский проспект, Исаакиевскую и Дворцовую площади в Санкт-Петербурге, Сусанинскую и Советскую площади в Костроме, территорию Кремля в Нижнем Новгороде, Красную площадь в Курске, Стефановскую площадь в Сыктывкаре.

Вот так, например, мотивировали запрет костромские депутаты: “Принято взвешенное решение по запрету проведения массовых мероприятий на центральных площадях, - рассказывал председатель комитета по депутатской деятельности, регламенту и информационной политике Владимир Внуков. - Кострома – город туристический, Сусанинская площадь – центр города и люди приезжают полюбоваться архитектурными красотами. Цель законопроекта – исключить столкновение туристических потоков с проводимыми на центральных площадях политическими акциями. С этой точки зрения принято мудрое решение, которое пойдет на пользу городу”⁴¹.

⁴⁰ ч.2.2 ст.8 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁴¹ Сусанинская и Советская под запретом. Официальный сайт Костромской областной Думы, 02.07.2015. www.kosoblduma.ru/press/article/Susaninskaia_i_Sovetskaia_pod_zapretom.html.

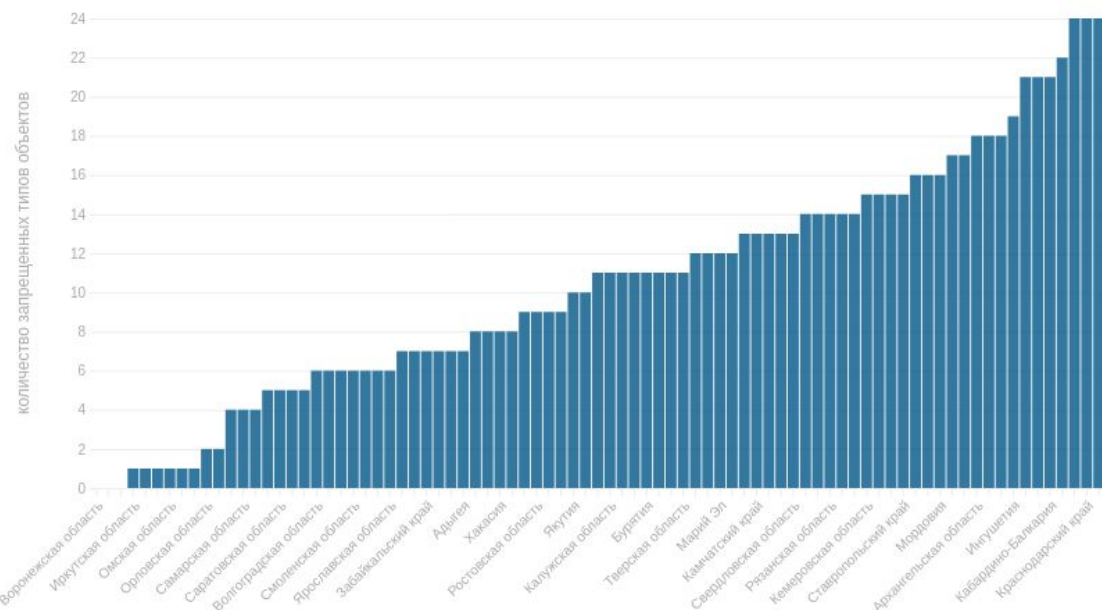
Запрещенные объекты в регионах



По данным региональных законов на май 2017 года.

Чаще ограничения определяются не через конкретные адреса, а **через типы объектов** – например, остановки общественного транспорта, железнодорожные вокзалы или здания органов власти. Перечни этих типов значительно отличаются от региона к региону. Например, в законах Москвы и Воронежской области таких ограничений вообще нет. В некоторых же регионах количество типов, на которые распространяется запрет (без учета объектов из федерального списка), исчисляется десятками. Больше всего – 24 типа – перечислено в законах Карачаево-Черкессии, Краснодарского края и Ханты-Мансийского автономного округа. (Здесь и далее сравнение запрещенных мест приводится по текстам региональных законов на май 2017 года). Хотя выделение таких типов является достаточно условным, оно позволяет достоверно проиллюстрировать различия между законами в разных регионах.

Территориальные запреты в регионах



По данным региональных законов на май 2017 года.

Часто из текста регионального закона не очевидно, что подразумевается под тем или иным типом объектов. Добросовестному организатору, чтобы понять, что считается “детскими учреждениями”, “учреждениями социальной защиты населения”, “объектами жизнеобеспечения”, “территорией жилых домов”, “придомовыми территориями” и “объектами связи”, придется обращаться за разъяснениями к другим нормативным документам. Впрочем, может оказаться, что таких разъяснений вообще не существует.

Допустимое расстояние до объектов

Запрет, как правило, распространяется на окрестности объекта, а не только на его территорию. Региональные законы устанавливают расстояние от входа или от периметра здания в метрах и колеблется от стандартных 50-200 метров до максимума в 500 метров (вокруг объектов военного назначения в Ивановской области и военных объектов и объектов жизнеобеспечения в Татарстане).

Часто законодатели не определяют расстояние в метрах, а прибегают к неопределенным формулировкам: “территории, непосредственно примыкающие” или “прилегающие” к тому или иному объекту. Точного определения, за редким исключением⁴², в законах не содержится, поэтому формализовать такие “территории” крайне сложно.

⁴² ст. 5_2 закона Санкт-Петербурга от 21.06.2011 N 390-70.

В некоторых законах речь идет даже о территориях, прилегающих к не к объектам, а к другим территориям. Например, может быть запрещено проводить акции на **территориях, непосредственно прилегающих к зданиям и территориям** железнодорожных вокзалов, как в Кировской области. В Сахалинской области запрет распространяется на “**территории, прилегающие к внутренним территориям** на расстоянии до 50 метров от объектов, перечисленных в пунктах 8 - 15" (в этих пунктах перечислены медицинские организации, детские и образовательные учреждения, развлекательные центры и другие объекты).

Отсутствие четкого определения не только ставит в тупик организатора акции – оно может подвергнуть ее участников риску административного преследования, а для местных властей стать дополнительным поводом запрещать проведение митингов. Учитывая эту проблему, Пленум Верховного суда в 2018 году потребовал от судов не привлекать организаторов к административной ответственности в связи с проведением мероприятий на таких территориях, если их границы не были утверждены⁴³.

Последствия региональных запретов

Прямые последствия хорошо видны на примере запретов на митинги у зданий различных органов власти – очевидном объекте обращений участников акций. Такие запреты действует в том или ином виде в 50 российских регионах.

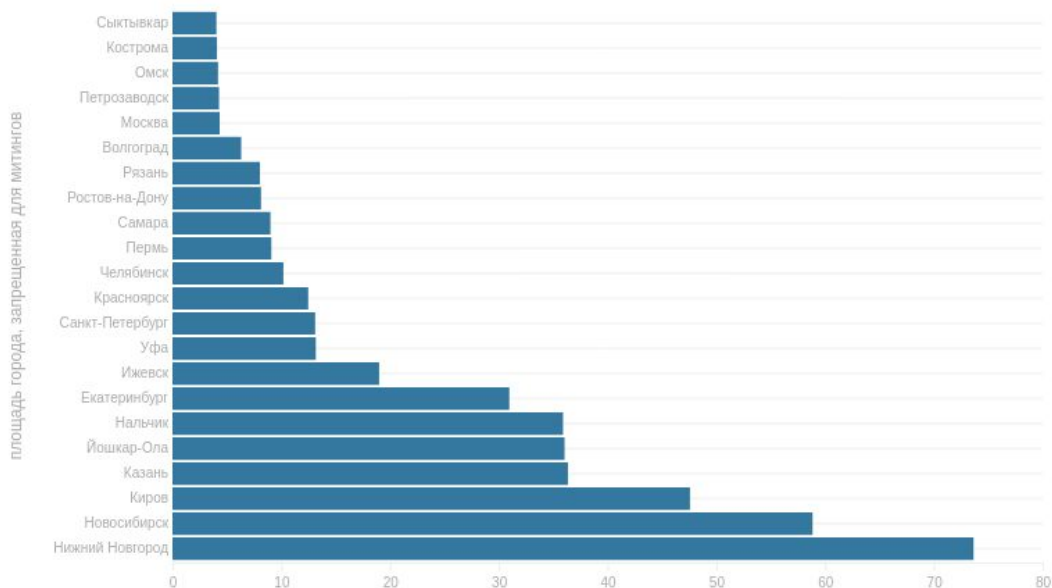
Косвенным следствием региональных запретов стал рост правовой неопределенности. Увеличилось количество документов, регулирующих проведение публичных мероприятий и теперь организатору недостаточно прочитать федеральный закон о митингах, а нужно найти – что само по себе бывает непросто – и изучить местный закон и другие нормативные документы.

Но даже образцовый организатор, который смог отыскать все необходимые документы, едва ли сможет сделать из них практические выводы. Запреты сформулированы таким образом, что текст, без представления на карте, ничего не говорит о том, можно или нельзя провести митинг в конкретном месте. При попытке же формализовать текст закона и нанести запрещенные территории на карту возникает множество спорных моментов и вопросов. С ними мы столкнулись, готовя проект “Территория нельзя”. Нашей целью было оценить на примере крупных российских городов, насколько серьезны новые региональные запреты и на какие территории они в действительности распространяются – идет ли речь об отдельных площадках или ограничения складываются в повсеместный запрет для всей территории города.

По приблизительным оценкам, полученных в рамках проекта, среди российских городов-миллионников и ряда других крупных городов запрет может распространяться на 20-30 процентов, а в некоторых случаях – больше, чем на половину площади города. Среди городов-миллионников максимальная площадь запретов составила 73,7% в Нижнем Новгороде и 58,9% в Новосибирске.

⁴³ п. 29 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

Территориальные запреты в городах



По данным проекта "Территория нельзя" на август 2018 года

Именно перечень объектов, которые региональные власти решили защищать от митингов, и установленное допустимое расстояние до них определяют географию собраний в том или ином городе. Так, очевидно, что система запретов, завязанная на объекты, концентрация которых выше в центре города, изначально предполагает вытеснение митингов на окраины, где они будут менее заметными и, предположительно, менее многочисленными. Такой ситуации способствуют, например, часто встречающиеся запреты на публичные мероприятия рядом с остановками общественного транспорта (например, в Курской области, Ханты-Мансийском автономном округе и Карачаево-Черкесии запрещено митинговать в 50 метрах от них) и крайне распространенные запреты на акции вокруг зданий различных учреждений и организаций (в республике Марий Эл допустимое расстояние до зданий образовательных, религиозных и медицинских организаций составляет рекордные 200 метров).

На картах "Территории нельзя" мы видим, как в некоторых городах со сравнительно небольшой запрещенной площадью отдельные ограничения могут складываться в полный запрет на проведение митингов и демонстраций в центре.

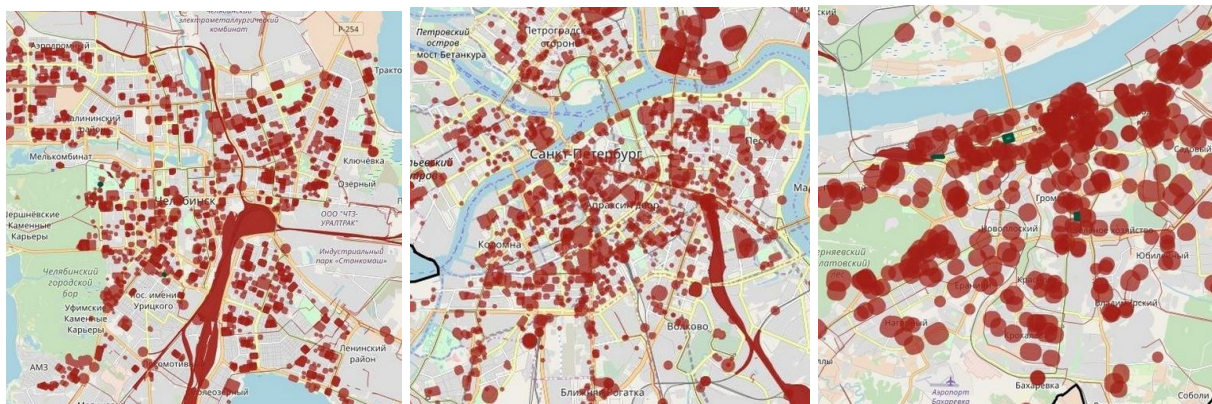


Иллюстрация: Челябинск (общая площадь запретов 10%), Санкт-Петербург (13%), Пермь (9%). Красным отмечены места, где запрещено проводить митинги. По данным проекта "Территория нельзя".

Условные ограничения

Некоторые места формально не подпадают под полный запрет, однако при определенных условиях акции в них проводить нельзя.

Закон о свободе совести запрещает проводить публичные мероприятия, а также размещать тексты или изображения, которые **“оскорбляют религиозные чувства граждан”**, рядом с **“объектами религиозного почитания”**⁴⁴. Едва ли возможно предсказать, что именно может **“оскорбить религиозные чувства”**, поэтому такая формулировка ставит под угрозу проведение акций рядом с любыми храмами и другими сакральными местами.

Закон об основных гарантиях избирательных прав запрещает проводить **агитацию “в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений”** – под этот запрет может попасть и проведение публичных мероприятий⁴⁵.

Запрет **“пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений”** среди несовершеннолетних⁴⁶, изобретение 2013 года, регулярно становится основанием для пресечения акций на ЛГБТ-тематику, где бы они ни проводились, но особенно – если рядом находятся детские библиотеки, школы и другие учреждения, связанные с детьми. В 2014 году Конституционный суд подчеркнул, что запрет на **“пропаганду”** не должен препятствовать проведению публичных мероприятий⁴⁷, однако практика отказов в согласовании сохранилась.

⁴⁴ ч. 6 ст. 3 ФЗ от 26.09.1997 N 125-ФЗ.

⁴⁵ ч. 7 ст. 53 ФЗ от 12.06.2002 N 67-ФЗ.

⁴⁶ ст. 6.21 КоАП РФ.

⁴⁷ ЛГБТ и закон. ОВД-Инфо, 06.10.2014. ovdinfo.org/articles/2014/10/06/lgbt-i-zakon.

Региональные законодатели тоже стараются оберегать детей от публичных мероприятий. Кроме конкретных запретов на проведение публичных мероприятий рядом с образовательными учреждениями, “детскими учреждениями”, детскими площадками, в ряде регионов запрещают проводить акции в местах – а иногда и вокруг таких мест⁴⁸, – где в это время проводятся (или даже где запланированы) “мероприятия с участием детей” (Забайкальский край, Кемеровская область, Новгородская область, Бурятия, Дагестан, Северная Осетия - Алания, Чукотский автономный округ).

⁴⁸ Закон Новгородской области от 10 марта 2011 года N 940-ОЗ О мерах по реализации Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" на территории Новгородской области.

Глава 4. Сроки коммуникации

О том, как власти затягивают с ответами во время переговоров с организаторами

Закон предусматривает всего три возможных варианта развития событий после того, как власти получили уведомление об акции. Первый – самый простой и самый редкий среди рассматриваемых нами акций: мероприятие согласовано. У властей нет возражений против проведения акции на условиях организатора, они назначают своего уполномоченного представителя и готовятся обеспечивать общественный порядок. Второй вариант – отказ. По закону, у властей может быть только два основания для отказа в согласовании: или организатор акции не имеет права быть им, или место, выбранное для проведения мероприятия, находится под запретом⁴⁹. Во втором случае отказывать не обязательно, – как отмечает Верховный суд, властям достаточно предложить альтернативное место для проведения мероприятия⁵⁰. И, наконец, третий вариант: коммуникация продолжается, потому что орган власти не устраивает какие-то другие условия проведения мероприятия или обнаруживаются несоответствия в уведомлении – это может касаться места или времени, формы или цели акции⁵¹. В таком случае администрация предлагает свои изменения, организатор в ответ может согласиться на них или предложить свой вариант. И так до тех пор, пока мероприятие не будет согласовано – или же пока не истечет время согласования.

Однако время жестко ограничено. Кроме внешних сроков, о которых мы говорили выше, есть и внутренние сроки ответов – как для организаторов, так и для администраций.

Исчисление сроков ответа

Если администрация предлагает изменить время или место, организатор должен ответить на предложение властей не позднее, чем за три дня до мероприятия⁵². Органам власти дается три дня на ответ организаторам⁵³, при этом действует правило “молчание – знак согласия”: если за три дня с момента получения уведомления мэрия не высказала возражений, акция считается согласованной⁵⁴.

Здесь мы снова сталкиваемся с проблемой вычисления срока. В гражданском праве срок начинается со следующего дня после “наступления события, которым определено его начало”⁵⁵, а окончание срока, попавшее на выходной, переносится на следующий за ним рабочий день⁵⁶. Со

⁴⁹ ч.2 ст. 12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁵⁰ п. 13 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

⁵¹ п. 9 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

⁵² п. 2 ч. 4 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁵³ п.2 ч.1 ст.12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁵⁴ п.10 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

⁵⁵ ст. 191 ГК РФ.

⁵⁶ ст. 193 ГК РФ.

сроками подачи уведомления дело обстоит несколько иначе: они тоже исчисляются начиная со следующего дня после передачи уведомления администрации и не включают в себя ни день подачи уведомления, ни день акции. Но если последний день приходится на выходной, то фактически окончание срока переносится не на следующий, а на предыдущий рабочий день. В случае со сроками ответа действует третий вариант. В 2018 году Верховный суд разъяснил, что трехдневный срок включает в себя и день получения уведомления, и день передачи обратного ответа⁵⁷. При этом продления срока “в случае, когда один из дней данного срока приходится на нерабочий день”, “не предусмотрено”.

На практике это означает, что, если администрация работает с понедельника по пятницу, как это обычно и бывает, то на уведомление, поданное в понедельник, чиновникам разрешается ответить самое позднее в среду, на поданное во вторник – самое позднее в четверг, а на поданные в среду, четверг или пятницу – самое позднее в пятницу.

Дополнительные сложности возникают, если речь идет о согласовании пикетов. Если при подаче уведомления до пикета остается менее пяти дней, то ответ должен быть дан в тот же день.

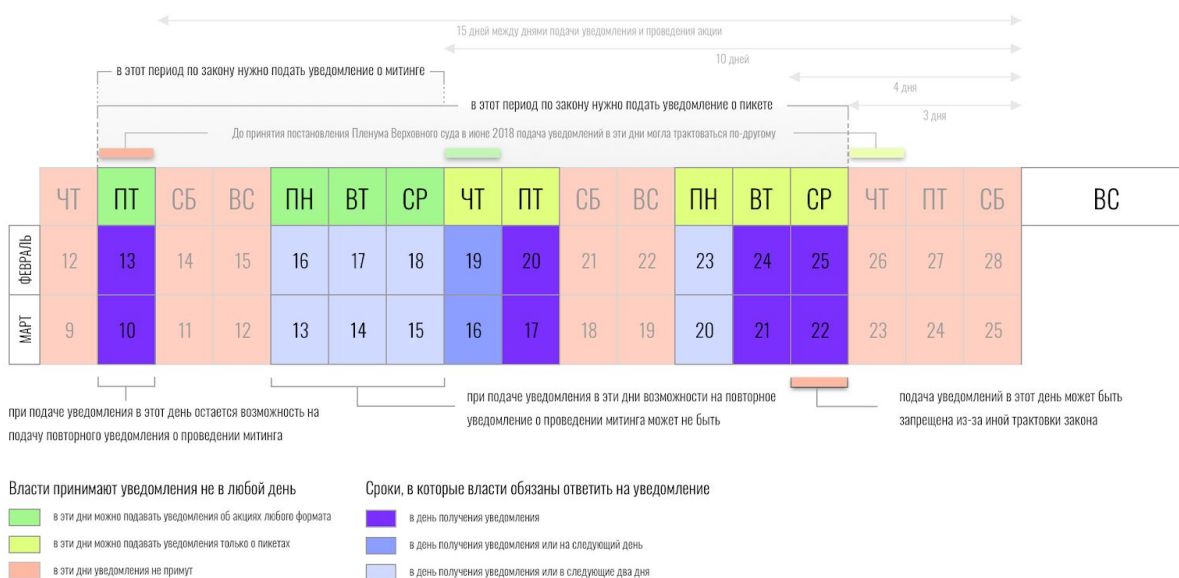
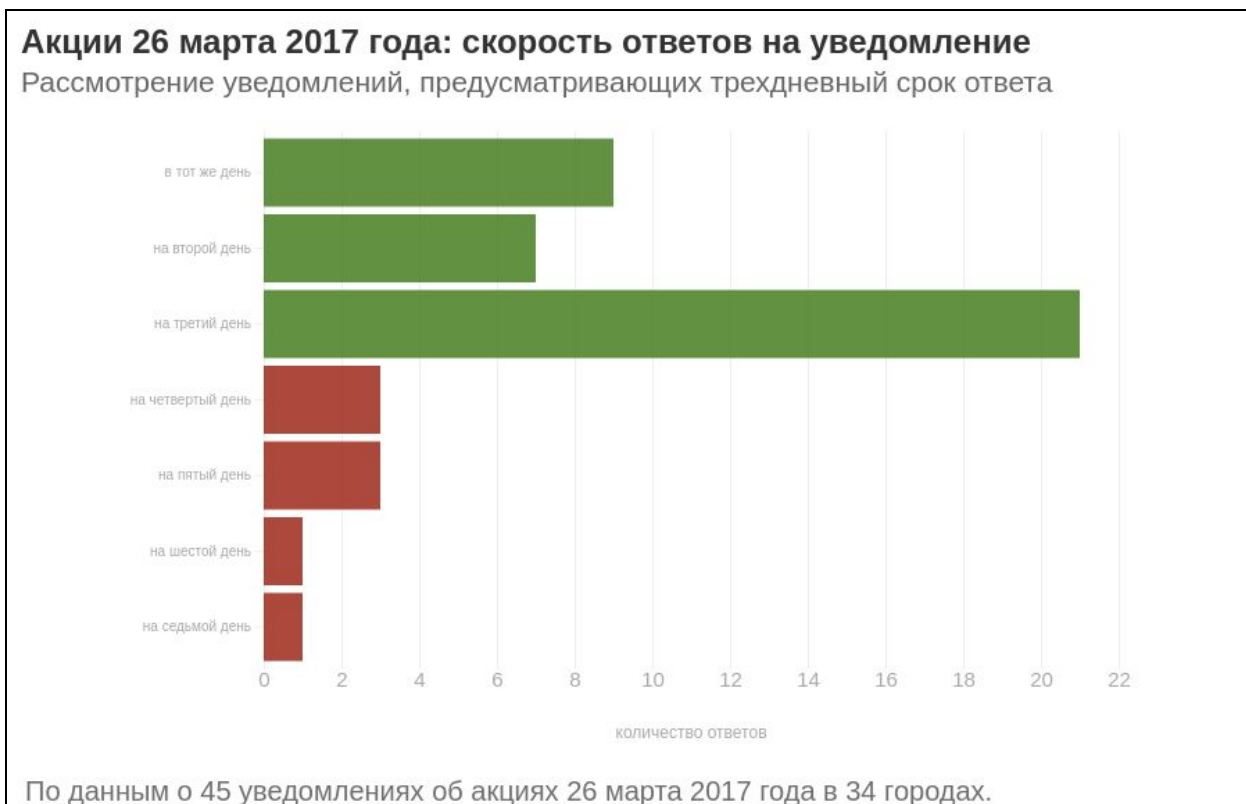


Иллюстрация: Требования к срокам ответов на уведомления.

Применив такое исчисление сроков ответов к антикоррупционной акции 26 марта, мы получим следующее. На подачу уведомления о митинге или демонстрации у организаторов было четыре рабочих дня: пятница 10 марта и понедельник-среда с 13 по 15 марта. На уведомление, поданное в пятницу, администрация должна была ответить в тот же день, на остальные уведомления она могла отвечать в течение трех дней. В случае отказа у организатора гарантировано оставалось время на подачу нового уведомления только при подаче первого уведомления в пятницу. Подавать

⁵⁷ п. 10 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

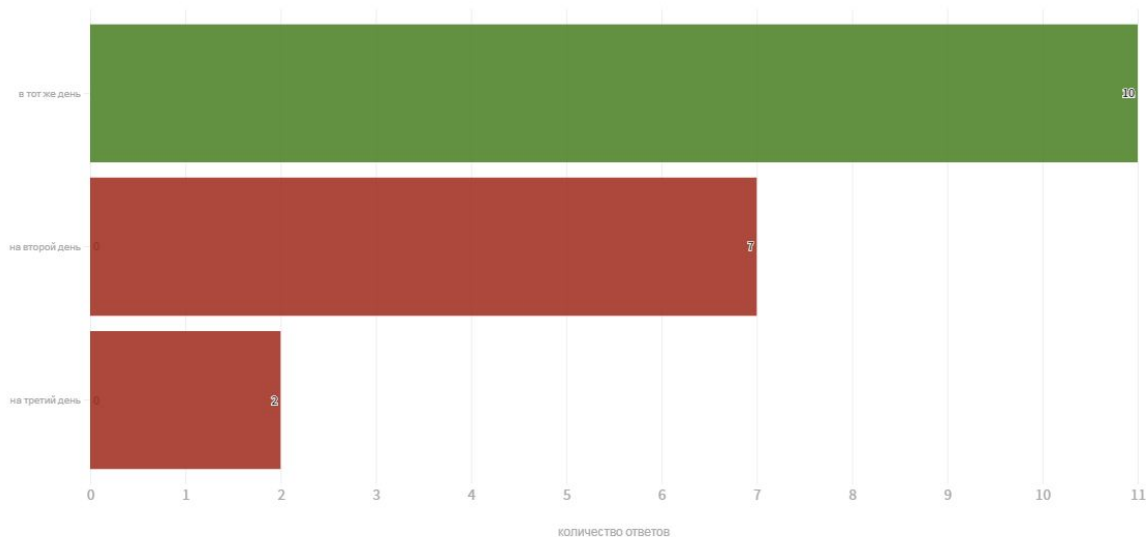
уведомление в понедельник было уже рискованно: власти могли ответить в среду перед самым окончанием рабочего дня, а начиная с четверга можно было согласовывать только пикеты.



На подачу уведомления о пикете оставалось еще пять рабочих дней – с четверга 16 марта по среду 22 марта. При подаче уведомления в четверг властям следовало ответить самое позднее на следующий день, в пятницу, при подаче в понедельник – самое позднее в среду, а на уведомления, поданные в остальные дни, ответ следовало подготовить в тот же день.

Акции 26 марта 2017 года: скорость ответов на уведомление

Рассмотрение уведомлений, требующих ответа в тот же день



По данным 20 уведомлений о пикетах 26 марта 2017 года в 10 городах, поданных 21-22 марта.

На практике чиновники далеко не всегда укладывались в установленные сроки. Среди известных нам случаев, когда уведомления о проведении антикоррупционных акций 26 марта 2017 года требовали ответа в течение трех дней, с опозданием был даны 18% ответов (8 из 45). Еще хуже обстояли дела с уведомлениями о пикетах, на которые следовало ответить в тот же день, – почти каждый второй ответ (9 из 20) был просрочен на день, а иногда и на два. Формально акции, против которых власти не успели выдвинуть возражений в срок, считаются согласованными. А значит, организатор может начинать подготовку акции. Ни дальнейшее внесение изменений, ни отказ в согласовании со стороны властей не предусмотрены законом.

Это если говорить только про ответы на сами уведомления, но часто коммуникация между организаторами и властями ими не ограничивалась. И тут начинается самое интересное: в федеральном законе регламентируются сроки ответов на уведомления, но нет четких сроков дальнейшей переписки. Случалось, что организаторам акция 26 марта приходилось ждать ответов на свои уточнения и предложения куда больше, чем три дня.

В Вологде организаторы получили ответ на требование предложить альтернативные места для проведения мероприятий только через 9 дней, 29 марта, а в Самаре – 13 апреля, спустя три недели. В обоих случаях ответ приходил уже после дня, на который была назначена акция.

Есть и еще одна проблема. Между датой регистрации ответа (обычно она проставлена и на самом документе) и днем, когда он оказывается у организатора, может пройти несколько дней.

Организатор акции в Череповце подчеркивала, что в пятницу, 17 марта, на третий день после подачи уведомления ей позвонили за 3 минуты до окончания работы, чтобы сообщить, что ответ готов и его можно забрать. Сделать это в то время, когда администрация не работает, невозможно,

поэтому она получила ответ только после выходных, в понедельник 20 марта. Организаторы акции 26 марта в Иванове получили на руки зарегистрированные 16 марта и 22 марта ответы только на следующий день.

Иногда организаторы получают ответ формально в правильный день, но так поздно, что уже не успевают на него ответить. В Улан-Удэ решение об отказе в согласовании акции 26 марта на уведомление от 22 марта выдали в соответствии с законом в тот же день, но за пять минут до окончания рабочего дня – в 17:55. Вот как рассказывает про ожидание ответа от городских властей организатор “Весны в Казани: “Я каждый день звонила в Исполком и узнавала, но они не давали ответа. Было подозрение, что они дотянут до конца рабочего дня третьих суток и откажут. <...> Конечно, ответ нам дали без пяти шесть”.

В условиях, когда у организаторов на счету каждый день, власти могут отправить бумагу с ответом по почте. Например, во время подготовки акции 26 марта в Череповце власти указали, что свое предложение изменить время проведения акции они своевременно направили по Почте России и, не дождавшись реакции от организатора, считают акцию несогласованной.

Как оказывается, это распространенная практика, иногда даже формально закрепленная на бумаге. В административном регламенте Санкт-Петербурга указано, что власти по умолчанию сообщают организатору о принятом решении “путем направления копии письма на бумажном носителе с информацией о результатах рассмотрения уведомления”, а передают документ на руки только по просьбе организатора. Аналогичный регламент, действующий в Ярославле, требует, чтобы чиновники в течение одного дня отправляли ответ заказным письмом, если заявитель не пришел за ним в назначенное время.

Проблемы регулирования сроков ответов

Разные уровни нормативной иерархии – от федеральных и региональных законов и до регламентов, устанавливаемых местными исполнительными властями для самих себя, – часто противоречат друг другу. Так, в московском законе о митингах три дня на ответ превращаются в три рабочих дня, а если уведомление подано менее, чем за пять дней до пикета, и позже 16 часов, то администрация имеет право ответить на него не в тот же день, а в следующий рабочий день.

В целом, законодательство явно не рассчитано на продолжительную коммуникацию между организатором и властями. В федеральном законе довольно подробно описан момент уведомления, упоминается правомочия властей потребовать внести те или иные изменения, но практически не регулируются последующие переговоры с выдвижением встречных предложений и уточнений. На практике власти нередко рассматривают такие уточнения не как продолжение старой коммуникации, а как новое уведомление, что для организаторов означает гораздо более строгие ограничения по срокам.

Организаторы антикоррупционного митинга 2017 года в Омске подали первое уведомление 15 марта. В ответе 17 марта городские власти предложили перенести акцию в другое место в связи с

ремонтными работами на выбранном месте. 20 марта организатор согласился на предложенное место, письмо было зарегистрировано только 21 марта, а 23 марта власти сообщили, что и на новом месте провести акцию не получится из-за экстренных ремонтных работ. В тот же день организатор написал заявление, в котором подчеркнул, что таких оснований для отказа в согласовании акции не предусмотрено законом, работы можно приостановить, а власти пропустили трехдневный срок для предложения альтернативного места. Организатор уведомлял о проведении публичного мероприятия в форме массового присутствия с предполагаемым количеством участников 99 человек на первоначально заявленном месте с целью "выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера". На следующий день, 24 марта, власти дали ответ, что организатор фактически подал новое уведомление, которое они не будут рассматривать из-за нарушения сроков.

Подобную ситуацию мы наблюдали и в Махачкале, где сотрудники городской администрации сначала потребовали от организаторов указать форму и методы обеспечения общественного порядка и медицинской помощи, а затем расценили направленное 20 марта уточнение как подачу нового уведомления с нарушением допустимого срока. В то же время, в Чебоксарах во время подготовки акции 26 марта "Молодая Гвардия" заняла одним уведомлением от 14 марта сразу много площадок, а затем неоднократно направляла в администрацию "дополнения к уведомлению", существенно расширив список адресов.

Верховный суд только частично залатал законодательные пробелы летом 2018 года, отметив, что организатор может направить встречное предложение об изменении времени или места акции⁵⁸, если мероприятие еще не было согласовано и если у властей остается время на ответ⁵⁹. При этом предложение изменить дату мероприятия приравнивается к подаче нового уведомления.

⁵⁸ п. 13 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

⁵⁹ п. 18 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

Глава 5. Места с усложненной процедурой согласования

О том, почему уложиться в сроки ответа не так-то просто

Выше мы говорили о случаях, когда федеральный или региональный законы накладывают полный запрет на проведение акций на тех или иных территориях, и о случаях, когда площадка оказывается занята в определенный момент времени. Теперь же остановимся на таких особенностях места, которые не приводят к тотальному запрету, но заметно усложняют и без того непростой процесс согласования.

Пограничная зона

Начнем с ситуации, когда место, на котором запланировано мероприятие, находится в пограничной зоне. Для проведения таких акций закон требует получать “специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов”⁶⁰. Однако не всегда очевидно, какие территории являются пограничными. Пограничная зона установлена в 46 субъектах Российской Федерации, ее точные границы и входящие в нее населенные пункты определяет ФСБ, на въездах устанавливаются предупреждающие знаки⁶¹. В этом случае неизвестно, сколько времени уйдет на согласование, поскольку оно попадает под приказ ФСБ "Об утверждении Правил пограничного режима" 2017 года, в котором не указан ни срок для ведомственного ответа, ни требования к мотивировке и основаниям решения⁶².

Владения

Процедура согласования может зависеть и от того, кто является владельцем территории, запланированной под акцию. Если речь идет о частных владениях или территории, принадлежащей государственному или муниципальному учреждению, то прежде, чем подавать уведомление, нужно получить согласие владельца.

В мае 2017 года префектура Северо-Западного административного округа Москвы отказала в согласовании публичного мероприятия на площадке перед ДК «Курчатовский», сославшись на то, что указанная площадка находится в частной собственности и организаторам необходимо получить разрешение у собственников. Организатор, в свою очередь, подчеркивал, что ранее префектура уже согласовывала публичные мероприятия в этом месте. В выписке из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) указано, что оно принадлежит Российской Федерации и находится в постоянном пользовании Курчатовского института.

⁶⁰ п. 4 ч. 2 ст. 8 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁶¹ п. 2 ст. 16 Закона РФ от 01.04.1993 N 4730-1.

⁶² Приказ Федеральной Службы Безопасности Российской Федерации от 15 октября 2012 года N 515 “Об утверждении Правил пограничного режима”.

В некоторых региональных законах и раньше отдельно оговаривался запрет на проведение публичных мероприятий на территориях, “принадлежащих физическому или юридическому лицу на праве собственности” без письменного согласия владельца (например, в Брянской и Челябинской областях, в Тыве). Однако общим правилом это стало только летом 2018 года, когда Верховный суд распространил эту региональную практику на всю страну. Теперь, если митинг планируется на частной территории – например, на парковке рядом с торговым центром – организатор должен сначала получить разрешение собственника, а потом все равно согласовывать мероприятие с властями⁶³.

Хотя об этом не говорится в законе о митингах, фактически предполагается, что организатор акции должен предварительно свериться с кадастровой картой, а лучше – заказать выписку из ЕГРН, чтобы отличить земли во владении от публичных территорий. Однако и после получения разрешения владельца нет гарантий, что акцию удастся провести. Во-первых, ее все равно придется согласовать с властями. Во-вторых, теперь на переговоры будут влиять решения не только организатора и администрации, но и владельца земли, на которого не распространяются требования закона о митингах. В Омске уже согласованный митинг 26 марта отменили из-за экстренных ремонтных работ “в помещениях торгово-ярмарочного комплекса и на прилегающей территории”.

Другое ведомство

Региональными законами могут предусматриваться разные правила для подачи уведомлений об акциях на различных территориях.

Администрация Ставрополя в ответе организаторам пикета 26 марта сообщила, что площадь Ленина находится на территории общественно-культурного центра города. По местному закону пикеты в центре Ставрополя должны согласовываться не с городскими властями, а с краевым правительством⁶⁴.

Организаторам антикоррупционного пикета в Якутске предложили перенаправить уведомление в региональное Министерство по развитию институтов гражданского общества, поскольку “Комсомольская площадь закреплена за администрацией Главы и правительства Республики Саха (Якутия)”. Согласно законам Якутии, с республиканскими властями согласуются все акции не только на территории культурно-исторического центра столицы, но и на территориях, прилегающих к зданиям органов государственной власти⁶⁵. Учитывая, что Якутия – это самый большой регион в России и расстояния между населенными пунктами и административным центром могут превышать тысячу километров, такое требование регионального закона может стать серьезной проблемой для организаторов акций в отдаленных городах республики. Эта проблема актуальна, например, и для Архангельской области, и ряда других регионов.

⁶³ п. 8 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

⁶⁴ п. 3 ст. 3 Закона Ставропольского края от 20 декабря 2012 года N 115-кз.

⁶⁵ ч. 1 ст. 2. Закона Республики Саха (Якутия) от 26 ноября 2008 года N 617-3 N 125-IV.

Транспортная инфраструктура

Особый порядок согласования действует и на объектах транспортной инфраструктуры.

Список этих объектов устанавливается региональными законами и, как правило, содержат туманные определения. Например, в законе Калужской области вместо определения дана отсылка к федеральному закону о транспортной безопасности. Чаще в определении перечисляются **типы объектов** – различные дороги, вокзалы и станции. Но главное, перечень разнится от региона к региону, а границы объектов не всегда очевидны.

На уровне субъектов определяется и **порядок согласования** публичных мероприятий в таких местах⁶⁶. Например, в Волгоградской области действует следующая схема: орган власти, куда поступило уведомление, направляют запрос в ГИБДД и региональный орган, отвечающий за транспортное обслуживание населения. Те в течение двух дней (!) готовят заключение о возможности или невозможности проведения акции в заявленном месте и в заявленное время. В случае отрицательного заключения организатору публичного мероприятия направляется предложение об изменении условий проведения акции⁶⁷. Аналогичные процедуры предусмотрены и в других регионах.

Возникает сразу много проблем. Во-первых, ответ на уведомление затягивается, поскольку к переговорам подключается новый участник. Во-вторых, могут появиться новые непредвиденные основания для переноса места. Наконец, в законе не сформулированы четкие критерии по обоснованию отрицательного заключения ГИБДД или транспортного ведомства. И если к мотивировке решений органов власти, в которые непосредственно подается уведомление о проведении акции, федеральным законом предъявляются хоть какие-то требования, то мотивация заключений о безопасности дорожного движения в лучшем случае регулируется каким-нибудь ведомственным актом или инструкцией. В решении администрации, которое получит организатор, скорее всего, будет просто сообщаться об отрицательном ответе другого ведомства и шансы успешно обжаловать такой отказ в суде стремятся к нулю.

Помимо усложненной процедуры согласования, в некоторых регионах действуют прямые запреты на проведение публичных мероприятий рядом с теми или иными объектами транспортной инфраструктуры. Например, в том или ином виде запрет на проведение акций на автомобильных дорогах в мае 2017 года фигурировал в 13 региональных законах, на автовокзалах и автобусных станциях – в 34, на остановках общественного транспорта – в 38, у железнодорожных вокзалов – в 53.

Памятники культуры

⁶⁶ ч.3.1 ст. 8 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁶⁷ п. 3 ст. 3 Закона Волгоградской области от 30 марта 2011 года N 2489-ОЗ.

Порядок проведения публичного мероприятия на территориях памятников истории и культуры тоже определяется на уровне субъектов, но не законодательными, а исполнительными властями⁶⁸.

Здесь встречаются два варианта: либо орган власти, получивший уведомление об акции, направляет запрос в ведомство, занимающееся вопросами культуры (такой порядок действует, например, в Москве, Санкт-Петербурге и Ярославле), либо организатор изначально должен подавать уведомление в профильное ведомство (как в Мордовии и Чувашии).

Первый вариант развития событий уже знаком нам по согласованию объектов транспортной инфраструктуры. Рассмотрим, как он работает на примере Москвы и Санкт-Петербурга. В столице к процессу согласования в таких случаях подключается Департамент культурного наследия города Москвы – без его положительного заключения митинг на территории “объекта культурного наследия” провести нельзя⁶⁹.

То, что такой вариант сопряжен с замедлением процедуры согласования, отлично видно из регламента рассмотрения уведомления московскими префектурами. Согласно этому документу, префектура должна направить копию уведомления в департамент культурного наследия в день поступления, либо на следующий рабочий день, если уведомление было подано после 16 часов. Еще два дня предоставляются на подготовку заключения⁷⁰. Сложно представить, как в таком случае префектура может ответить организатору в установленный законом трехдневный срок (который, напомним, не может продлеваться из-за выходных и в некоторых случаях сокращается до одного дня).

А вот в Санкт-Петербурге, где в процессе согласования акций на территории памятников культуры участвует Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры⁷¹, коммуникация не затягивается. В отличие от Москвы, здесь у профильного ведомства нет полномочий запретить мероприятие: роль комитета заключается в том, чтобы подготовить “перечень требований, соблюдение которых обязательно всеми участниками публичного мероприятия для обеспечения защиты и сохранения исторического и культурного наследия Санкт-Петербурга” (какими могут быть требования, в постановлении не уточняется). На подготовку этого перечня региональное правительство отводит два дня⁷², но так как он не может стать основанием для отказа, его не обязательно передавать организатору в трехдневный срок.

⁶⁸ п. 3 ст. 8 8 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁶⁹ Постановление Правительства Москвы от 28 августа 2007 года N 757-ПП О мерах по реализации Закона города Москвы от 4 апреля 2007 года N 10 "Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований".

⁷⁰ Постановление Правительства Москвы от 22 января 2008 года N 55-ПП Об утверждении Регламента рассмотрения префектурами административных округов города Москвы по принципу "одного окна" уведомлений о проведении публичных мероприятий.

⁷¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 декабря 2005 года N 1996 “О порядке рассмотрения уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге публичных мероприятий”.

⁷² п. 2.3 регламента, утв. постановлением правительства Санкт-Петербурга от 26 декабря 2005 года N 1996.

Опять же, такая двухступенчатая процедура размывает установленные федеральным законом требования к мотивации и обоснованию ответов администрации. Закон требует, чтобы органы власти в ответе организатору обосновывали свое решение, но это требование может не относиться к чиновникам других ведомств. Например, московский департамент культуры может заявить о “невозможности проведения мероприятия”, если в этом месте проводятся экскурсии, или если мероприятие может – гипотетически – помешать доступу граждан на территорию памятника культуры. В результате, отказывая в согласовании или предлагая изменить место мэрии достаточно будет переложить ответственность на департамент культуры, сославшись на его отрицательное заключение.

В Волгограде представитель городской администрации, обосновывая в суде законность отказа в согласовании антикоррупционной акции 26 марта, среди прочего отметила, что “заявленное место относится к объектам, являющимся памятниками истории и культуры, однако заключения о пригодности данного объекта для проведения на его территории заявленного митинга от уполномоченного органа охраны объектов культурного наследия в соответствии с постановлением главы администрации Волгоградской области от 12.04.2011 № 324 получено не было”⁷³. Упомянутое постановление главы администрации возлагает обязанность по получению такого заключения именно на городские власти, а не на организатора⁷⁴. Но эта логическая несостыковка в аргументации представителя городских властей никак не повлияла на решение суда, который признал отказ в согласовании законным.

Иные проблемы встречаются в регионах, где акции возле памятников культуры согласуются непосредственно с профильными региональными ведомствами. Как и в случаях, когда территории прилегают к зданиям госорганов, здесь организатор может легко допустить ошибку и подать уведомление не в то ведомство. По мнению Верховного суда, в таком случае чиновники, рассматривающие уведомление, должны предложить организатору провести мероприятие в другом месте⁷⁵, но на практике они ограничиваются прямым отказом, рекомендуя обратиться в соответствующее месту ведомство.

Во время подготовки акции 26 марта администрация Астрахани не согласовала пикет в Братском саду возле памятника Неизвестному солдату, заявив, что заявленное место является памятником культуры, и уведомление надо подавать в областное министерство культуры и туризма. По той же причине власти Саранска отказали в согласовании пикетов 26 марта у памятника Стратонавтам на Привокзальной площади и у памятника Полежаеву в аллее на улице Пролетарская. В обоих случаях организаторам предложили подать уведомление в Министерство культуры Мордовии, а также напомнили про существование специальных площадок для проведения публичных мероприятий, сразу же сообщив, что указанное время эти площадки будут заняты.

⁷³ Решение Ворошиловского районного суда города Волгограда по делу № 2а-1294/2017.

⁷⁴ Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 12 апреля 2011 г. N 324 Об утверждении Порядка проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования) на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, расположенных в Волгоградской области.

⁷⁵ п. 14 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

Случается, что проведение акций на территории памятников культуры полностью запрещается местными законами. Так, в Карачаево-Черкесии под запрет попали территории объектов, имеющих “природоохранное, научное, историко-культурное, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение”, а в Тыве запрещено проводить мероприятия ближе чем в 20 метрах от объектов культурного наследия.

Между тем, памятники культурного наследия – это не всегда единичные здания. Например, в Санкт-Петербурге находится более девяти тысяч объектов культурного наследия а утвержденный в Москве список включает более 8 тысяч таких объектов⁷⁶. В центре города - очевидно, более привлекательном для организаторов акций, - концентрация их существенно выше, чем на окраине. И среди них не только здания, но и открытые пространства: скверы, бульвары, усадьбы и парки.

⁷⁶ По информации, опубликованной на Портале открытых данных Правительства города Москвы.

Глава 6. Содержание ответов

О том, как формулировки ответов сами по себе становятся инструментами цензуры

Все, что должен содержать ответ организаторам акции, перечислено в федеральном законе о митингах:

- подтверждение получения и регистрации уведомления;
- информирование о назначении уполномоченных представителей власти на акции;
- отказ в согласовании акции;
- обоснованное предложение что-то изменить в условиях проведения акции (например, перенести ее в другое место или на другое время);
- мотивированное предупреждение о недопустимости нарушения закона.

Подтверждение получения уведомления – это технический этап согласования, а информирование о назначении уполномоченных означают, что мероприятие согласовано и организатор может приступить к подготовке и агитации. Поскольку мы говорим о проблемных случаях, нас интересуют три последних ситуации. Именно их можно рассматривать как инструменты ограничения свободы собраний.

Отказ в согласовании

С отказами в согласовании акций есть две проблемы: во-первых, они не всегда соответствуют закону, а во-вторых, не всегда понятно, является ли отказом тот или иной ответ властей.

По закону все просто: есть только два основания для отказа в согласовании акции – организатор не имеет права быть организатором, или указание места, в котором нельзя проводить акции. Но практика куда разнообразнее теории. Начнем с того, что в законе заложено⁷⁷, но четко не сформулировано еще одно основание для фактического отказа в согласовании акции - пропуск сроков подачи уведомления. Действия властей в таких случаях бывают разными: иногда просроченные уведомления просто не принимают и не регистрируют⁷⁸, а иногда принимают, а затем в ответе сообщают организаторам о пропуске сроков. В последнем случае организатор может потерять несколько дней: например, в Махачкале организаторам отказали в согласовании антикоррупционного митинга 26 марта 2017 года из-за пропущенных сроков уведомления лишь на третий день, а в Белгороде – на четвертый.

⁷⁷ ч. 5 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁷⁸ Регламент, утв. постановлением Правительства Москвы от 22.01.2008 N 55-ПП.

Яркий пример не предусмотренного законом основания для отказа предоставили нам городские власти Волгограда. Сославшись на работы по очистке улично-дорожной сети, администрация следующим образом ответила организаторам антикоррупционного митинга: “В целях обеспечения безопасности участников митинга, администрация Волгограда отказывает Вам в согласовании проведения заявленного публичного мероприятия”. Рассматривая жалобу организаторов, Ворошиловский районный суд Волгограда заключил, что это был не отказ, а ”по сути – предложение об изменении даты проведения публичного мероприятия”⁷⁹.

Но это скорее редкий случай прямого отказа, куда чаще власти используют более витиеватые формулировки. Например, в Белгороде власти ответили организаторам, что “вследствии отсутствия иных подходящих мест для проведения заявленного Вами пикета, предложить другое место для проведения заявленного пикета не представляется возможным. Учитывая наличие ранее поданных уведомлений, предложить иное время также не представляется возможным”.

В Белгороде, Владимире, Саратове и Самаре проведение акций 26 марта также “не представлялось возможным”, а власти в Хабаровске просто “не рекомендовали” организатору проводить мероприятие.

Еще чаще встречаются ответы властей, из которых совершенно ничего не понятно. Так, городская администрация в Иваново сообщает организатору митинга, что “рассмотрела и приняла к сведению уведомление”, а далее информирует о том, что 26 марта в указанном месте “будет проводиться смотр сил и средств” готовности к чрезвычайным ситуациям и выполнению задач “в условиях паводкового и пожароопасного периодов”.

Подобные ответы позволяют властям формально соблюсти срок, никак не проясняя ситуацию с согласованием.

Обоснованное предложение

Законом предусмотрено предложение со стороны администрации что-то изменить в условиях акции. Власти могут направить его практически по любому поводу. Единственное, но очень важное требование закона – такое предложение должно быть обоснованным⁸⁰.

В попытке конкретизировать эту норму Конституционный суд указывает на то, что “уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а невозможно”⁸¹. В свою очередь Верховный суд отмечает, что “предложение органа публичной власти об изменении места и (или) времени начала и окончания проведения публичного мероприятия не может быть произвольным,

⁷⁹ Решение Ворошиловского районного суда города Волгограда по делу № 2а-1294/2017.

⁸⁰ п. 2 ч. 1. ст. 12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁸¹ п. 2.2 постановления КС РФ от 14 февраля 2013 г. N 4-П.

немотивированным и должно содержать конкретные данные, свидетельствующие об очевидной невозможности проведения этого мероприятия»⁸².

На практике все эти требования часто не выполняются. В лучшем случае власти могут сослаться на ремонтные работы или другое мероприятие, считая такую мотивировку достаточной. Весьма популярна следующая формулировка: «Проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры». При подготовке акции 26 марта к такому аргументу прибегали городские власти в Ставрополе и в Москве.

Любопытно, что формулировка «нарушение функционирования» взята из статьи федерального закона, где описываются причины, по которым региональные законодатели могут запретить проводить мероприятия в тех или иных местах. То есть они должны сами определить территории, где нельзя митинговать, приняв соответствующие законы, и «нарушение функционирования» является одним из критериев для определения таких мест. Однако формулировку стали использовать не законодательные, а исполнительные власти в процессе работы с конкретными уведомлениями – в качестве аргумента для отказа в проведении акций.

Тем не менее, Верховный суд в постановлении Пленума 2018 года окончательно легитимизировал такое положение вещей, указав, что «сохранение и (или) восстановление нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной, социальной или транспортной инфраструктуры и связи» и так далее – это публичный интерес, который может служить основанием для переноса акций. Такая интерпретация Верховного суда ничуть не сузила широкие формулировки закона о митингах.

В 2014 году появилось отдельное наказание за «участие в несанкционированных акциях, повлекшее создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры» – штраф от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, до ста часов обязательных работ или до 15 суток ареста⁸³.

Предложение альтернативного места и времени

Одной из основных претензий к московскому правительству от организаторов антикоррупционного митинга 26 марта было то, что мэрия предложила альтернативное место и формат проведения акции лишь спустя семь дней после получения заявки от организаторов, до этого времени власти, не давая однозначного отказа или согласия, лишь выражали предположения о том, что мероприятие, проводимое в указанном месте «может повлечь нарушение

⁸² п. 12 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

⁸³ ч. 6.1 ст. 20.2 КоАП РФ.

функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной и социальной инфраструктуры, создать помехи движению пешеходов и транспортных средств, ограничит доступ граждан к жилым помещениям, нарушит права и интересы граждан, не участвующих в мероприятии». Так же, без предложения конкретных альтернатив, власти отвечали на уведомления об акциях 26 марта как минимум в 23 городах.

В федеральном законе о митингах нет четко сформулированного требования к властям предлагать конкретное место или время взамен тех, что не были согласованы⁸⁴. Однако такое требование было уточнено в практике Конституционного суда⁸⁵, и окончательно закреплено Верховным судом летом 2018 года⁸⁶.

Еще только в 2017 году Мосгорсуд **обосновывал** иную правовую позицию: «Доводы апелляционной жалобы о том, что административные ответчики обязаны были представить альтернативное место для проведения митинга, не могут влечь отмену состоявшегося решения, так как основаны на выборочном, избирательном толковании норм материального права». Судьи Мосгорсуда также отметили, что «прямой обязанности по предложению организаторам каких-либо иных мест для проведения митинга в г. Москве, у административного ответчика не имелось».

Часто организаторы недовольны площадками, предложенными властями, поскольку речь идет о тихих и удаленных местах. Но еще большее недовольство вызывают ситуации, когда власти сообщают о том, что не могут согласовать указанное в уведомлении место, но не предоставляют конкретной альтернативы.

Куда переносят акции

Если в уведомлении указано запрещенное место, закон разрешает властям ответить прямым отказом⁸⁷. В других случаях они могут, аргументировав свою позицию, предложить перенести мероприятие на другое место или время⁸⁸. Пленум Верховного суда в 2018 году пояснил, что в последнем случае орган власти обязан предложить конкретное место или время мероприятия, «обеспечивающие возможность достижения правомерных целей этого мероприятия и соответствующие его социальному и политическому значению»⁸⁹.

На практике местные власти чаще всего просто сообщают, что место занято, или предлагают организатору самостоятельно изменить время, место или даже дату акции. Администрация Владимира, отвечая на уведомление о пикете 26 марта, сначала просто сообщила организатору, что согласовать мероприятие "не представляется возможным" из-за другого мероприятия, уведомление о котором было подано раньше. На требование организатора предоставить

⁸⁴ п. 2 ч. 1 ст. 12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁸⁵ Определение КС РФ от 01.06.2010 N 705-О-О.

⁸⁶ п. 13 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

⁸⁷ ч.3 ст.12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁸⁸ п.2 ч.1 ст.12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁸⁹ п. 13 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

обоснованное предложения об изменении места администрация ответила, что закон “не возлагает на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления установление организатору публичного мероприятия конкретного альтернативного места проведения мероприятия, **иначе это привело бы к ограничению его прав на определение места проведения.**”

Реже администрации сами выбирают и предлагают альтернативную площадку. Давайте посмотрим, куда местные власти в разных городах предлагали перенести в 2015 году мероприятия в рамках “Весны”.

В Самаре не согласовали ни одно из шести заявленных мероприятий. “Нам предложили маршрут, который не соответствует формату мероприятия: по улице Алма-Атинской до Олимпийской и от Олимпийской до Марии Авейде. Это равносильно прогулке между гаражами. Причем мы для подстраховки заявляли пять митинговых площадок в центре, и в последний день подачи еще один маршрут — по улице Ленинградской. Якобы все занято. Мы заявляли скверы и площади, то есть места, где мы особо никому не помешаем. А нам предложили площадку, которая является парковкой для торгового центра «Кожи-меха» (бывший дворец спорта авиационного завода). Там люди торгуют. Мы были там в прошлое воскресенье — все занято машинами. В итоге с вечера субботы парковку перекроют, люди парковаться будут неизвестно где, пройти будет негде. Во дворце спорта работают люди, предприниматели, они там торгуют, это их выручка, это их хлеб. На них властям плевать. Мы лучше всех этих оппозиционеров отправим подальше от центра, и пусть эти две-три сотни предпринимателей будут терпеть убыток и неудобства”.

В Воронеже власти предложили альтернативный маршрут шествия, который, как отмечает организатор, начинается “практически во дворе”, идет по менее оживленной улице и почти в три раза короче первоначального. В Ижевске, где место для “Весны” оказалось занято другим мероприятием, оппозиционную акцию предложили перенести к монументу “Дружба народов”, где расположен один из гайд-парков. Организатор утверждает, что это место “почти не видно с дороги”, и мимо проходит меньше людей.

В Санкт-Петербурге организаторы подали заявки на семь маршрутов, вместо этого власти предложили им провести акцию в отдаленном Полюстровском парке, где расположен один из городских гайд-парков. “Мне часто задавали вопрос, почему мы <...> не согласились на предложенные Смольным маршруты, – прокомментировал ситуацию организатор – Поясню. Полюстровский парк, куда нас неизменно посылают чиновники, — место, где нет даже метро, а при нынешней погоде и сами знаете какой уборке города от снега этот парк — большая лужа, в которой плавают собачьи фекалии. Соглашаться на этот «вариант» — не уважать себя и горожан”

⁹⁰

Предупреждение о недопустимости нарушений закона

⁹⁰ Андрей Пивоваров о Марше "Нет войне! Нет кризису" 1 марта. ПАРНАС, 25.02.2015. www.parnas-spb.ru/news/andrej_pivovarov_o_marshe_net_vojne_net_krizisu_1_marta/2015-02-25-78.

Еще один инструмент есть в руках у муниципальных и региональных властей - мотивированное предупреждение о недопустимости нарушения закона. Оно может быть направлено организатору в качестве отдельно письма либо вместе с предложением что-то изменить в акции.

Верховный суд отмечает, что “мотивированное предупреждение носит **информационно-предупредительный характер**”. Оно должно быть доведено до организатора “незамедлительно” в случае, если “информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить”, что цели или формат запланированного публичного мероприятия не соответствуют положениям Конституции или нарушают запреты, предусмотренные УК или КоАП.

Между тем, если организатор публичного мероприятия может хоть как-то контролировать содержание уведомления, то очевидно, что контроль над “иными данными” ему недоступен; более того, совершенно непонятно, каков может быть источник этих “иных данных”. По своему значению предупреждение похоже на предостережения, используемые при профилактике правонарушений⁹¹. При определенных условиях такое предупреждение может быть инструментом для оказания давления на организатора акции. При этом, само по себе предупреждение не является формальным отказом в согласовании акции и совершенно непонятно, можно ли проводить акцию после получения подобного предупреждения. Так московский административный регламент предусматривает требование незамедлительно направить организатору подобное предупреждение, но не детализирует, должны ли следовать из него предложения по изменению акции или же отказ в согласовании⁹².

Отзыв согласования

Существуют также порожденные практикой, но не предусмотренные законом случаи отзыва властями уже данного согласования. Верховный суд отмечает, что “изменение органом публичной власти согласованных ранее места, времени и условий проведения публичного мероприятия не допускается”⁹³. Однако с подобной ситуацией столкнулись организаторы антикоррупционных акций в Магнитогорске, Саратове и Нижнем Новгороде. В первых двух городах причинами отзывов в согласовании стали ремонтные работы, а в третьем городе - другое мероприятие, запланированное на ранее согласованном месте.

15 марта 2017 года в администрацию Магнитогорска было подано уведомление о митинге 26 марта с участием 200 человек на площади Народных гуляний с 15:00 до 17:00. Уже в тот же день администрация ответила, что “в аналогичный период времени 26 марта текущего года с 15:00 до 18:00 на месте предполагаемой дислокации участников Вашего мероприятия запланировано проведение культурно-массового патриотического мероприятия ”Выставка военной техники”, целью которого является патриотическое воспитание жителей города Магнитогорск”.

⁹¹ ст. 20 КоАП РФ.

⁹² Регламент, утв. постановлением Правительства Москвы от 22.01.2008 N 55-ПП.

⁹³ п. 18 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

17 марта организатор направил в администрацию новое уведомление о митинге, предложив перенести время акции на несколько часов раньше – с 11:00 до 13:00. Этим он не ограничился: на случай, если провести мероприятие на площади Народных гуляний по каким-то причинам окажется невозможным, в заявке он указал еще десять дополнительных мест, а также попросил предложить другую территорию, если все эти места не подойдут. В уведомлении он сообщал: “Для проведения мероприятия нам необходимо 2 часа, следующих один за другим, в промежутке времени с 11 часов 00 минут до 17 часов 00 минут”.

20 марта администрация выносит постановление (!) о согласовании акции по одному из дополнительных адресов на площади Победы. С этого момента организатор может готовиться к митингу и распространять информацию о том, где и когда он будет проходить. Однако еще через три дня, 23 марта администрация новым постановлением отменила предыдущее и объявила организатору: “По информации, поступившей от МП трест “Водоканал”, возникновение аварийной ситуации на водопроводных сетях, необходимо проведение ремонтных работ в месте запланированного Вами митинга. В связи с возникшей опасностью для жизни и здоровья граждан в месте производства земляных работ по ликвидации аварийной ситуации проведение митинга небезопасно для его участников, в связи с чем его проведение невозможно”. Из справки региональных властей для президентского Совета по правам человека нам известно, что 26 марта несогласованные митинг и шествие прошли у здания Центральной библиотеки им. Ручьева, в ходе которых задержали двух человек.

Глава 7. Процедура согласования: вид изнутри и снаружи

О том, как выглядит процесс согласования для чиновника и для внешнего наблюдателя

Вид изнутри: процедура с точки зрения властей

“Внутренняя кухня” лучше всего видна в обычно незаметных для стороннего наблюдателя административных регламентах, которые органы власти составляют для самих себя и которыми, в первую очередь, и руководствуются чиновники.

В качестве примера рассмотрим административный регламент Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности по “предоставлению государственной услуги по рассмотрению в установленном порядке уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге митингов, демонстраций, уличных шествий, пикетирований”. Комитет рассматривает уведомления об акциях численностью свыше 500 человек, межрайонных демонстрациях и шествиях, а также всех публичных мероприятиях на центральных площадях.

Авторы питерского регламента постарались вписать процедуру согласования в установленные федеральным законом сроки: три дня, включая день подачи уведомления, на предложение изменить условия проведения акции, а в случае с подачей уведомления на проведение пикета меньше чем за пять дней – ответ в день получения уведомления без каких-либо переносов на следующий рабочий день. Что же приходится успеть за это время чиновникам?

Для начала следует проверить полномочия и удостоверяющие личность документы у заявителя или его представителя, после – принять и зарегистрировать уведомление. Далее о зарегистрированном уведомлении в возможно короткий срок по телефону информируется начальник отдела приема документов, а само уведомление направляется в организационный отдел правительственного комитета. Там уведомление снова регистрируется, но уже в программе для обращений граждан, и передается председателю комитета на рассмотрение. Председатель ознакамливается с уведомлением и дает поручение о подготовке ответа. После получения председательского поручения уведомление снова возвращается в организационный отдел, еще раз регистрируется и в виде копии направляется уполномоченному сотруднику-исполнителю (именно он будет рассматривать уведомление). Параллельно председатель дает соответствующие поручение своему заместителю, который при необходимости дает устные замечания относительно уведомления начальнику отдела или самому специалисту-исполнителю. На все это отведен рабочий день, а в случаях с уведомлениями о пикетах, поданных меньше чем за пять дней – один час.

Уполномоченный специалист-исполнитель первым делом выясняет, должен ли он вообще рассматривать это уведомление. Если оказывается, что оно находится не в компетенции Комитета, он готовит проект письма организатору с “соответствующими разъяснениями”. Заметим, что

регламент, в отличие от Верховного суда, не предлагает направить организатора на другую площадку.

Затем чиновник проверяет, соблюдены ли сроки подачи уведомления. Если и с ними все в порядке, он обращается к личности заявителя: выясняет, дееспособен ли организатор, имеет ли российское гражданство, находит судимости и привлечения к административной ответственности. Для этого может понадобиться направить запросы в региональные управления МВД и Минюста. Кстати, в Москве возраст и гражданство организатора проверяются непосредственно при приеме уведомления – если есть какие-то несоответствия, то документы просто не принимаются. С одной стороны, это сохраняет время и нервы организатору, с другой стороны, из-за этого искажается статистика по отказам в согласовании акций, так как часть уведомлений отсеивается без учета.

На следующем этапе проверки внимание уполномоченного сотрудника направлено на указанное в заявке место проведения акции. Как мы убедились в предыдущих главах, в вопросе места есть где развернуться творческой фантазии и пытливому уму. Сначала специалист-исполнитель проверяет, не запрещено ли в этом месте проводить мероприятия региональным и федеральными законами. Затем смотрит, не будет ли в этом месте в указанное время угрозы безопасности участников акции; не будет ли где-то на маршруте перекрыто дорожное движение (для шествий и демонстраций); не будут ли там проходить другие публичные, культурно-массовые или спортивные мероприятия. Во всех этих случаях может потребоваться направить запрос в другие ведомства.

Затем проверяется цель, формат и другие условия проведения мероприятия, после чего чиновник снова возвращается к вопросу места и проверяет, не находится ли оно на территории памятника культуры. Если это так, то следует направить письмо в комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры.

Когда проект ответа организатору готов, он передается начальнику отдела, а при отказе в согласовании – также начальнику юридического отдела, дорабатывается и направляется на подпись председателю комитета. И, наконец, передается организатору.

Очевидно, что целью данных процедур в логике административного регламента является лишь подготовка ответа организатору, а не содействие в реализации его конституционного права на свободу собраний и даже не согласование конкретной акции. Тем самым целостный для организаторов процесс согласования акций для чиновников распадается на несколько самостоятельных обращений с несвязанными между собой сроками для ответов. При этом законодательство обязывает чиновников предпринять немалое количество действий при рассмотрении каждого уведомления, что само по себе не просто даже в течение трех дней, а уж тем более в течение одного дня.

Как система работает в совокупности

Запрещенные территории, занятые места, затягивание ответов, не всегда достаточно четкая аргументация со стороны властей – каждая из этих проблем сама по себе может казаться

незначительной и разрешимой. Однако в реальных историях согласований собираются целые букеты таких проблем, и именно в совокупности они делают возможным полный запрет на проведение акции.

История с согласованием акции 26 марта в Волгограде всплывала уже не раз. И не удивительно – в ней отражается сразу множество возможных проблем и нарушений.

Уведомление о митинге на площади Ленина было подано 15 марта. Ответ, датированный 17 марта, организатор получил только после выходных – в понедельник 20 марта. В нем говорилось, что “администрация Волгограда отказывает в согласовании проведения заявленного публичного мероприятия” из-за работ по уборке и благоустройству с использованием “крупногабаритной коммунальной техники”, которые будут проходить на всей территории города с середины марта до конца апреля. При этом администрация ссылаясь на собственное еще не опубликованное постановление.

Организатор обжаловал отказ в суде. Во время рассмотрения жалобы 24 марта представитель администрации привел следующие аргументы: 1) из-за уборки не было в городе мест для митинга в 500 человек и нельзя обеспечить безопасность людей во время митинга; 2) памятник Ленину – это памятник культуры, поэтому необходимо заключение о пригодности его для проведения митинга; 3) просила учесть, что в ходе судебного слушания администрации стало известно, что митинг был приурочен к акции Навального, “фактически направленной на пропаганду идей, подрывающих основы конституционного строя и экономической стабильности, что не соотносится с принципами проведения публичного мероприятия и препятствует согласованию уполномоченным органом власти его проведения в принципе”.

Организатор, в свою очередь, подчеркивал, что вместо обоснованного предложения изменить время или место акции получил прямой и безосновательный отказ. Суд поддержал аргументы администрации, отметив в решении, что “по сути”, ответ содержал не отказ, а предложение перенести мероприятие на другую дату⁹⁴. Суд также подчеркнул, что права организатора никак не нарушаются, поскольку он все еще может сократить количество участников и провести мероприятие в “специально отведенном месте”. На самом деле, это не так – но не будем забегать вперед: о таких местах мы расскажем ниже.

Эта же история несогласования закончилась, по информации областных властей, задержанием от 28 до 31 человека.

Вторая история – про то, как организатора акции 26 марта в Брянске убедили самого отозвать свое уведомление. В результате акция прошла без согласования, пять человек были задержаны. Уведомление было подано утром 16 марта. По мнению Верховного суда, это слишком поздно, но до лета 2018 года даты, как правило, рассчитывались иначе, так что это был последний возможный день для подачи уведомления. У нас нет документов по согласованию этой акции, но мы можем судить о нем из сообщений СМИ, которые транслировали две противоположные точки зрения.

⁹⁴ Решение Ворошиловского районного суда города Волгограда по делу № 2а-1294/2017.

20 марта в издании “Брянск Today” вышла заметка, в которой говорилось, что организаторы антикоррупционной акции “профукали митинг”⁹⁵. Со ссылкой на неназванный источник в администрации интернет-газета писала, что 17 марта организаторы вновь обратились в администрацию и подали заявление с просьбой отозвать и аннулировать уведомление, а затем подали новое уведомление на то же время и место, хотя сроки для этого уже вышли.

“С чем была связана замена заявления остается гадать, – цитировало издание слова анонимного источника. – То ли ребята решили исправить грамматические ошибки в своем заявлении, то ли решили отказаться от своей затеи, а потом передумали, то ли имеет место запланированная провокация, чтоб власти были вынуждены отказать в проведении мероприятия, и выглядели в черном цвете”.

“Брянская улица” в тот же день опубликовала описание тех же событий, но с точки зрения организатора акции⁹⁶. По его словам, днем 17 марта ему позвонили из администрации и сообщили, что “возникли трудности” и он должен приехать.

“В мэрии мне объяснили, что заявление должно быть адресовано не правительству, как мы написали ранее, а городской администрации. Мне предложили аннулировать первое заявление и написать второе уже от 17 марта, иначе первое не пройдет процедуру согласования. По закону из-за этого мы не успевали вовремя уведомить городские власти. Нас успокоили, сказали, что это всего лишь формальность. Но оказалось, что это не так. У меня возникает вопрос – зачем сотрудники администрации приняли наше первое заявление, если оно было некорректно?”

В Брянской области уведомление подается, в зависимости от места проведения акции, либо в местные администрации городских округов или муниципальных районов, либо в областной департамент внутренней политики⁹⁷. По всей видимости, организатору удалось правильно выбрать ведомство, но он по ошибке указал в шапке уведомления не городскую администрацию, а областное правительство, расположенное в соседнем здании. Администрация благополучно приняла уведомление с ошибкой, а обнаружив свою ошибку, решила эту проблему за счет интересов организатора. Показательно, что в первой заметке, с комментариями из администрации, была опубликована фотография уведомления, но как раз шапка с указанием адресата на нее не попала.

⁹⁵ В Брянске организаторы акции "Он вам не Димон!" профукали митинг. “Брянск Today”, 20.03.2017. bryansktoday.ru/2017032048949/society/V-Bryanske-organizatory-aktsii-On-vam-ne-Dimon-profukali-miting.html.

⁹⁶ В Брянске сорван митинг сторонников оппозиционера Алексея Навального. "Брянская улица", 20.03.2017. bryansku.ru/2017/03/20/v-bryanske-sorvan-miting-storonnikov-oppozicionera-alekseya-navalnogo.

⁹⁷ ст. 3 Закона Брянской области от 02.11.2016 N 87-3.

Глава 8. Внешний контроль

Почему митинги будут запрещать и впредь

Многие из рассмотренных примеров стали нам известны практически случайно - из **неопубликованного приложения к докладу о свободе собраний в России**, подготовленного президентским Советом по правам человека⁹⁸. Даже случаи грубого нарушения закона о митингах – по срокам ответа или по согласованию акций-дублеров задним числом – так и остались бы никому не известными. А о большинстве мы еще не знаем.

В некоторых случаях нарушения можно обнаружить невооруженным глазом, но они становятся заметными только **благодаря деятельности СМИ**. Так, организаторам “Весны” в Казани администрация сообщила, что площадь Тукая занята другим мероприятием. “В дальнейшем, после запросов СМИ, выяснилось, что площадь Тукая отдали под мероприятие “Молодой гвардии” и там будут проходить съемки фильма, – рассказала ОВД-Инфо один из организаторов. – Также нам сообщили, что представители “Молодой гвардии” подали уведомление в 8.30, что незаконно, так как отдел, принимающий заявки, работает с 9.00”.

Похожая ситуация наблюдалась с акцией “Весна” в Саратове: администрация ответила на уведомление, что место у памятника Чернышевскому уже занято, а неназванный источник в городской полиции рассказал изданию FreeNews-Volga, что раньше в мэрию поступило уведомление о проведении в этом месте серии одиночных пикетов с 8:00 до 20:00⁹⁹. Однако одиночные пикеты не требуют предварительного согласования и, следовательно, подача уведомления о них не предусмотрена законом.

Организаторам “Весны” в Новосибирске сообщили, что на месте их пикета пройдут “ранее заявленные мероприятия”. “Отметим, что уведомление о шествии подано 16 февраля, и, судя по списку публичных акций, предоставленных мэрией Тайге.инфо 17 февраля, ни одно из «ранее заявленных» не было запланировано на 1 марта. Чиновники мэрии затруднились сказать самим организаторам марша, кто занял эти площадки”, – пишет “Тайга.инфо” со ссылкой на организатора.

Все это отлично демонстрирует **отсутствие эффективного внешнего контроля** за процедурой согласования акций. Под этим мы подразумеваем, во-первых, общественный контроль – например, доступ любых заинтересованных лиц к информации о согласовании или несогласовании акций, к статистике и документам, к графику запланированных мероприятий и списку поданных уведомлений с указанием причин отказов. Во-вторых, судебный контроль, без которого невозможно соблюдение прав человека ни в одной сфере, включая свободу собраний и выражения.

⁹⁸ Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по вопросам, связанным с соблюдением конституционных прав граждан при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. Москва, 2017.

⁹⁹ Мэрия не согласовала оппозиционный митинг из-за одиночного пикета "озеленителей". "Свободные новости. FreeNews-Volga", 17.02.2015. fn-volga.ru/news/view/id/29563.

Наконец, внешний контроль может реализовываться в форме привлечения к ответственности должностных лиц за нарушение прав и свобод человека.

Прозрачность процедуры согласования

В открытом доступе нам не встречалась хоть сколько-нибудь полная информация о поданных на проведение акций уведомлениях, мотивировке и сроках ответов, о результатах согласования в регионах или отдельных городах.

Административном регламентом согласования акций Санкт-Петербурга предусмотрена возможность получения гражданами и общественными объединениями информации о количестве поступивших уведомлений, а также согласованных и несогласованных акций¹⁰⁰. При этом регламент предусматривает предоставление подобных данных за период не более полутора лет до даты поступления запроса. Таких положений мы не встретили, например, ни в московском, ни в ярославском регламентах.

Непрозрачность процедуры согласования создает плодотворную почву для злоупотребления полномочиями со стороны властей. В результате возникает диспропорция между возможностями и рисками для граждан и для органов власти: у первых маленькие возможности и большие риски, у вторых – наоборот. Открытая информация о времени запланированных мероприятий позволила бы сократить коммуникацию между организаторами акций и властями и сделала бы общеизвестными необоснованные решения последних.

Обжалование решений, действий и бездействий органов власти

В теории для того, чтобы обжаловать пропущенные сроки, необоснованный отказ или предложение что-то изменить в условиях проведения акции, у организатора есть два пути: пожаловаться в тот же орган муниципальной или государственной власти (внесудебное обжалование) или подавать административный иск в суд. Предмет обжалования в обоих случаях практически одинаковый, но сроки устроены таким образом, что организатору придется выбрать только один. В суд можно обратиться в течение 10 дней после обнаружения нарушения, а рассмотрение жалобы в самом органе может занять месяц¹⁰¹. В случае обращения в суд внесудебное рассмотрение жалоб уже невозможно.

В соответствии с ярославским регламентом, внесудебные жалобы рассматриваются по общему правилу 15 рабочих дней (или пять рабочих дней, если обжалуется отказ в регистрации уведомления или нарушения при исправлении опечаток)¹⁰². Регламент Санкт-Петербурга вообще не устанавливает конкретных сроков рассмотрения, что может означать общий для всех

¹⁰⁰ п. 2.15.12 регламента, утв. постановлением правительства Санкт-Петербурга от 26 декабря 2005 года N 1996.

¹⁰¹ п. 4 ст. 219 КАС РФ.

¹⁰² п. 5.7 регламента, утв. постановлением Мэрией города Ярославля от 22.12.2010 N 4812.

обращений граждан месячный срок¹⁰³. При таких условиях совершенно бессмысленно использовать внесудебный порядок до дня проведения акции.

Иным образом обстоят дела с рассмотрением административных исков в судах. В соответствии с постановлением Конституционного суда от 2013 года, жалобы на отказы в согласовании или необоснованные предложения изменить условия проведения публичных мероприятий должны рассматриваться судами в максимально короткие сроки до дня, на который намечена акция¹⁰⁴. Впоследствии эта правовая позиция была развита Верховным судом и распространена на рассмотрение апелляционных жалоб¹⁰⁵. Прибавив к таким срокам какие-никакие процессуальные гарантии в рамках судебного процесса, мы интуитивно понимаем, что обращение в суд куда привлекательнее для организатора акции, чем направление жалобы в тот же орган. К тому же, во втором случае жалобу фактически будет рассматривать “судья в собственном деле” – администрация будет судить саму себя. Преимуществом судебного обжалования является дополнительная возможность привлечь внимание СМИ и общественности к акции, а также возможность последующего использования международных механизмов защиты прав и свобод, например, обращение в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ).

Увы, обращение в суд при отказе в согласовании протестных акций не является панацеей. Мы изучили несколько судебных дел по жалобам организаторов антикоррупционных акций 26 марта в разных городах. Среди них только в Новосибирске суд частично удовлетворил требования организатора, что в итоге позволило провести акцию в соответствии с требованиями закона. Во всех остальных случаях суды приняли сторону властей.

Если рассматривать постановление Пленума Верховного суда 2018 года как инструкцию для нижестоящих судов по спорам о согласовании акций, можно отметить, что Верховный суд внес некую ясность в контроль над соблюдением сроков ответа властей и четче сформулировал требование предлагать альтернативное место проведения акции при направлении предложения о ее переносе. В то же время, столь важная проблема, как низкое качество мотивации решений органов власти, – не только не была решена Пленумом Верховного суда, но даже усугубилась из-за придания легального статуса формулировке про “нарушение функционирования” в качестве основания для переноса акции¹⁰⁶. Таким образом, в рамках судебной системы уделяется внимание формальной стороне согласования акций в большей степени, нежели самому содержанию и решению вопроса о соблюдении прав и свобод человека в каждом конкретном случае.

Иными словами, проблема с содержательным рассмотрением споров по согласованию акций плотно связана с существующим нормативным регулированием и чрезвычайно широкими полномочиями властей по вмешательству в реализацию свободы собраний гражданами. Об этом

¹⁰³ ч. 1 ст. 12 ФЗ от 02.05.2006 N 59-ФЗ.

¹⁰⁴ Постановление КС РФ от 14.02.2013 4-П.

¹⁰⁵ п. 4 постановление Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

¹⁰⁶ п. 12 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

дисбалансе правового регулирования неоднократно заявляли международные эксперты¹⁰⁷, а также судьи ЕСПЧ¹⁰⁸.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЧИНОВНИКОВ

Уголовные дела

Российское законодательство предусматривает возможность привлечения чиновников за незаконное ограничение свободы собраний к административной¹⁰⁹ и уголовной ответственности¹¹⁰. Из материалов дел по обжалованию отказов в возбуждении уголовного производства по жалобам на бездействие следственных органов или органов прокуратуры мы видим, что организаторы акций периодически пытаются мобилизовать эту статью. Однако за последние годы, согласно статистике Судебного департамента при Верховном суде, никого ни разу не привлекли к уголовной ответственности за ограничение свободы собраний.

Летом 2017 года организатор экологического митинга в подмосковном сельском поселении Стремилковское после получения предложения перенести акцию на другой день из-за запланированного ранее праздничного мероприятия “Летний музыкальный марафон” направил обращение в прокуратуру с просьбой проверить законность действий органов власти. В частности, организатор ссылался на то, что “систематические отказы в проведении публичных мероприятий от должностных лиц администрации Чеховского муниципального района свидетельствуют о попытках воспрепятствовать осуществлению конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, за что предусмотрена уголовная ответственность по ст. 149 УК РФ”. Прокуратура запросила у администрации документы по согласованию, после чего ответила организатору несостоявшийся акции, что не усматривает оснований для принятия мер прокурорского реагирования. Такое решение прокуратуры не удовлетворило организатора и, как следствие, в суд был направлен административный иск. Однако и суд отказался удовлетворить требования организатора¹¹¹.

Верховный суд в постановлении Пленума отметил: “Не является воспрепятствованием организации или проведению публичного мероприятия направление органом публичной власти в адрес организатора публичного мероприятия мотивированного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия или предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных

¹⁰⁷ Council of Europe, Venice Commission. 686/2012 - 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.
www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=686

¹⁰⁸ Постановление ЕСПЧ от 07.02.2017 “Лашманкин и другие против Российской Федерации”, жалоба № N 57818/09.

¹⁰⁹ ст. 5.38 КоАП РФ.

¹¹⁰ ст. 149 УК РФ.

¹¹¹ Решение Серпуховского городского суда Московской области по делу № 2А-2278/2017.

мероприятиях, а также мотивированного предупреждения, поскольку данные действия органа публичной власти осуществляются в рамках его полномочий, закрепленных законом»¹¹².

При такой интерпретации применение и так ранее не действовавшей статьи Уголовного кодекса стало фактически невозможным в ситуациях нарушения прав и свобод организаторов при согласовании акций.

Административные дела

Относительно привлечения чиновников к административной ответственности за нарушения закона о митингах, Верховный суд обращает внимание на то, что “воспрепятствование организации или проведению публичного мероприятия может иметь место, в частности, при уклонении от получения уведомления о проведении публичного мероприятия; заведомо незаконном отказе в проведении публичного мероприятия; недоведении до сведения организатора публичного мероприятия информации об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия; неназначении уполномоченного представителя органа публичной власти в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона о публичных мероприятиях; необеспечении в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия”¹¹³.

При этом возбуждать административное производство в отношении чиновников по таким административным делам уполномочены полицейские¹¹⁴ – в случае поступления заявления от граждан, а рассматривать такие дела могут только федеральные судьи районных судов¹¹⁵.

Административные дела все же рассматриваются, но это лишь единичные случаи. В 2013 году российские суды рассмотрели всего восемь таких административных дел и только в трех случаях чиновники были признаны виновными. Средний штраф по этим делам составил 30 тысяч рублей — это минимальное наказание по данной статье для должностного лица. В 2014 году было рассмотрено еще 10 дел по этой статье, только четыре из них окончились обвинительным постановлением и в общей сложности 55 тысячами штрафа.

В 2017 году в Пермском крае был привлечен к административной ответственности чиновник, отказавший в согласовании коллективного пикета с использованием сборно-разборной конструкции “куб”¹¹⁶. В качестве цели акции было указано “привлечение аудитории на согласованный митинг 12 июня 2017 года в г. Березники на пл. Первостроителей с 16:00 до 19:00 часов, информирование граждан о целях митинга, а также фактах коррупции”. Поводом для отказа стал якобы пропущенный срок подачи уведомления, хотя оно было подано за предусмотренные

¹¹² п. 27 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

¹¹³ п. 22 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

¹¹⁴ п. 1 ч.2 ст. 28.3 КоАП РФ.

¹¹⁵ ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ.

¹¹⁶ Решение Пермского краевого суда по делу № 12-281/2018.

законом для пикетов четыре дня. Этот случай иллюстрирует представленный ранее тезис о более эффективном действии судебного контроля над соблюдением сроков, нежели над обоснованием и содержанием решения органов власти.

В условиях полной непрозрачности процедуры согласования о каком-либо эффективном общественном контроле говорить не приходится. Учитывая туманность законодательных формулировок, пробелы, противоречия, широкие полномочия органов власти, миссия создавать и применять правила в каждом конкретном деле должна быть возложена на суды. Но ситуация усугубляется отсутствием однозначной судебной практики, которая бы пресекала нарушения свободы собраний и выражения со стороны органов государственной власти.

Глава 9. Корни несогласования

О том, как создается запретительная законодательная основа

Все это время в центре нашего внимания оставалась часть согласовательного процесса, связанная с непосредственной работой администрации при рассмотрении уведомления, и проблемы, которые возникают на этом этапе. Однако согласованию, а тем более – не согласованию каждой отдельной акции предшествует многолетняя работа по созданию нормативной базы, которую осуществляют законодательные, исполнительные и судебные власти разных уровней. К отдельным законам и правилам, регулирующим процесс согласования, мы обращались и выше, а теперь посмотрим на них внимательнее и попробуем обобщить собранные наблюдения.

Начнем с двух сравнительно недавних историй, иллюстрирующих, как изменяется нормативная основа процесса согласования: с создания в 2012 году “специально отведенных мест” для проведения публичных мероприятий и с регулирования проведения акций во время чемпионата мира по футболу 2018 года.

Создание “специально отведенных мест”

В 2012 году федеральные законодатели потребовали от региональных властей выделить специальные места для «коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения массовых настроений». В СМИ за такими площадками закрепилось название “гайд-парки” - по аналогии с лондонским парком, где свободно (и без предварительного согласования) выступают ораторы. Изначально речь шла о том, что на этих территориях можно будет проводить мероприятия, не согласовывая их с властями, но из этой идеи ничего не вышло.

Определить правила использования гайд-парков должны были законодательные власти регионов. Здесь мы встречаемся с первым уровнем ограничений. Федеральный закон предполагает, что без согласования здесь можно будет проводить не все мероприятия, а только акции определенной численности. В большинстве регионов законодатели устанавливают минимальную возможную планку в сто человек - для более многочисленных акций эти места ничем не отличаются от любых других.

Следующими в ход вступают исполнительные власти на местах - им предписано определить, где именно будут находиться “специальные площадки”. В последние годы в крупных городах прослеживается явная тенденция на сокращение количества площадок, а также вытеснение их из центра города на окраины.

Наконец, законодатели не смогли оставить неурегулированным вопрос о том, как именно следует проводить акции без согласования. В результате во многих регионах требование подавать уведомление в случае с гайд-парками просто заменили на требование “направлять информацию” о предстоящей акции. А в 2018 году Пленум Верховного суда распространил это требование на всю

территорию страны, тем самым окончательно лишив “специальные площадки” первоначального смысла¹¹⁷.

Тем не менее специальные площадки продолжают использоваться - прежде всего, местными исполнительными властями. Дело в том, что поправки 2012 года, инициировавшие создание гайд-парков, добавляли в федеральный закон туманное замечание, что после определения этих площадок публичные мероприятия “проводятся, как правило, в указанных местах”. Не являясь четким требованием, эта фраза тем не менее подтолкнула местные администрации к тому, чтобы в любой спорной ситуации предлагать перенести митинг в гайд-парки - как мы помним, часто расположенные в удаленных и непопулярных местах. В некоторых случаях местные власти считают, что проводить публичные мероприятия можно только в специально отведенных для этого местах.

Вот какой ответ получил организатор антикоррупционной акции 26 марта 2017 года в Белгороде: “В городском округе "Город Белгород" определены два места для проведения публичных мероприятий: концертная площадка в парке Победы, напротив Белгородского государственного историко-краеведческого музея, и площадка у входа в Белгородский городской парк культуры и отдыха им. В.И. Ленина. При этом необходимо учесть, что для проведения заявленного Вами пикета с числом участников 500 человек подходит только одно - концертная площадка в парке Победы. Иных мест, пригодных для проведения заявленного мероприятия, в городе Белгороде не имеется. Вследствие отсутствия иных подходящих мест для проведения заявленного Вами пикета, предложить другое место для проведения заявленного пикета не представляется возможным. Учитывая наличие ранее поданных уведомлений, предложить иное время также не представляется возможным”.

Регулирование митингов во время Чемпионата мира по футболу

Законодательное регулирование проведения публичных мероприятий во время Чемпионата мира по футболу 2018 года началось задолго до самого спортивного события.

В 2013 году был принят федеральный закон о подготовке и проведении чемпионата, где в качестве меры по обеспечению безопасности президенту разрешалось ограничивать проведение публичных мероприятий, не связанных со спортивными соревнованиями¹¹⁸.

В мае 2017 года вышел президентский указ о мерах безопасности во время чемпионата, в котором говорилось, что исполнительные власти некоторых регионов или органы местного самоуправления могут ограничить проведение публичных мероприятий, не связанных с чемпионатом, на два месяца с 25 мая по 25 июля 2018 года¹¹⁹. Отметим три момента:

¹¹⁷ п. 15 постановления Пленума ВС от 26.06.2018 N 28.

¹¹⁸ п. 1 ч. 1 ст. 12 ФЗ от 07.06.2013 N 108-ФЗ.

¹¹⁹ п. 11 указа президента РФ от 09.05.2017 г. N 202.

1. Ограничены могут быть только количество участников, место (или маршрут) и время акции;
2. Ограничения могут вводиться не в любом субъекте, а только там, где вводятся усиленные меры безопасности – то есть где расположены объекты инфраструктуры, предназначенные для проведения чемпионата¹²⁰;
3. Указ разрешает местным властям вводить такие ограничения, но это не является обязательным требованием.

Как всегда, когда дело касается постановлений на местном уровне, сложно с уверенностью говорить о масштабе и географии ограничений. Нам удалось найти соответствующие постановления в десяти городах¹²¹, но не исключено, что ими список не ограничивается.

В рассмотренных нами городах власти обычно выделяли отдельные “специальные места” для проведения публичных мероприятий (как правило, не совпадающие с гайд-парками), существенно ограничивали возможное количество участников (в большинстве случаев - до 100-150 человек) и время проведения акция (например, в Екатеринбурге их разрешили проводить только с 14:00 до 16:00).

В некоторых случаях власти муниципалитетов выходят за рамки полномочий, данных президентским указом. В Ростове-на-Дону было ограничено не только время акций, но и их продолжительность (не дольше двух часов). В Нижнем Новгороде в постановлении перечислялись площадки, где нельзя проводить публичные мероприятия, даже если они связаны по теме с чемпионатом. В большинстве городов есть пункт об информировании местных подразделений МВД и ФСБ при поступлении уведомления, а иногда даже о прямом согласовании с ними акций.

Возникает путаница со сроками: в некоторых городах речь идет об ограничениях для акций, проходящих в период с 25 мая по 25 июля, а в других - для акциях, уведомления о которых получены в эти сроки. Во втором случае ограничения могут распространяться и на мероприятия, проходящие после завершения чемпионата.

Общие свойства нормативной базы

Эти два сюжета удивительно точно отражают проблемы законодательства, регулирующего проведение и согласование публичных мероприятий.

Запретительный тренд в нормативном регулировании

¹²⁰ п. 1 указа президента РФ от 09.05.2017 г. N 202.

¹²¹ В Ростове-на-Дону, Волгограде, Воронеже, Екатеринбурге, Казани, Калининграде, Краснодаре, Нижнем Новгороде, Самаре и Сочи.

В течение последних нескольких лет законодательство о митингах активно изменяется и дополняется. При этом и на федеральном, и на региональном уровне речь идет именно о введении все новых запретов, ограничений и требований к организаторам и участникам акций.

Существенные поправки, внесенные в федеральный закон о митингах летом 2012 года, касались и процесса согласования. Именно тогда несоответствие организатора требованиям закона было объявлено достаточным основанием для отказа в согласовании. Вместе с тем был расширен и сам список требований к организаторам, введен запрет на распространение информации о мероприятии до момента его согласования (раньше начинать агитацию разрешалось сразу после подачи уведомления), появилось серьезное наказание за организацию публичного мероприятия без подачи уведомления.

В последующие годы законодатели продолжают расширять списки запретов и ужесточать наказание для организаторов и участников акций. Введение в 2013 году запрета на “пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений” становится распространенной причиной для отказа в согласовании акций на ЛГБТ-тематику. В 2016 году Госдума объявила организацию публичных мероприятий “политической деятельностью” – организация митингов стала достаточным основанием для объявления НКО, получающей иностранное финансирование, “иностранном агентом”. Постепенно расширяются границы самого термина “публичные мероприятия”: действующие для митингов и пикетов требования по согласованию в том или ином виде распространяются на религиозные мероприятия, автопробеги и палаточные городки, одиночные пикеты с использованием сборных конструкций, встречи депутатов с избирателями.

Поправки 2012 года активизируют региональных законодателей: на уровне регионов вводятся списки запрещенных территорий, определяются правила использования “специальных мест”. При этом региональные власти перенимают федеральный запретительный тренд, как это хорошо видно на рассмотренных нами примерах с регулированием “гайд-парков” и ограничением публичных мероприятий во время Чемпионата мира по футболу 2018 года. Кроме того, власти регионов вводят ограничения по собственной инициативе. Это касается, в частности, дополнительных требований к организаторам акций. Так, закон Хабаровского края с конца 2012 года требует, чтобы “в случае нарушения сохранности зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия” организатор “принимал меры по их восстановлению”.

Иногда местные законодатели иницируют запреты, которые принимаются затем на федеральном уровне. Например, запрет на проведение встреч с депутатами без предварительного согласования, действующий в России с 2017 года, был введен несколькими месяцами ранее только для Москвы.

Сложность и многоуровневость нормативной базы, которую формируют все три ветви власти

Представьте себя на месте добросовестного организатора, который хочет провести мероприятие по всем правилам. Он должен изучить несколько федеральных законов, разобраться в их трактовке

с помощью постановлений Конституционного суда и Пленума Верховного суда, ознакомиться с Кодексом об административных правонарушениях, найти региональные законы, регулирующие проведение публичные мероприятия в целом, а в некоторых случаях - отдельно для территорий памятников культуры и объектов транспортной инфраструктуры, поискать составленные местными исполнительными властями перечни гайд-парков, административные регламенты, планы мероприятий администрации, удостовериться, что этот в момент не действует каких-то временных ограничений.

Только при выборе места и определении органа власти, куда нужно подавать уведомление, организатор должен выяснить, кто является владельцем данной территории (на случай, если им окажется частное лицо, государственное или муниципальное учреждение); не подпадает ли данная территория под федеральный или региональный запрет; не является ли она гайд-парком, где действуют другие правила согласования; не попадает ли акция на пограничную зону, территорию памятника истории и культуры или объекта транспортной инфраструктуры.

После чего администрация, рассмотрев его уведомление, откажет в согласовании, сославшись на никому не известное постановление федерального правительства об антитеррористической защищенности или собственное только что принятое постановление о начале уборки на всей территории города, как это было при подготовке акции 26 марта в Хабаровске и Волгограде.

Отсутствие публичного перечня необходимой информации

И без того непростую ситуацию с нормативной базой еще больше усложняет отсутствие полных и закрытых перечней необходимых нормативных актов, а также проблема с поиском самих текстов, особенно в случае с документами регионального уровня и ниже.

Проблемы с этим возникают достаточно часто. Например, запрещается проводить акции рядом с резиденциями президента, но нигде нет их точного перечня. Применение запретов, накладываемых на проведение мероприятий на тех или иных территориях, усложняется тем, что их границы не всегда определены на практике.

Тексты документов разных уровней местами дословно повторяют друг друга, а местами противоречат один другому

Большая часть текста регионального закона может содержать повторение пунктов закона о митингах, с редкими вкраплениями новой информации. Читать документы и так бывает непросто, а в таком виде новая информация, привнесенная местными законодателями, окончательно теряется из виду. Нормотворцы нередко позволяют себе вольно - вплоть до явного противоречия - трактовать уже существующие законы и даже выходить за пределы предоставленных ими полномочий. Мы уже не раз сталкивались с другим такими случаями: например, при интерпретации Верховным судом указанных в законе сроков согласования и ответов или закреплении запрета на "нарушение функционирования"; при применении на местах указа президента во время подготовки чемпионата мира по футболу; при превращении в описание

сроков ответа “дней” в “рабочие дни” в московском административном регламенте и так далее. Так что здесь приведем только один наглядный пример.

В административном регламенте питерского Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности перечисляется список территориальных ограничений, накладываемых различными законами. В частности, там говорится, что федеральный закон о свободе совести запрещает проводить публичные мероприятия вблизи объектов религиозного почитания. Сравните с текстом закона: “Проведение публичных мероприятий, размещение текстов и изображений, **оскорбляющих религиозные чувства граждан**, вблизи объектов религиозного почитания запрещаются”. Итак, здесь не идет речи о полном запрете, однако чиновник комитета, принимающий решение о согласовании, будет руководствоваться в первую очередь именно местным регламентом.

Неточности и пробелы в законодательстве

Возможно, именно нехватка четкого законодательного регулирования отдельных вопросов, непосредственно определяющих практику согласования, становится причиной того, что в процесс пополнения нормативной базы активно включаются новые акторы - от местных исполнительных властей до Верховного суда.

Сроки согласования прописаны в законе настолько точно, что до постановления Пленума Верховного суда никто не знал, когда точно можно подавать уведомления, а когда нельзя. Да и после все равно остались неразрешенные вопросы. Например, за три или четыре дня до пикета надо подавать уведомление, если день проведения пикета приходится на воскресенье? Не очевиден вопрос с подачей уведомлений в субботу – в федеральном законе ничего на этот счет не говорится, зато в региональных нормативных актах встречается указание на прием уведомлений только в рабочие дни и время.

Не определен статус переписки, следующей после первого уведомления: продолжение начатого согласования или новое? Не очевидны сроки ответов при продолжении переговоров организатора с властями. Насколько подробно в уведомлении следует писать адрес места?

В самом федеральном законе о митингах встречаются текстуальные и смысловые противоречия. Например, один пункт устанавливает запрет на проведение акций в непосредственной близости от президентских резиденций¹²², а в другом указано, что на территории московского Кремля, где находится одна из резиденций президента, публичные мероприятия проводятся в порядке, определенном президентом¹²³. В сочетании эти два правила оставляют в недоумении - можно или нельзя?

Еще одной проблемой является то, что в различных нормативных актах употребляется термин “общественно-политические” мероприятия, а не “публичные мероприятия”, как федеральный

¹²² п. 2 ст.8 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

¹²³ п.4 ст.8 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

закон о митингах. Неясно, являются ли они одинаковыми сущностями и можно ли воспринимать эти термины как синонимы. “Общественно-политические мероприятия мы встречаем, например, в президентском указе про Кремль и в законе о государственной границе.

Такое состояние нормативного регулирования наводит на мысль, что тема свободы собраний не берется в расчет при обновлении и ревизии законодательства. Кроме того, не всегда прослеживается логика построения законов. Ярким подтверждением этого предположения является то, что федеральный законодатель по факту распространил на одиночные пикеты, которые являются формами реализации свободы выражения, но не собраний, правила регулирования коллективных публичных мероприятий. Также вызывают вопросы нормы, предусматривающие разный возраст для организаторов митингов - с 16 лет, и пикетов - с 18 лет. Подобные неочевидные правовые решения встречаются и в региональных законах. Например, в историческом центре Ставрополя именно пикеты согласуются с органами региональной власти, в то время как все остальные форматы – с городскими властями¹²⁴.

Все эти технические и содержательные ошибки, пробелы и противоречия приводят к тому, что многие важные на практике вопросы остаются неурегулированными.

Заявленные и фактические цели

В формировании процедуры согласования публичных мероприятий как инструмента цензуры участвуют все ветви власти. Законодательные власти федерального и региональных уровней вводят все новые ограничения и запреты. Исполнительные власти определяют порядок рассмотрения уведомлений на местах и затем реализуют его на практике. Наконец, суды признают запреты законными.

По закону Волгоградской области, глава местной администрации должен передавать копию каждого уведомления о публичном мероприятии в полицию¹²⁵. В Калининградской области информация об условиях проведения еще не согласованного мероприятия передается в региональную антитеррористическую комиссию¹²⁶. В Санкт-Петербурге копии ответа организатору (независимо от результата) направляются в полицию и региональное управление ФСБ¹²⁷.

Все это говорит о подмене смысла процедуры предварительного уведомления властей о предстоящей акции. Власти получают информацию, не для того, чтобы иметь возможность помочь протестующим высказать свое мнение, а чтобы иметь возможность этому помешать.

Насколько легко может быть ограничена свобода собраний и изменено регулирование этой сферы из-за таких нерегулярных событий, как Олимпиада или чемпионат мира по футболу? Практически

¹²⁴ п. 3 ст. 3 Закона Ставропольского края от 20 декабря 2012 года N 115-кз.

¹²⁵ п. 3 ст. 2 Закона Волгоградской области от 30 марта 2011 года N 2489-ОЗ.

¹²⁶ ч. 1 ст. 4 Закона Калининградской области от 26.12.2012 г. N 188.

¹²⁷ п. 3.4.2.1. регламента, утв. постановлением правительства Санкт-Петербурга от 26 декабря 2005 года N 1996.

ничего не стоит для законодателей запретить или существенно осложнить проведение акций на территории нескольких крупных городов только потому, что они не связаны со спортом. Ни Верховный суд¹²⁸, ни Конституционный¹²⁹ не увидели в этой ситуации ничего недопустимого. Подобные ограничения из-за спортивных мероприятий в масштабах всей страны с удивительной точностью повторяют сценарии ограничения одной акции в каком-нибудь городе из-за дня физкультурника или шествия детских коллективов. Гарантированная Конституцией свобода собраний в масштабах всей страны и одной конкретной акции – это то, чем можно пренебречь.

¹²⁸ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2017 г. N АПЛ17-356.

¹²⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2018 N 1148-О.

Резюме

Российское законодательство не предполагает проведения спонтанных акций – все публичные мероприятия с участием более одного человека должны быть заранее согласованы с властями. В докладе рассмотрены основные механизмы, превращающие процедуру согласования в инструмент цензурирования и запрета нежелательных акций. Ограничения и запреты, о которых идет речь, могут быть обусловлены спецификой нормативной базы или же применяться в нарушение закона.

Нормативная база

Многочисленные ограничения для публичных мероприятий заложены в самой нормативной базе, регулирующей проведение и согласование акций.

Российские законы ставят организаторов акций в крайне сжатые сроки. В зависимости от дня недели, на который запланировано мероприятие, у организатора митинга или демонстрации остается всего четыре или пять дней на подачу уведомления. При этом требования к скорости ответов властей таковы, что при возникновении каких-либо проблем у организатора в большинстве случаев не остается времени на исправление ошибок и подачу нового уведомления. Кроме того, законодательство фактически предусматривает приоритет массовых культурно-развлекательных мероприятий перед политическими акциями: их согласование может быть сдвинуто на более ранние сроки и ими часто оказываются заняты популярные места в городе.

В течение последних лет нормативная база пополнялась все новыми запретами. Был ограничен круг возможных организаторов акций, появились новые ограничения на тематику мероприятий. Поправки в федеральный закон активизировали законодательную деятельность в регионах: в результате существенно возросла площадь территорий, где запрещено проводить митинги, особенно в центральных районах городов.

Лепту в запретительное нормотворчество вносят и исполнительные власти. В связи с проведением Чемпионата мира по футболу в 2018 году в крупных российских городах на два месяца ограничили проведение публичных мероприятий, не связанных со спортивными соревнованиями. При отказе в согласовании местные власти ссылаются на собственные распоряжения – например, об уборке снега или благоустройстве на территории целого города в течение нескольких недель. Иногда такие распоряжения органы власти издают уже после получения уведомления о проведении акции.

В результате процедуру согласования регулирует множество законов и нормативных актов, которые формируют все уровни и ветви власти. Вместе с тем в законах разных уровней встречаются прямые противоречия друг другу. Подобным образом дела обстоят, например, со статусом субботы: федеральный закон не запрещает подавать уведомления в этот день, в то время как региональные или локальные акты могут предусматривать подачу уведомлений только в рабочее время с понедельника по пятницу. В некоторых региональных законах три дня для ответа

на уведомление о проведении акций превращаются в три рабочих дня, что существенно затягивает коммуникацию между организатором и властями.

Из-за того, что нормативная база слишком сложная и многоуровневая, организатору при подготовке к согласованию недостаточно ознакомиться с федеральным законом о митингах, а необходимо собирать мозаику из разрозненных и не всегда очевидных норм. Только для определения статуса места, на котором запланировано мероприятие, следует выяснить, кто является владельцем территории, не подпадает ли она под федеральный или региональный запрет, не является ли она специально отведенным местом, на котором действуют другие правила информирования, нет ли рядом памятников культуры и объектов транспортной инфраструктуры – все это в большей или меньшей степени будет влиять на процедуру согласования. Отдельно региональные законы определяют, в какие именно органы власти следует подавать уведомления – это может зависеть от количества участников, формата мероприятия, места его проведения. Такая сложная нормативная база неизбежно приводит к ошибкам, а те, в свою очередь, к отказу в согласовании.

Пробелы нормативной базы

Многие проблемы с согласованием публичных мероприятий основываются не на прямых законодательных ограничениях или сложности нормативной базы, а на недостаточном законодательном регулировании отдельных вопросов. Это позволяет органам власти, рассматривающим уведомления, отвечать на эти вопросы по собственному усмотрению, что приводит к дополнительным запретам.

Проблемы возникают уже на этапе подготовки уведомления. Не очевидно, в каком виде организатор должен указать место проведения мероприятия и должен ли он указывать своих уполномоченных, если собирается проводить мероприятие без них. В федеральном законе перечислены требования к организаторам, но не сказано, должны ли они доказывать соответствие этим требованиям. Если мероприятие планируется на частных владениях, закон требует до подачи уведомления получить разрешение владельца, но нигде не говорится, в какой форме. Все эти пробелы на практике могут стать причиной затягивания процесса согласования и даже привести к тому, что акция не будет согласована. Администрация может потребовать уточнений или документов, доказывающих согласие владельца, дееспособность организатора или отсутствие у него судимости, а получив дополнительные документы, счесть их новым уведомлением, поданным не в срок.

Еще до лета 2018 года единого мнения о том, как высчитывать сроки подачи и ответов на уведомления, не было не только среди организаторов публичных мероприятий, но и среди органов власти. Только в 2018 году Верховный суд частично прояснил ситуацию, однако отдельные вопросы, связанные со сроками, по-прежнему остаются неразрешенными. Кроме того, пока рано говорить о том, как рекомендации Верховного суда повлияют на практику.

Закон почти не регулирует ход коммуникации после подачи уведомления, если акция не была согласована сразу. Между тем, именно эта часть переговоров определяет, удастся ли в итоге

прийти к консенсусу и провести согласованное мероприятие. Власти, рассматривающие уведомления, могут приравнять продолжение коммуникации к подаче нового уведомления, что в большинстве случаев будет означать отказ в согласовании из-за пропущенных сроков. Кроме того, закон устанавливает требования к срокам только для ответов на само уведомление и не обязывает администрацию отвечать в те же сжатые сроки в ходе последующей переписки с организатором. Федеральный закон также предусматривает возможность направлять в ответ на уведомление предупреждение о недопустимости нарушения закона, однако не проясняет, как в таком случае должна развиваться коммуникация дальше и можно ли проводить акцию. Плохо описаны и средства, которые должны использовать власти для связи с организатором, – в результате может случиться, что в условиях крайне сжатых сроков администрация направляет ответ организатору бумажной почтой.

По-прежнему не все проговорено в требованиях к обоснованности и мотивировке ответов на уведомления, хотя на эту тему успели высказаться и Конституционный, и Верховный суды. Например, при проведении акций рядом с памятниками культуры или на объектах транспортной инфраструктуры в отказе в согласовании администрация может сослаться на запрет другого ведомства, к форме которого закон не предъявляет никаких требований.

Часто возникают и проблемы с терминологией. Например, в некоторых документах речь идет не о “публичных мероприятиях”, которым дано определение в федеральном законе, а о неких “общественно-политических мероприятиях”. В разных субъектах по-разному трактуется понятие “транспортная инфраструктура”. Не всегда ясно, что подразумевается в региональных законах под теми или иными типами объектов, рядом с которыми не разрешается проводить митинги. Возникают проблемы с определением границ площадок – например, когда речь идет о “непосредственно прилегающих территориях” или о специальных местах для проведения публичных мероприятий.

Проблемы и нарушения в процессе согласования

Запретительная законодательная база и пробелы в регулировании приводят к усложнению процедуры согласования и дают органам власти, рассматривающим уведомления, дополнительные инструменты для запрета нежелательных мероприятий. Но также не редки ситуации, когда администрации препятствуют проведению акции, нарушая при этом закон, что становится возможным, прежде всего, благодаря непрозрачности процедуры согласования и отсутствию работающего внешнего контроля.

Нередко проблемы возникают уже с самими формулировками ответов на уведомления. Встречаются ответы, не содержащие ни подтверждения согласования, ни прямого отказа, ни каких бы то ни было встречных предложений. В таком случае организатору неясно, какой статус носит его мероприятие и как ему действовать дальше. Скрытой формой отказа является и предложение подать новое уведомление или изменить не место или время, а дату мероприятия.

Закон предусматривает всего две возможные причины для отказа в согласовании (несоответствие организатора или законодательный запрет на проведение акций рядом с конкретными объектами),

а также разрешает властям не рассматривать уведомления, поданные слишком рано или слишком поздно. Однако на деле отказы обосновываются и другими причинами, не предусмотренными законом, например, тем, что акция приведет к нарушению функционирования тех или иных объектов или помешает движению транспорта и пешеходов.

Самыми распространенными поводами для отказа в согласовании или предложения изменить условия проведения мероприятия является проведение других мероприятий (публичных или массовых – спортивных, культурных, развлекательных) или различные ремонтные работы или работы по благоустройству.

Закон не содержит прямого запрета на проведение акций в таких условиях и требует от властей, во-первых, четко обосновывать, почему проведение мероприятия невозможно, а во-вторых, предложить организатору альтернативное место или время. На практике органы власти, как правило, считают указание на проведение другого мероприятия или работы достаточным обоснованием для предложения изменить место и даже для отказа. Нередко организаторам не предлагают альтернативной площадки, а если предлагают, то в удаленных местах, которые не удовлетворяют организаторов. На подачу нового уведомления к этому моменту может не остаться времени.

Часто в ответе не называется время проведения альтернативной акции, и организатор не может самостоятельно сдвинуть свое мероприятие на свободное время, оставив его в том же месте. Отсутствие доступного плана по проведению массовых мероприятий и работ по благоустройству, списка принятых уведомлений, информации о согласованных акциях и причинах отказов позволяет администрации легко скрывать факты прямых нарушений, таких как согласование альтернативных мероприятий или назначение работ по благоустройству задним числом или запрет со ссылкой на несуществующее мероприятие.

Часто оказывается, что альтернативные мероприятия проводят молодежные и патриотические организации, связанные с властями, или непосредственные подразделения органов власти. Еще больше зависит от решения властей проведение различного рода работ. Специфика последних заключается в том, что они могут быть назначены экстренно и используются администрациями для отмены уже согласованных мероприятий, несмотря на то, что возможность отзыва властями согласования не предусмотрена законом.

Помимо обоснованности ответов на уведомления, проблемы возникают со скоростью переговоров между организаторами и властями. Затягивание сроков коммуникации может происходить разными способами и по разным причинам. Оно не обязательно сопровождается прямым нарушением законов: достаточно того, чтобы администрация, не расположенная идти навстречу организатору, отвечала медленно и не предоставляла полной информации, а выдавала ее постепенно.

Однако нередко встречаются и нарушения, когда администрация отвечает дольше установленного законом срока. По закону, если в срок не поступило встречных предложений от властей или отказа, организатор может считать акцию согласованной и начинать подготовку к ней. В таком случае предложение что-то изменить или сообщение об отказе, выданные позже, фактически

означают не предусмотренный законом отзыв согласования. Случается, что дата ответа соответствует установленному законом сроку, но организатор получает документ не в день регистрации, а на следующий день или даже позже.

Затягивание переговоров с властями явно противоречит интересам организатора. С приближением дня, на который намечена акция, у него остается все меньше времени на согласование мероприятия, а у властей – все больше поводов для его несогласования. Все меньше времени остается и на подготовку к самой акции и на привлечение участников: с 2012 года закон разрешает распространять информацию о мероприятии только после его согласования с властями.

От того, согласована акция или нет, зависит количество задержанных участников и ее образ в СМИ. При этом сама процедура согласования привлекает меньшее внимание и остается в тени.