

УДК 342.729

Симонова Снежана Владимировна
Simonova Snezhana Vladimirovna

аспирант кафедры теории и истории государства и права
 Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова (150000, Ярославль, ул. Советская, 14)

postgraduate student of the chair of the theory and the history of state and law
 P.G. Demidov Yaroslavl state university (14 Soviet st., Yaroslavl, 150000)

E-mail: owninginfo-owningworld@yandex.ru

Рассмотрение органами местного самоуправления уведомлений о проведении публичных мероприятий*

Processing of the notifications on holding public events by the bodies of local self-government

Статья посвящена исследованию проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в ходе применения федерального и регионального законодательства о публичных мероприятиях.

Ключевые слова: публичное мероприятие, уведомление о проведении публичного мероприятия, орган местного самоуправления.

The article discusses the problems to be faced by the bodies of local self-government while enforcing federal and regional legal acts on public events.

Keywords: public event, notification on holding public event, body of local self-government.

В соответствии с положениями Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — ФЗ № 54), органы местного самоуправления наделяются полномочиями по рассмотрению уведомлений о проведении публичных мероприятий, подаваемых организаторами акций в порядке, установленном региональным законодательством [1]. Рассмотрим ряд практических трудностей, с которыми сталкиваются местные администрации в процессе реализации данных полномочий.

1. Определенные трудности вызывает порядок исчисления сроков, в которые может быть подано уведомление о проведении публичного мероприятия. ФЗ № 54 закрепляет правило, согласно которому такое уведомление подается в срок не ранее пятнадцати и не позднее десяти дней до дня проведения публичного мероприятия; при проведении пикетирования группой лиц уведомление может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (днями), — не позднее четырех дней до дня его проведения.

Данное правило традиционно вызывает у должностных лиц органов местного самоуправления

следующие вопросы: а) в какой из дней обозначенного в законе периода может быть подано уведомление о проведении публичного мероприятия; б) как производить отсчет десяти и пятнадцати дней; в) считать ли день подачи уведомления первым днем отсчета срока либо необходимо исходить из правил, установленных статьей 191 Гражданского кодекса РФ; г) насколько применимы правила о сроках, установленные гражданским законодательством, к отношениям, вытекающим из факта подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий?

Отвечая на указанные вопросы, прежде всего, необходимо отметить, что правила гражданского законодательства неприменимы к порядку исчисления начала и окончания сроков подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий в силу того, что положения Гражданского кодекса РФ регулируют частноправовые сроки, в то время как сроки подачи уведомлений имеют публично-правовую природу [2]. Данный вывод в 2014 году был подтвержден и Конституционным Судом РФ, указавшим на недопустимость применения в целях восполнения неполноты правового регулирования порядка подачи уведомлений о публичных мероприятиях гражданско-правовых норм по аналогии [3].

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках базовой части государственного задания на НИР ЯрГУ по проекту № 1127 «Правовые и социально-политические аспекты гражданской активности в современной России».

Возможные пути преодоления других обозначенных нами трудностей, с которыми столкнулись должностные лица местных администраций в ходе непосредственного применения норм ФЗ № 54 о сроках подачи уведомлений, были намечены правоприменительной практикой. Так, в 2013 году мэрия города Ярославля в порядке ответа на обращение одной из территориальных администраций предложила наиболее оптимальный, с ее точки зрения, вариант толкования действующего законодательства. В разъяснении мэрии города Ярославля «О вопросах, возникающих при рассмотрении уведомлений о проведении публичных мероприятий», адресованном структурному подразделению, было подчеркнуто, что уведомление о публичном мероприятии может быть подано организаторами в любой день того временного периода, который указан в ФЗ № 54. Для определения данного периода необходимо использовать обратный отсчет от даты мероприятия, о проведении которого подается уведомление. Как разъяснила мэрия города Ярославля, от указанной даты необходимо отсчитать в обратном порядке пятнадцать или десять дней, причем отсчет следует начинать со дня, предшествующего дню проведения публичного мероприятия [4].

Данное разъяснение полностью, на наш взгляд, не разрешило всех практических трудностей, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в их деятельности по оценке срока подачи уведомлений. Как мы выяснили, большую сложность для должностных лиц органов местного самоуправления представляет работа с уведомлениями о групповых пикетированиях, поданными во второй половине рабочего дня пятницы, если дата пикета намечена через четыре дня — во вторник следующей недели.

К примеру, Административный регламент предоставления муниципальной услуги по рассмотрению документов, связанных с проведением на территории города Ярославля публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований), предписывает осуществлять выдачу итогового документа, принятого территориальной администрацией по результатам рассмотрения уведомления о пикетировании, не менее чем за один рабочий день до его проведения [5]. Таким образом, если уведомление о групповом пикете подано в пятницу, в конце рабочего дня, итоговый документ необходимо выдать уже в понедельник. Однако как успеть подготовить этот документ, если суббота в территориальной администрации является нерабочим днем? Проблема приобретает еще более острый характер, если мы предположим, что уведомление о групповом пикетировании содержит неполную информацию. Либо если место пикета, выбранное гражданами, по тем или иным причинам не может быть «согласовано». Нормативного механизма преодоления данной трудности на сегодняшний день не существует. Исправить ситуацию возможно лишь путем уточнения правил рассмотрения и принятия решения по уведомлениям о

групповых пикетах, которые подаются в конце рабочей недели и содержат неполную информацию или требуют проведения процедуры согласования места (времени) публичного мероприятия.

Как мы выяснили, определенные трудности для соблюдения организаторами акций сроков подачи уведомлений создает большое число предусмотренных действующим законодательством выходных дней в начале января каждого года, которые фактически лишают граждан возможности провести публичное мероприятие любой формы во второй декаде месяца (с 15 по 19 января). Согласно Трудовому кодексу РФ нерабочими праздничными днями в России являются дни с 1 по 8 января [6]. Следовательно, если предположить, что 30 и 31 декабря — рабочие дни, можно сделать вывод, что у граждан отсутствует возможность воспользоваться минимальным четырехдневным сроком подачи уведомлений о проведении групповых пикетирований, если акции запланированы на даты с 5 по 10 января каждого года. Если же предположить, что 31 декабря — выходной день, а 1—9 января — нерабочие праздничные дни (как это было в 2012 г.), несложно догадаться, что граждане лишены возможности соблюсти минимальный десятидневный срок подачи уведомления о митинге, демонстрации или шествии, которые запланированы на даты с 10 по 19 января и максимальный пятнадцатидневный срок, если акция намечена на даты с 15 по 25 января.

Логично предположить, что проблема совпадения предусмотренных ФЗ № 54 временных пределов подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий с нерабочими праздничными днями может быть частично преодолена посредством совершенствования вариативности существующих на данный момент способов подачи уведомлений в органы местного самоуправления. Анализ региональных актов, посвященных порядку подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий, позволил нам прийти к выводу о том, что в одних субъектах Российской Федерации (например, в Ярославской, Белгородской областях [7]) допускается подача уведомлений как лично, так и посредством почтовых отправлений. В других же регионах (таких как города Москва, Санкт-Петербург [8]) подача уведомлений допускается лишь путем личного посещения организатором или его представителем органа местного самоуправления. Исходя из отсутствия единого подхода к определению региональными законодателями способа подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий, а также учитывая очевидные преимущества вариативного порядка, нам представляется недопустимой практика постановки возможности подачи уведомления почтовым отправлением в зависимости от региона проживания организатора акции. По нашему убеждению, гарантии «личной» или «почтовой» подачи уведомлений необходимо провозгласить на федеральном уровне. Однако следует учитывать, что возможность подачи уведомлений с помощью почтовых отправлений «облегчает судьбу» орга-

нам местного самоуправления и организаторам акций лишь в тех случаях, когда временные пределы подачи уведомлений частично приходятся на выходные (нерабочие праздничные) дни. Когда же сроки подачи уведомлений полностью совпадают с праздничными днями, то провести мероприятие, даже при условии направления информации о нем заказным письмом, невозможно, ибо должностные лица властного органа лишены возможности рассмотреть данное уведомление в нерабочие дни.

На обозначенную нами проблему в 2014 году было обращено внимание и Конституционного Суда РФ. Как им было верно установлено, в правоприменительной практике не выработаны специальные организационно-правовые механизмы и процедуры, позволяющие организатору публичного мероприятия, срок подачи уведомления о проведении которого полностью приходится на нерабочие праздничные дни, надлежащим образом исполнить возложенную на него обязанность, в результате чего проведение отдельных видов публичных мероприятий в некоторые периоды нерабочих праздничных дней оказывается невозможным. Норма ФЗ № 54, определяющая порядок подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий, была признана Конституционным Судом РФ не соответствующей Конституции РФ. Конституционный Суд РФ определил, что до внесения требуемых изменений в действующее правовое регулирование правоприменительным органам следует исходить из того, что при совпадении общего срока подачи уведомлений (15—10 дней) с нерабочими праздничными днями уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням, либо должностные лица органов местного самоуправления должны обеспечить прием и рассмотрение уведомлений в нерабочий праздничный день [3].

2. Органы местного самоуправления в процессе рассмотрения уведомлений о проведении публичных мероприятий нередко испытывают трудности, связанные с порядком направления межведомственных запросов в органы внутренних дел. Действующим федеральным законодательством определяется круг лиц, которые не могут выступать в качестве организаторов публичных мероприятий. Потому в целях проверки полноты дееспособности лица, подавшего уведомление в качестве организатора публичного мероприятия, органами местного самоуправления направляются запросы в органы социальной защиты. Факты судимости гражданина и привлечения его к административной ответственности устанавливаются посредством запросов в органы внутренних дел в порядке межведомственного взаимодействия. Однако следует обратить внимание, что постановлением Правительства РФ от 9 июля 2013 года № 576 «Об установлении срока подготовки и направления ответа на межведомственный запрос о наличии (об отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, а также о

нахождении в розыске» установлен десятидневный срок предоставления ответа на подобные межведомственные запросы. Вместе с тем, сроки, ответные органу местного самоуправления для рассмотрения уведомлений о проведении публичного мероприятия, более сжатые и составляют менее десяти дней [9]. Налицо несогласованность предписаний о сроках направления ответов на межведомственные запросы и сроках рассмотрения уведомлений. Результатом этой несогласованности служит неполучение органом местного самоуправления актуального ответа от органов внутренних дел, вследствие чего решение местной администрации по результатам рассмотрения уведомления о публичном мероприятии готовится в условиях отсутствия информации о возможности гражданина выступать организатором акции.

3. Определенные затруднения у органов местного самоуправления вызывает вопрос о наличии или отсутствии особенностей рассмотрения уведомлений о публичных мероприятиях, организуемых на территориях объектов культурного наследия и на территориях, находящихся в частной собственности.

Как было разъяснено в ответном письме мэрии города Ярославля на обращение территориальной администрации Кировского района мэрии города Ярославля «О вопросах, возникающих при рассмотрении уведомлений о проведении публичных мероприятий», уведомления о проведении публичных мероприятий на территориях объектов культурного наследия и на территориях, находящихся в частной собственности, подлежат рассмотрению в общем порядке, так как никаких особенностей на этот счет ни федеральное, ни региональное законодательство не предусматривает. Вместе с тем, мэрия города Ярославля уточнила, что территориальной администрации следует учитывать несогласие собственника (законного владельца) территории с проведением публичного мероприятия. Учет отсутствия согласия собственника должен выражаться в направлении организаторам публичного мероприятия предложения об изменении времени (места) публичного мероприятия.

Однако действующее законодательство Ярославской области не ставит возможность проведения публичных мероприятий на частной территории в зависимость от наличия или отсутствия письменного согласия собственника земельного участка. Анализ региональных нормативных правовых актов показывает, что в некоторых субъектах РФ требование о предоставлении такого согласия закреплено на законодательном уровне (например в Челябинской области [10]). В большинстве же субъектов РФ не установлено подобных ограничений на проведение акций в местах, находящихся в частной собственности.

Как же оценить практику учета органами местного самоуправления согласия собственника земельного участка на проведение публичного мероприятия? Вероятно, как противоречащую законодательному порядку, в случае если подобная практика не имеет под собой нормативной основы.

Запрет же проведения публичного мероприятия при отсутствии согласия собственника земельного участка, установленный на уровне закона субъекта Российской Федерации, с формальной точки зрения, безусловно, требованиям ФЗ № 54 не противоречит и может устанавливаться субъектом Российской Федерации, реализующим делегированные федеральным законодателем полномочия. Вместе с тем, требование о представлении в орган местного самоуправления наряду с уведомлением дополнительных документов следует расценить как затрудняющее доступ к свободе собраний.

4. Органы местного самоуправления испытывают некоторые трудности с реализацией законодательных положений о порядке проведения публичных мероприятий в специально отведенных для публичных мероприятий местах. Хотя категория специально отведенных для публичных мероприятий мест и была введена в федеральное законодательство лишь в 2012 году, как мы выяснили, правоприменительной практике понятие «специальных мест» было известно задолго до его нормативного определения. Так, в отдельных актах органов местного самоуправления, принятых еще до 2012 года и определяющих нормы предельной заповедности территорий в местах проведения публичных мероприятий, можно встретить упоминание о неких «специально отведенных и приспособленных местах, позволяющих обеспечить безопасность граждан при проведении публичных мероприятий» [11]. Причем, что интересно, в этих актах, как правило, отсутствует указание на неисчерпывающий характер перечня специальных мест. Практика кулуарного введения до 2012 года специальных мест в условиях провозглашенной федеральным законодателем возможности проведения акций в любых местах едва ли может считаться приемлемой.

В связи с официальным введением в 2012 году в федеральное и региональное законодательство категории специально отведенных для публичных мероприятий мест стал актуальным вопрос относительно возможности проведения публичного мероприятия без подачи в орган местного самоуправления уведомления о его проведении. В ФЗ № 54 закрепляется лишь следующее правило: «порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заповедности и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная численность не может быть менее ста человек».

Обратившись к региональным нормативным правовым актам, увидим, что используемые законодателем субъектов РФ подходы к определению порядка использования специальных мест отличаются вплоть до своей полной противоположности. В одних субъектах РФ (например в Ивановской области [12]) гарантируется беззаведомительный порядок проведения акций в специальных местах. Ак-

тами других субъектов РФ (Рязанская область [13]) организаторы публичных мероприятий обязываются подавать в органы местного самоуправления уведомления о проведении акций в специально отведенных местах. В Ярославской же области установлена зависимость между беззаведомительным порядком проведения мероприятий в специальных местах и численностью участников таких мероприятий [7]. Получается, ряд публичных мероприятий в специально отведенных местах независимо от форм акций может проводиться без подачи уведомлений.

Ситуация, при которой порядок проведения публичных мероприятий в специально отведенных местах варьируется от беззаведомительного к уведомительному в зависимости от субъекта РФ, заслуживает, на наш взгляд, негативной оценки. Подобная практика ставит право на свободу собраний и условия его реализации в зависимости от места жительства гражданина. В зависимости от режима специальных мест, установленного в том или ином субъекте РФ, варьируются и полномочия органов местного самоуправления. Потому представляется целесообразным урегулировать на федеральном уровне порядок проведения акций в специально отведенных местах.

Как видим, органы местного самоуправления, рассматривающие уведомления о проведении публичных мероприятий, сталкиваются в своей работе с большим объемом сложностей. Эти сложности порождаются противоречащими, несогласованными и взаимно исключающими друг друга предписаниями федерального и регионального законодательства о свободе собраний, затрудняющими реализацию полномочий властных субъектов по обеспечению реализации права граждан на проведение публичных мероприятий. Решение обозначенных выше проблем мы связываем с конкретизацией нормативных правовых актов о публичных мероприятиях по обозначенным нами направлениям, а также с повышением уровня правосознания и правовой культуры должностных лиц местных администраций.

Примечания

1. Собрание законодательства РФ. 2004. № 25, ст. 2485.
2. Собрание законодательства РФ. 1994. № 32, ст. 3301.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2014 г. № 14-П // Российская газета. 2014. 21 мая.
4. Ответ мэрии города Ярославля на обращение территориальной администрации Кировского района мэрии города Ярославля «О вопросах, возникающих при рассмотрении уведомлений о проведении публичных мероприятий» (документ опубликован не был).
5. Пункт 3.5 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по рассмотрению документов, связанных с проведением на территории города Ярославля публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований), утвержденного

постановлением мэрии города Ярославля от 22 октября 2010 г. № 4812 (ред. 11.04.2013) // СПС «Консультант-Плюс».

6. Российская газета. 2001. 31 декабря.

7. О порядке подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий: закон Ярославской области от 7 декабря 2004 г. № 56-з (ред. от 28.02.2013) // Губернские вести. 2004. № 67.

8. Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований: закон г. Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 (ред. от 26.12.2012) (ст. 2) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 24.

9. Так, согласно пункту 3.3 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по рассмотрению документов, связанных с проведением на территории города Ярославля публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований), специалист должен проверить сведения, содержащиеся в поданном уведомлении, рассмотреть уведомление и подготовить проект решения по нему в срок не более чем шесть дней. Для групповых пикетирований этот срок еще меньше.

10. О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия: закон Челябинской области от 29 ноября 2012 г. № 426-ЗО О внесении изменений в Закон Челябинской области // Южноуральская панорама. 2012. № 191.

11. Об определении нормы предельной заполняемости территорий в местах проведения публичных мероприятий: распоряжение главы территориальной администрации Кировского района мэрии города Ярославля от 28 мая 2009 г. № 266 (п. 2). Документ опубликован не был.

12. Об отдельных вопросах проведения публичного мероприятия: закон Ивановской области от 26 декабря 2012 г. № 125-ОЗ (ч. 3 ст. 4) // Собрание законодательства Ивановской области. 2013. № 1 (620); О проведении публичных мероприятий в Ямало-Ненецком автономном округе: закон ЯНАО от 24 декабря 2012 г. № 142-ЗАО (ст. 7, ч. 1 ст. 9) // Красный Север. 2012. № 112 (спецвыпуск).

13. О регулировании отдельных отношений, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Рязанской области: закон Рязанской области от 28 декабря 2012 г. № 115-ОЗ (ч. 3 ст. 5) // Рязанские ведомости. 2012. № 249—250.

Notes

1. Collection of legislative acts of the RF. 2004. № 25, art. 2485.

2. Collection of legislative acts of the RF. 1994. № 32, art. 3301.

3. Judgment of the Constitutional Court of 13.05.2014 № 14-P // Rossiyskaya gazeta. 2014. № 112 (May, the 21th).

4. The response of the Yaroslavl Mayors' Office to the request of the Administration of the Kirovskij district of Yaroslavl «On the issues appearing while processing the notifications on holding public events» (the act wasn't published).

5. Item 3.5 of the Administrative provision on providing municipal service on processing documents connected with public events (assemblies, meetings, demonstrations, marches, and picketing), approved by the ordinance of the Yaroslavl Mayors' Office of 22.10.2010 № 4812 (as amended on 11.04.2013) // SPS «ConsultantPlus».

6. Rossiyskaya gazeta. 2001. № 256 (December, the 31).

7. The Law of the Yaroslavl region of 07.12.2004 № 56-z (as amended on 28.02.2013) «On the procedure of submitting notifications on holding public events» // Governorate news. 2004. № 67.

8. Article 2 of the Law of the Moscow city of 04.04.2007 № 10 (as amended on 26.12.2012) «On providing the conditions for exercising the right of the citizens of the Russian Federation to hold assemblies, meetings, demonstrations, marches, and picketing» // Journal of the Moscow Mayors' Office and Moscow Government. 2007. № 24.

9. According to the item 3.3 of the Administrative provision on providing municipal service on processing documents connected with public events (assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing), the public officer must check the information put on the submitted notification, process the notification and prepare the project of the decision for the period of no more than 6 days. This period is reduced for mass pickets.

10. The Law of the Chelyabinsk region of 29.11.2012 № 426-ZO «On introducing amendments to the Law of the Chelyabinsk region «On the procedure of submitting the notifications of holding public events» // South Ural panorama. 2012. № 191.

11. Item 2 of the Directive of the Head of the Administration of the Kirovskij district of the Yaroslavl Mayors' Office of 28.05.2009 № 266 «On determining the norms of holding capacity of the territory at the place of holding public events» (the act wasn't published).

12. Item 3 of the Article 4 of the Law of the Ivanovo region of 26.12.2012 № 125-OZ «On the certain issues of holding public events» // Legislation Bulletin of the Ivanovo region. 2013. № 1 (620).

13. Item 3 of the Article 5 of the Law of the Ryazan region of 28.12.2012 № 115-OZ «On the regulation of certain relations connected with holding public events in the Ryazan region» // Ryazan news. 2012. № 249—250.