

## НЕСАНКЦИОНИРОВАННОЕ ПУБЛИЧНОЕ МЕРОПРИЯТИЕ: КОЛЛИЗИЯ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**Моисеенко Дмитрий Алексеевич**

Аспирант, Санкт-Петербургский университет  
технологий управления и экономики  
dimos97ss@gmail.com

### UNAUTHORIZED PUBLIC EVENT: CONFLICT OF THEORY AND PRACTICE

**D. Moiseenko**

*Summary.* The work is devoted to the consideration of the question of the validity of classifying public events as “unauthorized” in the event that the non-compliance of the purposes, forms and other conditions of its conduct specified in the proposal of the public authority with the requirements of the legislation indicated in the notification is not eliminated. Analyzing the provisions of the current normative legal acts, the explanation of the Supreme Court of the Russian Federation on this issue, the research of modern researchers, the author comes to the conclusion that there are conflicts between the theories of the right to freedom of assembly and the current law enforcement practice, gives recommendations for their resolution.

*Keywords:* constitutional law; public events; conflict; unauthorized public event; notification of a public event.

#### Введение

Одним из неотъемлемых политических прав граждан является право, установленное ст. 31 Конституции РФ, связанное со свободой публичных мероприятий, согласно которому граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование [1].

Реализации права на свободу публичных мероприятий должен способствовать Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — ФЗ № 54), которым установлен уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, строго ограниченный перечень оснований для отказа в согласовании проведения таких мероприятий и отзыва согласия на проведения их проведение, а также для принудительного прекращения публичного мероприятия. Какие-либо безусловные основания для запрета в проведении публичных мероприятий нормами ФЗ № 54 не предусмотрены [2].

Правоприменительная же практика показывает, что несоблюдение установленных ФЗ № 54 требований, связанных с организацией и порядком проведением публичных мероприятий, достаточно жестко пресекается со стороны государственных органов. В том числе, ст. 20.2 КоАП РФ установлена административная ответ-

*Аннотация.* Работа посвящена рассмотрению вопроса об обоснованности отнесения публичных мероприятий в разряд «несанкционированных» в случае неустранения указанного в предложении органа публичной власти несоответствия обозначенных в уведомлении целей, форм и иных условий его проведения требованиям законодательства. Анализируя положения действующих нормативно-правовых актов, разъяснение Верховного суда РФ по данному вопросу, изыскания современных исследователей, автор приходит к выводу о наличии коллизий между теорией права на свободу собраний и действующей правоприменительной практикой, дает рекомендации по их разрешению.

*Ключевые слова:* конституционное право; публичные мероприятия; коллизия; несанкционированное публичное мероприятие; уведомление о публичном мероприятии.

ственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Так, организаторы, нарушившие требования ФЗ № 54, в том числе не уведомившие о публичном мероприятии, могут подлежать административной ответственности по части 1–4, 7–9 ст. 20.2 КоАП РФ, санкции которых, в зависимости от вмененного в вину состава правонарушения, варьируется от штрафа в размере десяти тысяч рублей и до тридцати суток административного ареста. Несут административную ответственность по ч. 5–6.2, 8 ст. 20.2 КоАП РФ и участники публичных мероприятий [3].

Отдельного внимания здесь заслуживает то обстоятельство, что сразу в частях 1.1, 6.1 и 7 ст. 20.2 КоАП РФ законодателем применено такое понятие, как «несанкционированное» публичное мероприятие, при этом признак «несанкционированности» является обязательным признаком привлечения к административной ответственности, однако же данное понятие в ФЗ № 54 отсутствует.

Если обратиться к толковому словарю, то под «несанкционированным» понимается какое-либо действие, «осуществляемое без санкции высшей инстанции», тогда как под санкцией же понимается «утверждение чего-либо высшей инстанцией, разрешение» [4].

Получение как такового разрешения на проведение публичного мероприятия действующим законодательством не предусмотрено, однако же частью 3 ст. 12 ФЗ № 54 установлено два случая для отказа в согласовании проведения публичного мероприятия: «уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором проведение публичного мероприятия запрещается» [2].

Казалось бы, что при таких условиях несанкционированным следовало бы считать такое массовое мероприятие, проведение которого не было бы согласовано органами публичной власти по указанным выше основаниям, прямо предусмотренным законом.

Несмотря на это, в 2018 году Верховным судом РФ в постановлении Пленума от 26.06.2018 № 28 было разъяснено, что под несанкционированным следует понимать такое публичное мероприятие, в отношении которого, в том числе, «не устранено указанное в предложении публичного органа несоответствие обозначенных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях» [5].

Однако же подобное разъяснение вызывает споры о его обоснованности, которые целесообразно рассмотреть по существу.

### Материалы и методы

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные методы исследования, такие как: индукция, дедукции, методы формальной логики, сравнения, анализа и обобщения, системный анализ правовых норм, сравнительно-правовой, формально-логический, метод толкования законов и другие.

### Итоги

Изложенные в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации критерии, в соответствии с которыми публичное мероприятие может быть признано несанкционированным, по сути, предусматривают такие основания для признания подобных акций незаконными, которые прямо не предусмотрены законодательством. Речь идет о последнем из перечисленных критериев, имеющем коллизию с требованиями ч. 3 ст. 12 ФЗ № 54, в которой указан закрытый перечень оснований для отказа в согласовании публичного мероприятия и в котором отсутствует такое основание для отказа, как не устранение несоответствия целей, форм и иных условий его проведения требованиями Закона.

Кроме того, и в ч. 2 ст. 12 ФЗ № 54, которая регулирует действия органов публичной власти в случаях, когда имеются основания полагать, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации, не идет речь, что такое публичное мероприятие должно быть запрещено или в его согласовании должно быть отказано. В таком случае ответственность за подобные несоответствия наступает лишь в том случае, если они будут допущены при проведении публичного мероприятия.

Как указывает Верховный суд РФ, устранение несоответствия целей, форм и иных условий предполагает дальнейшее взаимодействие организатора публичного мероприятия с органом публичной власти (при этом, в какой форме такое взаимодействие должно происходить, каким образом должна быть осуществлена корректировка целей проведения публичного мероприятия, не указано; полагается, что одной из форм согласования может служить подача нового уведомления о проведении публичного мероприятия — п. 2.1. ч. 4 ст. 5 ФЗ № 54, либо заключение соответствующего соглашения с органом власти — пункт 19 Постановления Пленума ВС РФ № 28 от 26.06.2018). Можно предположить, что из указанного верно и обратное — устранение несоответствия целей, форм и иных условий без подобного взаимодействия не допустимо.

Между тем, по смыслу ч. 2 ст. 12 ФЗ № 54, указанные выше несоответствия могут быть устранены организатором публичного мероприятия самостоятельно, непосредственно в процессе проведения публичной акции, без дальнейшего взаимодействия с органами власти. Именно здесь мы сталкиваемся со следующим противоречием:

- с одной стороны, организатор и участники публичного мероприятия не могут подлежать установленной законом ответственности за проведение такого публичного мероприятия, поскольку несоответствие обозначенных в уведомлении целей, форм и иных условий фактически устранено;
- с другой стороны, по смыслу разъяснений Верховного суда РФ, подобное публичное мероприятие может автоматически попадать в разряд несанкционированного, ввиду того, что устранение целей, форм и иных условий произведено в отсутствие какого-либо взаимодействия с органами власти, и, соответственно, подобное устранение с властями не согласовано.

Разъяснения о том, является ли одностороннее устранение организатором публичного мероприятия несоответствия целей, форм и иных условий требованиям закона в отсутствие взаимодействия с органами

власти, в рассматриваемом постановлении Пленума ВС РФ не содержатся. Это создает условия для необоснованного привлечения лиц к административной ответственности за организацию и участие в проведении «несанкционированного» публичного мероприятия в рассмотренном нами случае.

К тому же, повторно напомним, что несоответствие целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям закона не является основанием для отказа в его проведении, в связи с чем такое мероприятие может быть признано проведенным с нарушением установленного порядка, ни никак не «несанкционированным». Отчасти, об этом указывает и Верховный суд РФ в абз. 2 п. 9 Постановления Пленума от 26.06.2018 № 28 [5].

С одной стороны, подобное обстоятельство, а именно фактическая возможность признания публичного мероприятия несанкционированным по основаниям, прямо не предусмотренным законом, можно трактовать, как чрезмерное вмешательство в права и свободы граждан со стороны органов публичной власти.

С другой стороны, организацию и проведение публичных мероприятий в отсутствие заявленных целей, либо же в случае неисполнения требования органов публичной власти о приведение целей в соответствие с законом, необходимо оценить в качестве формы злоупотребления данным правом со стороны правообладателей.

Как следует из ст. 20.2.3 КоАП РФ, введенной в действие в 2018 году, которая предусматривает ответственность за подачу уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения. Изначально в законопроекте подобное действие именовалось как «злоупотребление правом на проведение публичного мероприятия» [6].

По сути, Верховный суд РФ, устанавливая, что публичное мероприятие является несанкционированным в случаях неустранения обозначенных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям ФЗ № 54, косвенно также подтверждает, что подобным образом организатор может злоупотреблять своим правом.

Однако же одним из признаков публичного мероприятия является его массовость [7, с. 268–274], то есть реализация подобного права осуществляется одновременно двумя или более лицами (если речь идет не о пикетировании), которые, в большинстве своем, являются участниками такого мероприятия, но не его организаторами. В свою очередь, у участника публичного мероприятия, в соответствии со ст. 6 ФЗ № 54, отсутствует обя-

занность по получению информации от организаторов акции или органов публичной власти о согласовании целей и форм проведения мероприятия.

Соответственно, не может идти и речи о злоупотреблении правом на публичные мероприятия со стороны их участников в рассматриваемом нами случае. Потому, мы считаем справедливым отметить, что отнесение публичных акций, цели проведения которых не согласованы с органами власти, в разряд несанкционированных, всё же является чрезмерным вмешательством в права и свободы граждан, поскольку это, в первую очередь, затрагивает права и законные интересы участников мероприятий, которые могут быть привлечены к административной ответственности по ч. 6.1 ст. 20.2 КоАП РФ, несмотря на то, что ФЗ № 54 прямо не предусмотрена возможность отказа в согласовании проведения публичного мероприятия при условии неустранения обозначенных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям закона со стороны организаторов.

По сути, в данной ситуации речь идет об объективном вменении (то есть о привлечении лица к административной ответственности за деяние, совершенное без вины, то есть когда такое лицо не предвидело и не должно было предвидеть наступление общественно-опасных последствий, не осознавало и не должно было осознавать противоправный характер своих действий), поскольку в случае, речь о котором идет выше, во-первых, участник публичного мероприятия не должен был знать о том, что цели проведения акции не согласованы организатором с органом публичной власти (ввиду отсутствия соответствующей обязанности), а, во-вторых, орган публичной власти не может отказать в согласовании проведения подобного публичного мероприятия ввиду отсутствия законного основания для этого, предусмотренного ФЗ № 54. Однако же, как отмечают современные исследователи административного законодательства на основании анализа содержащихся в КоАП РФ норм, объективное вменение по делам об административных правонарушениях де-юре запрещено [8, с. 148–151], в связи с чем государство должно создавать соответствующие условия по недопущению случаев, связанных с применением данного вида вменения при рассмотрении данной категории дел, чему исследуемые нами положения постановления Пленума ВС РФ от 26.06.2018 № 28 явно не способствуют.

Исследователи проблем право реализации свободы собраний также, в большинстве своем, придерживаются схожей позиции. Так, профессора Никитина Е.Е. и Селезнев В.А., рассматривая сущность мер административной ответственности в механизме реализации права на публичное мероприятие отмечают, что «ограничение конституционных прав, в том числе для предотвращения

злоупотреблений ими, должно устанавливаться в соответствии с общими принципами права и требованиями справедливости, адекватными, соразмерными конституционно значимым целям и ценностям и необходимыми для их защиты, даже имея целью воспрепятствование злоупотреблению правом, не должно посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания» [9, с. 45].

Шамрова А.Т. также считает, что в России «введение ограничительных мер, направленных на устранение злоупотребления правом на свободу мирных собраний, противоречит и не соответствует международным стандартам» [10, с. 186].

Ввиду указанного, мы вынуждены констатировать, что даже при наличии признаков злоупотребления правом со стороны организаторов публичных мероприятий, выраженного в уклонении от устранения органами публичной власти несоответствий в целях, формах и других условиях проведения мирных акций требованиям закона, принимаемые меры, в том числе связанные

с отнесением подобных акций в разряд несанкционированных, являются чрезмерными, существенным образом посягают как на законные интересы участников, со стороны которых такие злоупотребления не допущены, так и на само существо право на свободу собраний.

На основании изложенного, в целях устранения необоснованного включения публичного мероприятия в разряд несанкционированного при рассмотренном нами случае, полагалось бы необходимым предпринять следующие шаги:

- исключить из постановления Пленума от 26.06.2018 № 28 разъяснение, согласно которому под несанкционированным следует понимать публичное мероприятие, в отношении которого не устранено несоответствие обозначенных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона;
- либо же предусмотреть соответствующее основание для отказа в согласовании проведения публичного мероприятия в ФЗ № 54.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Российская газета, № 144, 04.07.2020.
2. Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета, № 3508, 23.06.2004.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.
4. Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. Кузнецов С.А. // URL: <http://www.gramota.ru/slovari/info/bts/> (дата обращения: 13.07.2023).
5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // URL: <https://rg.ru/2018/07/06/meropriyatiya-dok.html> (дата обращения: 13.07.2023).
6. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (законопроект № 468798-7) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/468798-7> (дата обращения: 13.07.2023).
7. Рубцов О.И. Понятие и признаки публичного мероприятия // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.
8. Япрынцева Е.В., Япрынцева И.Е. Объективное вменение в административно-деликтной практике. Часть 1 // Аграрное и земельное право. 2022. № 10 (214).
9. Никитина Е.Е., Селезнев В.А. Использование мер административной ответственности в механизме реализации права на публичное мероприятие // Журнал российского права. 2019. № 3.
10. Шамрова А.Т. Проблемы реализации права на свободу мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в нормах международного и национального права // Закон. Право. Государство. 2021. № 1 (29).

© Моисеенко Дмитрий Алексеевич (dimos97ss@gmail.com)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»