

УДК 342.729

*С.Ю. Колмаков***ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ПЕРСПЕКТИВЫ РЕШЕНИЯ**

В статье рассматривается законодательство субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях. Раскрываются положения Федерального закона от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которые делегируют регионам России самостоятельно регулировать некоторые вопросы свободы собраний, а именно: право устанавливать допустимое расстояние между пикетирующими; вводить порядок подачи уведомления; устанавливать единые специально отведённые места для публичных мероприятий; дополнительно определять места, где запрещено проводить публичные мероприятия; устанавливать порядок проведения публичных мероприятий на памятниках истории и культуры и на объектах транспортной инфраструктуры. Подробно раскрываются общие черты регулирования субъектами РФ указанных вопросов. Приводится перечень тех мест, где проводить публичные мероприятия запрещено. Отдельно иллюстрируются особенности регулирования публичных мероприятий на региональном уровне, представлены примеры их несоответствия федеральному законодательству. Обнаружен большой пласт нормативных правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих свободу собраний, которые были изданы с превышением полномочий и которые во многом противоречат федеральному законодательству. В заключение рекомендовано, используя полученные результаты исследования, проанализировать все нормативные правовые акты субъектов РФ в области свободы собраний с целью обнаружения несоответствий федеральному законодательству и установления правовых пробелов.

Ключевые слова: свобода собраний, право на публичные мероприятия, региональное законодательство, субъекты РФ.

По вопросу законодательства субъектов РФ о публичных мероприятиях существует ряд работ, например, статьи Е.Е. Никитиной [1] и А.В. Ушакова [3]. Однако данные работы были опубликованы более десяти лет назад. За этот период законодательство подверглось существенному реформированию, расширился перечень вопросов свободы собраний, регулируемых субъектами. Поэтому изучение регионального законодательства о публичных мероприятиях является весьма актуальным.

Законодательство о свободе собраний в Российской Федерации основывается на ст. 31 Основного закона России, нормах международного права и включает в себя Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [5] (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ). В соответствии с ч. 1 ст. 1 названного закона нормативные акты, регулирующие обеспечения проведения публичных мероприятий, принимают и издают, в том числе, регионы Российской Федерации.

Федеральный закон № 54-ФЗ предоставляет субъектам РФ:

- право устанавливать допустимое расстояние между пикетирующими;
- регулировать подачу уведомлений;
- устанавливать единые места для публичных мероприятий, регулировать правила проведения мероприятий на них;
- дополнительно определять места, где запрещено проводить публичные мероприятия;
- устанавливать правила проведения митингов на памятниках культуры и истории;
- регулировать проведение мероприятий на объектах транспорта.

Пикетирование осуществляется без передвижения, посредством расположения у объекта одного или более манифестантов. По общему правилу, для проведения мероприятия нужно подать уведомление в орган государственной власти и согласовать его проведение. Однако в соответствии с ч. 1.1 ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ не требуется уведомления о пикетировании, если оно осуществляется одним участником. Вместе с тем законодатель определил, что пикетирование будет считаться с одним участником, если между двумя независимыми пикетирующими будет минимальное допустимое расстояние, которое определяется законодательным актом субъекта Российской Федерации и не должно быть более 50 м. Как правило, субъекты РФ устанавливают минимальное расстояние 50 м. Однако есть исключения, например, в Новосибирской области данное расстояние составляет 30м [6], в Калужской области – 20 [7], в Московской области – 10 [8].

По нашему мнению, чем меньше установлено расстояние между пикетирующими, тем благоприятнее это сказывается на свободе собраний, поскольку у конкретного субъекта смогут расположиться больше пикетирующих.

Федеральный закон № 54-ФЗ предусматривает, что публичные мероприятия проводятся только после согласования государственным органом уведомлений о них. Закон устанавливает определённые требования к уведомлению о проведении публичного мероприятия и предусматривает, что порядок его подачи в орган государственной власти устанавливается законом региона РФ.

В регионах России, в данном случае, пошли по нескольким путям. Во-первых, во многих порядках подачи уведомлений о публичных мероприятиях регулируется общим законом субъекта, который предусматривает и иные вопросы свободы собраний. Во-вторых, некоторые субъекты приняли отдельный закон, в котором закрепили механизм подачи и рассмотрения уведомлений. Например, такой закон принят в Республике Башкортостан [9], в Кемеровской области [10] и др.

Субъекты РФ для подачи уведомлений о публичных мероприятиях предусматривают органы, в которые можно подать такие уведомления, в основном это администрации муниципальных образований. В зависимости от масштаба мероприятия уведомление может подаваться в вышестоящий орган. Для этих целей, например, в Республике Хакасия ввели такие виды публичных мероприятий, как публичные мероприятия муниципального, районного, республиканского значения [11]. В Республике Мордовия уведомление о проведении митингов на территории памятников культуры и истории или на территории транспортной инфраструктуры подаётся, соответственно, в орган государственной власти в области культуры или в орган государственной власти, ведающий вопросами движения транспорта [12].

Требования к содержанию уведомления установлены Федеральным законом № 54-ФЗ, однако в некоторых субъектах данный перечень расширили, например, в Московской области также требуется указать в уведомлении сведения о намерении использовать во время пикетирования быстровозводимую сборно-разборную конструкцию [8. П. 10 ч. 1 ст. 3].

Многие законы субъектов РФ предусматривают, что вместе с уведомлением руководителю манифестации необходимо предоставить такие документы, как паспорт, свидетельство о государственной регистрации юридического лица, доверенность от организатора мероприятия – юридического лица.

Как правило, подача уведомления подтверждается входящим штампом или иной отметкой о получении уведомления. В Кабардино-Балкарии регистрирующий должен разъяснить руководителя манифестации требования законодательства, в том числе права, обязанности, ответственность [13].

Существуют особые нормативные правовые акты в данной сфере. Они не относятся к законам субъектов РФ, но регулируют вопросы подачи уведомлений. Именно они содержат наибольшее число несоответствий федеральному законодательству. Данные нормативные правовые акты состоят в основном из актов муниципальной власти, а также из нормативных актов органов исполнительной власти регионов РФ.

Указанные нормативные акты являются незаконными, поскольку Федеральный закон № 54-ФЗ предусмотрел регулирование вопросов подачи уведомлений только посредством закона субъекта РФ. Так, в 2008 г. Верховный Суд Российской Федерации оставил без изменения решение Верховного суда Республики Якутия, который удовлетворил исковое заявление прокурора республики о признании недействующим распоряжения правительства Республики Якутия от 22 декабря 2004 г. № 1488-р, регулирующее порядок подачи уведомлений о проведении массовых публичных мероприятий и не являющееся законом субъекта РФ, как того требует Федеральный закон № 54-ФЗ [14].

Как указано выше, рассматриваемые нормативные правовые акты содержат множество несоответствий федеральному законодательству. Например, Пышминский городской округ Свердловской области разработал форму уведомления (заявления) о проведении публичного мероприятия и установил, что несоответствие данной формы является основанием для отказа в приёме документов о публичном мероприятии [15. Ч. 2 ст. 2.7]. Однако в Федеральном законе № 54-ФЗ перечень информации, которая должна указываться в уведомлении, ограничен и нет требований, предъявляемых к её форме. Такое требование, установленное на муниципальном уровне, будет необоснованно ограничивать организаторов публичных мероприятий.

Администрация Парабельского района Томской области своим регламентом установила, что для подачи уведомления о публичном мероприятии юридическим лицом необходима копия устава, непредоставление данного устава является основанием для отказа в приёме документов [16. Ст. 29, 38].

На наш взгляд, установление обязательной подачи документов, которые имеются у государственных органов, является неоправданным. По российскому законодательству уставы всех юридических лиц находятся в налоговых или специализированных органах. Государственные органы должны самостоятельно получить такие документы. Например, в Республике Хакасия [17. П. «б» ст. 7.2] и в г. Санкт-Петербурге [18. Ст. 2.7] учли данный аспект и установили, что при подаче уведомления запрещено требовать информацию и документы, которые в соответствии с нормативными правовыми актами находятся в распоряжении государственных органов.

В 2012 г. законодательство о публичных мероприятиях подверглось реформированию. Отечественная практика переняла зарубежный опыт гайд-парков, Федеральный закон № 54-ФЗ установил, что органы исполнительной власти субъекта РФ определяют единые специальные места для манифестаций. Порядок их использования, предельная заполняемость и предельная численность участников публичных мероприятий, уведомление о которых не требуется, устанавливаются законами региона РФ, при этом данная численность не может быть менее 100 человек.

В каждом регионе России определены специально отведённые места. Как правило, субъекты РФ предусмотрели такие места в каждом административном районе. Однако в Москве таких мест всего два - это территория Пушкинской набережной у въездных ворот парка им. М. Горького с предельной заполняемостью до 2 тыс. человек и у Зеленого театра в парке «Сокольники» с предельной заполняемостью до 1 500 человек. Стоит отметить, что для мегаполиса этих мест недостаточно. Более того, Конституционный Суд в 2009 г. отметил, что цель регулирования места проведения собраний – отсутствие какого-либо давления, возможность выразить мнение и выдвинуть политические требования, при этом участники должны иметь возможность донести своё мнение до адресата [19. П. 2.1].

Нормы предельной заполняемости – это максимальное допустимое количество людей, которые могут быть на публичном мероприятии, проводимом в специально отведённом месте. Субъекты РФ решали этот вопрос двумя способами. В одних установили специально отведённые места и предусмотрели окончательное максимальное количество участников. Например, в г. Щелково Московской области – это площадь перед Домом офицеров с вместимостью 20 тыс. человек, в г. Жуковский Московской области – это открытая территория в сквере между домами № 9 и № 12 по улице Маяковского с вместимостью 13 200 человек [20]. Вторая половина субъектов установила места проведения публичных мероприятий и предусмотрела формулу расчета предельной заполняемости. Например, в Республике Бурятия она составляет один человек на 1 м² [21. Ч. 1 ст. 5], в Пермском крае – не более 2 человек на 1 м² [22. Ч. 3 ст. 2].

По аналогии с регулированием порядка подачи уведомления во многих субъектах РФ существует проблема регулирования посредством актов муниципальной власти вопросов определения специальных мест для митингов и пределов их заполняемости. Федеральный закон № 54-ФЗ относит эти вопросы исключительно к компетенции субъекта РФ, поскольку только органы исполнительной власти субъекта могут определять такие места, а нормы их предельной заполняемости должны регулироваться только законом субъекта РФ. Однако многие муниципальные образования выходят за пределы своей компетенции и самостоятельно регулируют данные вопросы. Например, Петровский муниципальный район Саратовской области определил норму заполняемости не более 1 человека на 2 м² [23. Ст. 1], Алексеевское муниципальное образование Хвалынского муниципального района Саратовской области установило норму предельной заполняемости территории (помещения) в местах проведения публичных мероприятий на открытой территории не более 1 человека на 0,5 м² [24], а Вольский муниципальный район Саратовской области дополнительно, помимо специально отведённых мест, установленных на региональном уровне, закрепил собственные специально отведённые места [25].

Ещё одним вопросом регулирования гайд-парков является порядок их использования. Согласно Федеральному закону № 54-ФЗ, предусмотрены определённые правила для публичных мероприятий, в том числе уведомительный порядок их организации. Однако закон выделяет особый вид мероприятий, к которым не применяются общие правила федерального законодательства – это публичные мероприятия, уведомление о проведении которых не требуется. Данные мероприятия существуют благодаря специально отведённым местам. Предполагается, что такие места наиболее удобны для манифестаций, поэтому привлечение государства не требуется. Предельная численность участников таких мероприятий устанавливается законом субъекта РФ: она не может быть менее 100 человек. В подавляющем большинстве регионов РФ она таковой и является, только в Красноярском крае она составляет не более 1 тыс. человек [26. Ч. 2 ст. 4].

При организации и проведении в специально отведённом месте публичного мероприятия, уведомление о котором не требуется, на региональном уровне предусмотрены собственные правила.

Организатор манифестации при намерении использовать специально отведённое место для проведения публичного мероприятия должен проинформировать государство в лице государственного органа об этом в установленном порядке. Например, в г. Санкт-Петербурге при информировании об использовании гайд-парка организатор должен указать: форму мероприятия; дату и время; способы осуществления общественного порядка, медицинской помощи; свои данные – данные паспорта, сведения о месте жительства, номер телефона; данные уполномоченного лица выполнять распорядительные функции; дату подачи информации [27. Ч. 1 ст. 5-1]. В Ульяновской области организатор публичного мероприятия должен предоставить не информацию о намерении провести мероприятие, а регламент проведения публичного мероприятия [28. Ч. 8 ст. 4]. Как правило, организатор должен предоставить информацию о намерении провести публичное мероприятие в специально отведенном месте не ранее 15 и не позднее 3 дней до мероприятия.

Установлена очерёдность использования специально отведённых мест, исходя из времени получения соответствующей информации. Информация об очерёдности, как правило, отражается на информационных стендах администраций муниципальных образований. Однако наиболее удобным, по нашему мнению, способом раскрытия такой информации является её опубликование в сети «Интернет», например, как это предусмотрено в Удмуртской Республике [29. Ч. 6 ст. 6].

В Амурской области установлено требование, что начало следующего публичного мероприятия в гайд-парке возможно не ранее чем через 2 часа после окончания предыдущего мероприятия [30. Абз. 2 ч. 2 ст. 2].

Не соответствующим, по нашему мнению, федеральному законодательству является правило, установленное в Забайкальском крае, согласно которому в специальных местах для публичных мероприятий разрешается проведение манифестаций только если здесь не начата подготовка и проведение иного мероприятия – культурного, развлекательного, спортивного или другого подобного характера [31. Ч. 2 ст. 2]. Проведение указанных мероприятий, не регулируемых Федеральным законом № 54-ФЗ, в специально отведённом месте будет неправильным: закон не распространяется на такие виды мероприятий, специально отведённые места созданы для публичных мероприятий, и они должны быть в приоритете.

Неправильным будет, если публичное мероприятие с уведомлением получит приоритет перед публичным мероприятием без уведомления. Например, в Астраханской области руководитель манифестации в гайд-парке, уведомление о которой не требуется, не должен её проводить в случае, если в соответствующем специальном месте в одно и то же время проводится мероприятие, подача уведомления о проведении которого обязательна [32. Ч. 6 ст. 5]. Два вида публичных мероприятий, с уведомлением и без уведомления, являются самостоятельными, нигде на федеральном уровне не установлено, что один вид публичного мероприятия является предпочтительным. Напротив, Федеральный закон № 54-ФЗ устанавливает очерёдность использования специально отведённых мест первому, кто заявил государству об этом, поэтому будет несправедливо ограничивать участников манифестации, проводимой без подачи уведомления.

Остальные вопросы проведения в гайд-парке публичного мероприятия, уведомление о котором не требуется, решаются по общим правилам для всех мероприятий. Однако в Новгородской области установлено специфическое требование. Так, после проведения мероприятия организаторы должны принять меры по наведению порядка на территории гайд-парка. Все меры должны быть осуществлены не позднее восьми часов дня, следующего за днем проведения митинга. Контроль за соблюдением порядка осуществляет орган местного самоуправления, принявший уведомление о проведении собрания [33. Ч. 2 ст. 1-2]. Такое правило противоречит федеральному законодательству, российской и международной судебной практике. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 18 Федерального закона № 54-ФЗ установлено, что на безвозмездной основе осуществляются санитарное и медицинское обслуживание, поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения. Государство не должно перекладывать на организаторов собрания свои обязанности по поддержанию чистоты и порядка на публичном мероприятии. Это противоречит сущности самого государства, если оно будет перекладывать свои функции на общество, на людей, которые хотят реализовать своё фундаментальное политическое право.

Реформированию в 2012 г. подверглись и места, в которых проведение публичных мероприятий запрещено. Федеральный закон № 54-ФЗ предоставил субъекту РФ право дополнительно опреде-

лять места, в которых запрещается проведение публичных мероприятий. Например, запрещается проводить публичные мероприятия на вокзалах, в аэропортах; на рынках; в образовательных и медицинских организациях; на объектах религиозной направленности; на кладбищах; в зданиях, в которых находятся культурные, спортивные, развлекательные учреждения; на остановках и тротуарах; на детских и спортивных площадках; в торговых центрах; в парках, а также на прилегающей к данным объектам территории, возле зданий государственных или муниципальных органов.

Существуют и специфические места, где запрещено проводить публичные мероприятия. В Республике Башкортостан запрещено проводить публичные мероприятия на территориях садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан [34. Ч. 4 ст. 10]. В Челябинской области запрещено проводить публичные мероприятия на частной территории, если отсутствует письменное согласие её собственника [35. П. 2 ч. 2 ст. 3-1]. В Республике Мордовия запрещено проводить публичные мероприятия на территории, непосредственно прилегающей к многоквартирным и индивидуальным жилым домам [12. Ч. 1 ст. 3]. В Республике Тыва запрещено проводить публичные мероприятия на территории, прилегающей ближе, чем на 20 м к объектам культурного наследия народов РФ [36. Ч. 4 ст. 1]. Однако стоит отметить, что Федеральный закон № 54-ФЗ разрешает проводить публичные мероприятия на указанных объектах, а в Тыве действует Постановление Правительства от 09.09.2004 г. № 774 «Об утверждении положения о порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территориях памятников истории и культуры, а также объектов, имеющих историческую ценность Республики Тыва».

Имеются примеры, когда запрещение проводить в некоторых местах публичные мероприятия признавалось незаконным. Так, Самарский областной суд посчитал, что установление запрета на проведение публичных мероприятий в радиусе 150 м от скульптур, мемориальных сооружений в честь памяти об участниках и жертвах войн, локальных конфликтов и катастроф не соответствует федеральному законодательству [37].

Набор дополнительных мест, в которых запрещено проводить публичные мероприятия, отличаются друг от друга в различных субъектах РФ. В одних субъектах этих мест может быть немного, в других – обратная ситуация. Правозащитный медиа-проект «ОВД-Инфо» рассчитал в некоторых больших городах России территории, где запрещено проводить публичные мероприятия относительно общей территории города. Так, в Казане запрещено проводить публичные мероприятия на территории, равной 35,95 % от общей площади города, а в Новосибирске запрещено на территории, равной 56,65 % от общей площади города [4].

Также в данной сфере существует проблема полномочий муниципальных образований. Например, в Сыктывкаре [38], Волгограде [39], Солецком муниципальном районе [40] самостоятельно устанавливают места, в которых запрещено проводить публичные мероприятия.

В субъектах РФ предусматривается особый вид ограничений, налагаемых на места проведения публичных мероприятий. Так, в Москве [41. Ч. 3 ст. 3] и Новосибирской области [42. Ст. 1] определены нормы предельной заповняемости территорий, за исключением специально отведенных мест, помещений в месте проведения публичного мероприятия. Получается, что в этих субъектах нельзя проводить публичные мероприятия в любом месте, где количество манифестантов больше нормы предельной заповняемости. Однако нам не ясна правовая природа таких полномочий, устанавливающих данные ограничения.

До 2010 г. в законодательстве отсутствовали нормы, регулирующие проведение публичных мероприятий на объектах транспорта. Однако необходимость такого регулирования существовала, поскольку данный вид публичных мероприятий имел место быть. Публичное мероприятие на объектах транспортной инфраструктуры может проводиться как на автотранспортных средствах в форме демонстрации, так и без них. В 2010 г. законодатель предоставил право регулировать проведение мероприятий на объектах транспорта субъектам РФ. Практически в большинстве регионов разработали собственные законы, предусматривающие целостный механизм организации, проведения и завершения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры.

Подача уведомления, как правило, осуществляется в органы местного самоуправления. В уведомлении о таких мероприятиях необходимо также указать количество и категорию транспорта, маршрут, примерную среднюю скорость. При получении уведомления органы местного самоуправления направляют копию уведомления в орган исполнительной власти в сфере надзора за дорожным движением, который определяет возможность и даёт заключение о проведении мероприятия.

Интересная норма предусмотрена в большинстве регионов России относительно согласования публичного мероприятия на транспорте. Например, в Республике Бурятия, если организатор намеревается провести мероприятие на проезжей части, к которой прилегают сквер, тротуар, иная похожая территория, государство вправе предложить ему провести мероприятие на этой прилегающей территории [43. Ч. 5 ст. 2]. Однако мы считаем, что данная норма нарушает права манифестантов, поскольку орган местного самоуправления может злоупотребить своим правом и предложит изменить место проведения не для соблюдения транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, а пользуясь своим правом. Такое действие изменит форму мероприятия важную для манифестантов.

Регионы России имеют право регулировать заполняемость объекта транспортной инфраструктуры. Главное условие регулирования заполняемости, заключается в том, чтобы движение транспорта, не участвующего в публичном мероприятии, могло осуществляться по не менее половины проезжей части объекта, используемого для мероприятия.

Запрещено использовать для публичных мероприятий на транспорте такие объекты, как дороги, по которым запрещено осуществлять передвижение на любом транспорте или на транспорте определенной категории; дороги для использования маршрутных транспортных средств; ремонтируемые дороги; дороги, на которых имеется лишь одна проезжая часть в каждую сторону. Также регулируется численность транспортных средств в одной колонне публичного мероприятия.

Существуют определенные требования к транспортным средствам. Например, нельзя использовать запрещенные транспортные средства; груз которых может создать опасность другим участникам движения; повреждающие покрытия дорог и коммуникаций; предназначенные для перевозки опасных грузов.

В Сахалинской области запрещено использовать на транспорте средства наглядной агитации, плакаты, транспаранты [44. П. 2 ч. 2 ст. 4]. Однако, стоит отметить, что согласно Федеральному закону № 54-ФЗ, манифестанты имеют право использовать различную символику и иные средства публичного выражения мнения.

В Чувашской Республике установлена обязанность организатора мероприятия провести обучение (инструктаж) участников требованиям безопасности дорожного движения [45. Ч. 4 ст. 7].

Орган государственной власти в лице местной администрации во время мероприятия должен: во-первых, уведомлять перевозчиков об организации и проведении мероприятия, во-вторых, информировать население о возможных изменениях в расписаниях маршрутных транспортных средств.

Федеральный закон № 54-ФЗ предоставил право органам исполнительной власти региона РФ регулировать проведение публичных мероприятий на объектах, являющихся памятниками истории и культуры. На таких объектах можно проводить публичные мероприятия, если они, как правило, не находятся в аварийном состоянии, на них не проводятся ремонтные, реставрационные работы. В Пермском крае предусмотрен постоянно действующий перечень объектов культурного наследия, где запрещено проводить публичные мероприятия в связи с их аварийностью [46. Ст. 6].

В Алтайском крае государственными органами была сделана попытка запретить проводить публичные мероприятия на главной площади г. Барнаула. По их мнению, это памятник истории и культуры. Однако Алтайский краевой суд указал, что существуют четкие критерии определения таких объектов и что если площадь не является таковым, то запрещать проводить на этом объекте публичные мероприятия незаконно. При этом просто запретить публичные мероприятия на объектах культуры нельзя, нужны веские основания [47].

Для организации публичного мероприятия на объекте культурного наследия, как правило, необходимо заключение органа государственной власти субъекта в области использования и охраны объектов культурного наследия. Перед началом мероприятия организатор обязан разъяснить участникам ценность объекта культурного наследия.

Специфическое требование к оборудованию на публичном мероприятии предусмотрено в Алтайском крае: оно должно совпадать с цветовой, масштабной, стилевой гармонией архитектурного фона [48. Ст. 4.2]. На наш взгляд, данное требование излишне, поскольку организаторам публичных мероприятий придется нанимать дизайнера, при этом проведение мероприятия, как правило, носит разовый характер.

Схожее и неконкретное по своему смыслу требование установлено и в Кемеровской области: основанием для принятия решения о невозможности проведения публичного мероприятия является нарушение неизменности облика и интерьера объекта культурного наследия вследствие использования плакатов, транспарантов, лозунгов и иных форм агитации при проведении публичного мероприятия [49. Ч. 6 ст. 9].

В сфере проведения публичных мероприятий практически в каждом субъекте РФ существует совершенно незаконное требование к организаторам публичных мероприятий. Так, например, в Приморском крае [50. Ст. 10], Калининградской [51. Ст. 9] и Тульской областях [52. Ст. 5] после завершения мероприятия его организатор обязан привести территорию объекта истории и культуры в надлежащее санитарное состояние. Ранее мы указывали, что это противоречит Федеральному закону № 54-ФЗ.

В Республике Тыва предусмотрено ещё одно незаконное правило: в обязательном порядке организаторы публичных мероприятий должны установить временные санузелы для участников мероприятия и демонтировать их после завершения собрания [53. Ст. 29].

Подводя итог исследования законодательства субъектов РФ о публичных мероприятиях, отметим, что регионы имеют право устанавливать допустимое расстояние между пикетирующими, регулировать подачу уведомлений, устанавливать единые места для публичных мероприятий, регулировать правила проведения мероприятий на них, дополнительно определять места, где запрещено проводить публичные мероприятия, устанавливать правила проведения митингов на памятниках культуры и истории, регулировать проведение мероприятий на объектах транспорта.

Большинство субъектов РФ разработали законодательные акты, регулирующие данные вопросы, содержащие, в том числе, механизмы организации и проведения таких мероприятий. Однако имеются отдельные несоответствия с федеральным законодательством, которые требуют устранения. Несоответствие законодательства субъектов РФ о публичных мероприятиях недопустимо, поскольку свобода собраний – это важное политическое право, которое должно быть одинаковым для всех граждан [2. С. 42].

Также существует большой пласт нормативных правовых актов, которые выходят из системы регулирования публичных мероприятий на региональном уровне, в первую очередь это акты органов местного самоуправления. Федеральный закон № 54-ФЗ точно предусматривает те виды нормативных правовых актов, при помощи которых следует регулировать некоторые вопросы свободы собраний, акты местного самоуправления к ним не относятся. Однако таких актов очень много, и порой они содержат противоречивые нормы. Например, Совет депутатов сельского поселения Мочильское Серебряно-прудского муниципального района Московской области установил время проведения публичных мероприятий до 23 часов [54. Ст. 5.2], тогда как в Федеральном законе № 54-ФЗ время установлено до 22 часов.

В целях совершенствования регионального законодательства о публичных мероприятиях на основании полученных результатов рекомендуем подробно проанализировать нормативные правовые акты о публичных мероприятиях субъектов РФ, выделить их основные несоответствия федеральному законодательству, а также правовые пробелы и внести предложения по их устранению.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Никитина Е. Е. Право на свободу собраний: соотношение Федерального и регионального законодательства // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 34-43.
2. Скуратов Ю. И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика // Советское государство и право. 1989. № 7. С. 36-42.
3. Ушаков А. В. Проблемы законодательства субъектов Российской Федерации об обеспечении условий проведения публичных мероприятий // Известия Байкальского государственного университета. 2006. № 3. С. 79-81.
4. Территория «нельзя» / Официальный сайт «ОВД-инфо». URL: <https://tn.ovdinfo.org/novosib> (дата обращения: 24.01.2018).
5. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 07.06.2017) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
6. Закон Новосибирской области от 10.12.2004 г. № 238-ОЗ «Об обеспечении условий проведения публичных мероприятий на территории Новосибирской области» (ред. от 03.10.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
7. Закон Калужской области от 21.12.2012 г. № 364-ОЗ «Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Калужской области» (ред. от 19.04.2013) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
8. Закон Московской области от 22.07.2005 г. № 197/2005-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Московской области» (ред. от 01.11.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
9. Закон Республики Башкортостан от 19.04.2005 г. № 175-з «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» (ред. от 08.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).

10. Закон Кемеровской области от 12.06.2006 г. № 93-ОЗ «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» (ред. от 08.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
11. Закон Республики Хакасия от 22.02.2007 г. № 11-ЗРХ «Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Хакасия» (ред. от 03.10.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
12. Закон Республики Мордовия от 19.12.2012 г. № 87-З «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Республики Мордовия» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
13. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18.12.2012 г. № 93-РЗ «О проведении публичных мероприятий в Кабардино-Балкарской республике» (ред. от 17.05.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
14. Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 декабря 2008 г. № 74-ГО8-52 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
15. Постановления Администрации Пышминского городского округа от 13.05.2016 г. № 247 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «рассмотрение уведомлений о проведении публичных мероприятий на территории Пышминского городского округа» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
16. Постановления Администрации Парабельского района Томской области от 27.06.2016 г. № 384а «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «рассмотрение уведомлений о проведении публичного мероприятия на территории муниципального образования «Парабельский район» (ред. от 04.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
17. Приказ Управления по взаимодействию с правоохранительными органами Республики Хакасия от 30 января 2014 г. № 4-од «Об утверждении административного регламента Управления по взаимодействию с правоохранительными органами Республики Хакасия предоставления государственной услуги «рассмотрения уведомления о проведении публичного мероприятия республиканского значения» (ред. от 26.05.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
18. Распоряжение Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга от 31.09.2016 г. № 234-р «Об утверждении административного регламента комитета по предоставлению государственной услуги по рассмотрению в установленном порядке уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге митингов, демонстраций, уличных шествий, пикетирований» (ред. от 10.01.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
19. Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
20. Распоряжение Главного управления территориальной политики Московской области от 14.08.2014 г. № 4 «Об определении единых специально отведённых или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Московской области» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
21. Закон Республики Бурятия от 22.12.2012 г. № 3075-IV «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Бурятия» (ред. от 27.09.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
22. Закон Пермского края от 10.10.2005 г. № 2538-560 «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и местах проведения публичного мероприятия на территории Пермского края» (ред. от 30.05.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
23. Постановление Администрации Петровского Муниципального района Саратовской области от 19.12.2011 г. № 1324 «О норме предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
24. Решение Алексеевского муниципального образования Хвалынского муниципального района Саратовской области от 22.07.2009 г. № 51 «Об установлении нормы предельной заповняемости территории (помещения) в Алексеевском муниципальном образовании в местах проведения публичных мероприятий» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
25. Постановление Администрации Вольского муниципального района Саратовской области от 04.08.2006 г. № 1813 «Об условиях организации массовых акций в центральной части города Вольска». Приложение № 2 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
26. Закон Красноярского края от 24.12.2015 г. № 9-4108 «Об отдельных вопросах проведения в красноярском крае собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» (ред. от 26.05.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).

27. Закон Санкт-Петербурга от 21.06.2011 г. № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» (ред. от 22.02.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
28. Закон Ульяновской области от 30.11.2012 г. № 189-ЗО «О правовом регулировании отдельных вопросов проведения на территории Ульяновской области публичных мероприятий» (ред. от 24.03.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
29. Закон Удмуртской Республики от 20.12.2012 г. № 71-РЗ «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Удмуртской Республики» (ред. от 04.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
30. Закон Амурской области от 17.12.2012 г. № 126-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Амурской области» (ред. от 31.03.2015) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
31. Закон Забайкальского края от 03.12.2012 г. № 751-ЗЗК «О реализации на территории Забайкальского края отдельных положений федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»» (ред. от 19.04.2013) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
32. Закон Астраханской области от 27.11.2012 г. № 80/2012-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий на территории Астраханской области» (ред. от 01.06.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
33. Областной закон Новгородской области от 10.03.2011 г. № 940-ОЗ «О мерах по реализации Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» на территории Новгородской области» (ред. от 30.06.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
34. Закон Республики Башкортостан от 20.12.2012 г. № 619-з «О местах проведения публичных мероприятий в Республике Башкортостан» (ред. от 05.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
35. Закон Челябинской области от 29.06.2006 г. № 40-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования проведения публичного мероприятия на территории Челябинской области» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
36. Закон Республики Тыва от 26.12.2012 г. № 1700 ВХ-1 «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Тыва» (ред. от 11.01.2014) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
37. Решение Самарского областного суда от 27.03.2013 года «О признании недействующей статьи 3.4 Закона Самарской области №105-ГД от 06.04.2006 (ред. от 20.12.2012) “О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
38. Постановление Главы Администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар» от 29.10.2008 г. № 10/4160 «Об определении мест (земельных участков), на территории которых запрещается проведение публичных мероприятий» (ред. от 11.08.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
39. Постановление главы Волгограда от 01.06.2010 г. № 1249 «Об определении границ территорий, на которых запрещается проведение публичных мероприятий» (ред. от 06.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
40. Постановление Администрации Солецкого муниципального района Новгородской области от 31.05.2011 г. № 906 «Об определении границ территорий, на которых запрещается проведение публичных мероприятий» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
41. Закон города Москвы от 04.04.2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» (ред. от 29.11.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
42. Постановление Правительства Новосибирской области от 14.06.2011 г. № 251-п «Об установлении норм предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия» (ред. от 20.10.2011) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
43. Закон Республики Бурятия от 11.03.2011 г. № 1961-IV «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования» (ред. от 20.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
44. Закон Сахалинской области от 30.06.2011 г. № 63-ЗО «О порядке проведения в Сахалинской области публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования» (ред. от 05.03.2013) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
45. Закон Чувашской Республики от 30.11.2012 г. № 77 «Об обеспечении реализации права граждан Российской Федерации на проведение в Чувашской Республике собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» (ред. от 29.08.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
46. Постановление Правительства Пермского края от 22.01.2013 г. № 23-п «Об утверждении порядка проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, расположенных на территории Пермского края» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
47. Решение Алтайского краевого суда от 26.11.2006 г. по делу № 3-43/2006 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).

48. Постановление Администрации Алтайского края от 03.02.2006 г. № 34 «Об утверждении порядка проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры Алтайского края» (ред. от 22.11.2006) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
49. Постановление Администрации Кемеровской области от 01.04.2011 г. № 134 «Об утверждении порядка проведения публичных мероприятий на территориях объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» (ред. от 29.11.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
50. Постановление Приморского края от 30.06.2009 г. № 167-па «Об утверждении порядка проведения в Приморском крае публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры» (ред. от 18.03.2013) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
51. Постановление Правительства Калининградской области от 06.05.2011 г. № 312 «О порядке проведения публичного мероприятия на территории объектов, расположенных в Калининградской области и являющихся памятниками истории и культуры» (ред. от 19.12.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
52. Постановление Администрации Тульской области от 27.05.2008 г. № 305 «О порядке проведения в Тульской области публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры» (ред. от 05.02.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
53. Постановление Правительства Республики Тыва от 09.09.2004 г. № 774 «Об утверждении положения о порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территориях памятников истории и культуры, а также объектов, имеющих историческую ценность Республики Тыва» (ред. от 07.09.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).
54. Решение Совета депутатов сельского поселения Мочильское Серебряно-прудского муниципального района Московской области от 19.04.2012 г. № 167/34 «Об утверждении положения о порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории сельского поселения Мочильское Московской области» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2018).

Поступила в редакцию 11.05.2018

Колмаков Станислав Юрьевич, ассистент кафедры международного права
Бурятский государственный университет
670000, Россия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24А
E-mail: kolmakov_stanislav@bk.ru

S.Yu. Kolmakov

LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ON PUBLIC EVENTS: PROBLEMS AND THEIR SOLVING

The article examines the legislation of the subjects of the Russian Federation on public events. The provisions of Federal Law No. 54-FZ of June 19, 2004 (Ed. 07.06.2017) "On meetings, rallies, demonstrations, processions and pickets" are revealed. These provisions delegate to the regions independently regulate some issues of freedom of assembly, namely: the right to establish an acceptable distance between picketing people; regulate the procedure for filing a notice; establish unified specially designated places for public events; additionally determine the places where it is forbidden to hold public events; to establish the procedure for holding public events on monuments of history and culture and to regulate the procedure for holding public events on the objects of transport infrastructure. The general features of regulating these issues by the subjects of the RF are detailed. The list of those places where it is forbidden to hold public events is given. Specific features of regulation of public events at the regional level are illustrated separately; examples of their inconsistency with federal legislation are presented. A large stratum of normative-legal acts of local self-government bodies regulating the freedom of assembly was discovered, which were published with excess of authority and which in many respects are contrary to federal legislation. In conclusion, on the basis of the obtained results of the study, it is recommended to analyze all normative legal acts of the subjects of the Russian Federation in the field of freedom of assembly in order to detect inconsistencies with federal legislation and legal gaps.

Keywords: freedom of assembly; the right to public events; regional legislation; subjects of the Russian Federation.

Received 11.05.2018

Kolmakov S.Yu., assistant at Department of international law
Buryat State University
Smolina st., 24A, Ulan-Ude, Russia, 670000
E-mail: kolmakov_stanislav@bk.ru