

Искусство запрещать-2: Как региональные законодатели препятствуют согласованию акций

Доклад ОВД-Инфо

НАТАЛИЯ СМИРНОВА, ДЕНИС ШЕДОВ

О докладе

В [первом докладе](#) «Искусство запрещать» описывались механизмы, которые превращают согласование акций в инструмент цензуры. Здесь мы рассказываем, как к регулированию правил подачи уведомления подключаются власти регионов и к каким проблемам это приводит.

Мы проанализировали законодательство субъектов РФ и введенное на территории полуострова Крым.

Текст Наталия Смирнова, Денис Шедов

Редактор Наталия Конрадова

English Summary translator Zhenya Smirnova

Иллюстрации в тексте Наталия Смирнова, Ксения Сонная (ОВД-Инфо), Виктория Чекалова (волонтерка ОВД-Инфо)

Дата публикации 4 марта 2020 года

Веб-версия: https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreshchat_2

Благодарим волонтеров ОВД-Инфо, участвовавших в проверке данных и переводе резюме!

The Art of the Ban-2: Summary

The Federal Law «On Meetings, Rallies, Demonstrations, Marches and Pickets» delegates the determination of the procedure for filing notices of public events to regional legislative authorities. Regional regulation in certain cases becomes the reason for the prohibition of public events.

We have analyzed 159 regional laws and more than 60 by-laws on this topic. Regional regulations introduce additional requirements that impede the coordination and holding of rallies. Being overly detailed in some parts, the regional legislation contains significant semantic gaps and ignores the points practically necessary for organising a public meeting.

Among the problems there are complexity of regional regulatory framework and cases of apparent contradictions between the laws. We also come to the conclusion that the authors of normative acts go beyond the limits of their authority: firstly, regional legislators interpret loosely the concept of «notification procedure», within which the Federal Law allows them to regulate the procedure of approving rallies; secondly, the rules of approving process are established by regional executives and even municipal authorities, which initially do not have such powers.

A large amount of documents, lots of factors affecting the approval procedure and the poor quality of regulatory framework in general make it difficult to conduct the public events within the law. The process is further complicated by the low level of digitalization: in the sphere of public rallies approval this parameter is far beneath than in other areas requiring the interaction between citizens and authorities.

Оглавление

О докладе	1
The Art of the Ban-2: Summary	2
Введение	4
“Просим перенаправить уведомление”	4
Кто устанавливает правила согласования акций	4
Что власти регионов понимают под “порядком подачи уведомления”	5
Как подавать уведомление	6
Кто подает уведомление	6
Способ подачи уведомления	9
Содержание и форма уведомления и необходимые документы	10
Сроки подачи уведомления	12
Куда подавать уведомление	13
Разнообразие условий	14
Много уведомлений в разные органы власти	16
Полномочия согласования передаются региональным властям	18
Пробелы регулирования и отсылки к подзаконным актам	21
Определение органа власти для акций на межселенной территории	24
Последствия регионального регулирования	25
Астрахань	26
Саранск	28
Якутск	29
Последствия нарушений порядка подачи уведомления	33
Резюме	35

Введение

“Просим перенаправить уведомление”

«Комсомольская площадь закреплена за администрацией Главы и правительства Республики Саха (Якутия). Просим Вас перенаправить уведомление в адрес Министерства по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия)», - такой ответ от городских властей в Якутске получили организаторы антикоррупционного пикета 26 марта 2017 года.

В Саранске на ту же дату запланировали пикеты сразу на двух площадках: у памятника героям-стратонавтам на Привокзальной площади и у памятника Полежаеву на Пролетарской улице. На уведомления об обеих акциях из городской администрации пришли одинаковые ответы: о мероприятиях на территории памятников истории и культуры нужно уведомлять Министерство культуры республики Мордовии. Организаторам также напомнили о существовании “специально отведенных мест”, но сразу же сообщили, что в указанное время все они будут заняты.

Администрация Астрахани тогда же отказалась согласовывать пикет в Братском саду у памятника Неизвестному солдату, сославшись на то, что заявленное место - это памятник культуры, и уведомление надо подавать в областное министерство культуры и туризма.

Пикеты и митинги в рамках всероссийской протестной акции 26 марта 2017 года запрещали под самыми разными предлогами, которые мы детально разобрали в [докладе “Искусство запрещать”](#). Но приведенные выше случаи выделяются среди прочих: здесь проблемы с согласованием возникли не из-за ограничений федерального законодательства и не из-за проведения других мероприятий на той же площадке, а из-за особенностей местных законов. В настоящем докладе мы рассматриваем, как законодатели субъектов РФ участвуют в регулировании процедуры согласования и к каким сложностям и ограничениям это приводит.

Кто устанавливает правила согласования акций

С точки зрения российского законодательства, о любых публичных мероприятиях, в которых участвуют более одного человека¹, организаторы должны заранее сообщать властям. Но как именно это должно происходить и кто устанавливает эти правила?

Федеральный закон о митингах затрагивает лишь некоторые вопросы, касающиеся процедуры подачи такого уведомления². Вот что он устанавливает:

- содержание уведомления (в нем должны быть указаны цель, форма, место и время акции, количество участников, методы обеспечения общественного порядка и организации

¹ С 2016 года подавать уведомление следует также об одиночных пикетах "с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств" (Ч. 1 ст. 7 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ).

² Ст. 7 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

медицинской помощи, намерение использовать звукоусиление, информация об использовании транспортных средств, об организаторах и их уполномоченных, дата подачи уведомления);

- когда следует подавать уведомление (сроки различаются в зависимости от формата акции);
- уведомление подает организатор мероприятия;
- уведомление подается в письменной форме;
- уведомление подается в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (куда именно - не уточняется);
- сроки ответа администрации при необходимости изменить место или время акции (первый ответ - в течение трех дней после уведомления³, для дальнейшей коммуникации сроки не установлены).

Информации, содержащейся в федеральном законе, явно недостаточно для того, чтобы применять процедуру согласования на практике. Более или менее полно в нем описываются только сроки подачи уведомления и его содержание. По-видимому, предполагается, что остальные вопросы урегулируют местные власти: федеральный закон предлагает региональным законодателям самостоятельно определять “**порядок подачи уведомления**”⁴. Что именно относится к “порядку подачи”, не поясняется.

Что власти регионов понимают под “порядком подачи уведомления”

Мы изучили тексты 159 региональных законов⁵, которые касаются порядка подачи уведомления или полностью посвящены этому вопросу. Помимо законов, отдельные условия содержатся в нормативных документах региональных органов исполнительной власти - глав субъектов, региональных правительств или отдельных ведомств. Иногда они устанавливают дополнительные правила при организации акций у памятников культуры, определяют органы власти, которые рассматривают уведомления в тех или иных случаях. Также есть многочисленные административные регламенты, принятые как властями субъектов, так и муниципальными властями, которые регулируют порядок “предоставления услуги гражданам” по согласованию публичных мероприятий.

Полностью изучить и даже очертить это corpus едва ли возможно, но рассмотренных документов достаточно для того, чтобы сформулировать ряд проблем.

Относительно порядка уведомления об акциях в этих документах поднимаются следующие вопросы:

- кто может подать уведомление;
- нужно ли приносить уведомление или его можно подать дистанционно;

³ П. 2. ч. 1 ст. 12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁴ Ч. 2 ст. 7 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁵ Мы проанализировали законодательство субъектов РФ и введенное на территории полуострова Крым. Далее по тексту описываем общий corpus обозначенных нормативных актов, принятых российскими властями.

- каковы установленная форма уведомления и дополнительные требования к содержанию;
- какие дополнительные документы необходимы и как их оформлять;
- в какой именно орган власти и в каких случаях следует подавать уведомление.

Отметим, что не в каждом регионе законодательство содержит всю перечисленную информацию. Разнится и степень детализации, с которой региональные власти прописывают те или иные аспекты порядка подачи уведомления.

Фокус настоящего исследования - не правила подачи уведомления сами по себе, а вытекающие из них проблемы, которые приводят к ограничению свободы собраний. Для удобства мы организовали исследование вокруг двух вопросов: (1) как и (2) куда региональные законы требуют подавать уведомления об акциях. В третьей, завершающей главе мы вернемся к описанным выше попыткам согласования акций в Якутске, Саранске и Арстрахани, и детально рассмотрим, как региональное регулирование повлияло на их исход.

Как подавать уведомление

Для того, чтобы выполнить требование о подаче уведомления, организатору важно понимать, в какой форме, как и кем оно должно подаваться. При этом в 33 регионах законы либо вообще не касаются этой темы, либо повторяют установленную федеральным законодателем формулу о том, что уведомление подается “в письменной форме” без дополнительных разъяснений. В остальных регионах законы затрагивают эти вопросы, но часто дают ответ на них лишь частично.

Кто подает уведомление

В ФЗ о митингах говорится, что уведомление о публичном мероприятии подает организатор⁶. Организатором акции могут выступать граждане РФ, политические партии и другие общественные или религиозные объединения⁷. В настоящем докладе мы останавливаемся только на первом случае - когда акцию организуют не юридические лица, а конкретные люди.

Из федерального закона не ясно, кто может подавать уведомление, если указано несколько организаторов, и может ли организатора кто-то заменить. Как же регулируют этот вопрос региональные законодатели?

Представители, доверенные лица и уполномоченные: кто может заменить организатора при подаче уведомления

Как минимум в 25 регионах подавать уведомление вместо организатора-физлица может его **представитель**⁸.

⁶ Ч. 1 ст. 7 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁷ Ч. 1 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁸ Текстуальное оформление этого правила может быть разным. Например, в 5 законах (Приморский край, Республика Адыгея, Республика Коми, Белгородская область, Санкт-Петербург) оговаривается, что подавать уведомление может представитель организатора “по доверенности”. Еще в 8 регионах (Архангельская

Количество таких регионов может уменьшиться в ближайшем будущем: законодательное собрание Санкт-Петербурга рассматривает (и уже [приняло](#) в первом чтении) законопроект, исключающий возможность подавать уведомления представителям организатора по доверенности.

В 10 регионах местные законодатели упомянули, что уведомления может подавать не только организатор, но также “лицо, **уполномоченное** организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению”⁹.

Такая роль предусмотрена федеральным законом. В нем содержится требование, чтобы имена и подпись “уполномоченных” фигурировали в уведомлении, чтобы во время акций уполномоченные имели отличительные знаки, а все участники – выполняли их требования. Но что включают в себя “распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия”, в законе не говорится. Согласно ФЗ, “уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором”, а о возможности подавать уведомление от лица уполномоченных речь не идет. Таким образом, разрешение на уровне регионов может противоречить федеральному закону, а различие в требованиях законов разного уровня - привести к тому, что власти откажутся рассматривать уведомление, поданное уполномоченным.

Неопределенность положения “уполномоченных” может стать проблемой и в случае обжалования отказа в согласовании акции. Так, в 2014 году Октябрьский районный суд Мурманска [отказался](#) рассматривать жалобу на отказ властей согласовать акцию, ссылаясь на то, что иск подала уполномоченная, а не организатор акции.

Неопределенным является и правовой статус представителя организатора по доверенности. Совершенно не ясно, распространяются ли на доверенное лицо и уполномоченных организатором лиц те же риски, что и на самого организатора - например, могут ли их привлечь к ответственности за “нарушение установленного порядка организации” акций или за подачу уведомления “без цели проведения” мероприятия¹⁰. Учитывая практику [привлечения к ответственности](#) в качестве организаторов публичных мероприятий людей, которые публиковали в своих соцсетях информацию об акциях, можно предположить, что и уполномоченных, и представителей организаторов по доверенности может ждать похожая участь. Неясно и то, может ли организатору грозить ответственность за действия, которые совершил его представитель.

Дополнительные требования для нескольких организаторов

область, Кировская область, Калининградская область, Москва, Севастополь, Ярославская область, Самарская область, Калужская область) предусматривается подача уведомления через представителя при предъявлении “документа, подтверждающего полномочия представителя”.

⁹ См. например, ч. 5 ст. 3 Закона Брянской области от 2 ноября 2016 года N 87-3: “Уведомление о проведении публичного мероприятия подается лично организатором публичного мероприятия или лицом, уполномоченным организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению”.

¹⁰ Ст. 20.2 и 20.2.3 КоАП РФ.

В некоторых регионах законодатели вводят дополнительные требования, которые явно усложняют процедуру согласования. В двух областях¹¹ подавать уведомление может только первый в списке организаторов. Еще в шести регионах¹² подавать уведомление должны “одновременно” все люди, указанные организаторами¹³.

Формулировка о “личной” подаче уведомления

В 34 регионах законы содержат указание на то, что уведомления подаются “лично”. Что это значит, неясно: лично организатором (а не представителем), или же посредством личного присутствия (а не дистанционно).

В законе Мурманской области¹⁴ это правило сформулировано следующим образом:

“Уведомление должно быть подано организатором публичного мероприятия **лично**, с предъявлением паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина в соответствии с законодательством Российской Федерации”.

В законе Хабаровского края¹⁵:

“Уведомление о проведении публичного мероприятия подается <...> **лично** его организатором или лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению”.

В законе Ярославской области¹⁶:

“Уведомления о проведении публичных мероприятий могут подаваться <...> почтовой связью посредством регистрируемых писем или передаваться организаторами публичных мероприятий (уполномоченными ими лицами) **лично** в указанные органы”.

Подобное лингвистическое многообразие и семантическое богатство формулировок региональных законов о митингах приводит к тому, что невозможно с уверенностью ответить на вопрос, кто может подать уведомление об акции в конкретном регионе.

¹¹ Ульяновская область, Магаданская область.

¹² Чеченская Республика, Республика Карелия, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Ростовская область, Республика Марий Эл.

¹³ См. например, ч. 3 ст. 2 Закона Республики Башкортостан от 19 апреля 2005 года N 175-з: “Если организатором публичного мероприятия являются несколько граждан Российской Федерации, выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия уполномочено несколько лиц, уведомление представляется всеми ими лично и одновременно по предъявлении каждым из них вышеуказанных документов”.

¹⁴ П. 9 ч. 3 ст. 1 Закона Мурманской области от 12 апреля 2005 года N 606-01-ЗМО.

¹⁵ Ч. 6 ст. 2 Закона Хабаровского края от 26 января 2005 года N 258.

¹⁶ Ст. 3 Закона Ярославской области от 07 декабря 2004 года N 56-з.

Способ подачи уведомления

Федеральный закон требует подавать уведомление в “письменной форме”¹⁷. Однако из этого не следует, как именно его нужно доставить – принести в соответствующий орган власти, отправить по почте, в виде приложения к электронному письму или, например, sms-сообщения.

Можно было бы ожидать, что ответ на этот вопрос содержится в законах субъектов: он явно относится к “порядку подачи”, который должны определить законодатели регионов. Однако и здесь многозначность формулировок приводит к неопределенности.

В 32 регионах закон требует при подаче уведомления предъявить документ, удостоверяющий личность. Это может косвенно свидетельствовать о том, что личное присутствие организатора все же необходимо. Однако это никак не уточняется: возможно, достаточно предъявить удостоверение дистанционно, например, указав номер документа или приложив копию.

Можно предположить, что отсутствие прямого требования в законе означает, что подавать уведомление разрешается дистанционно. Для некоторых населенных пунктов возможность дистанционной подачи даже указана на портале госуслуг. Например, если судить по странице портала, подать уведомление в администрацию [Каргасокского района Томской области](#) можно почтой или по email, а в [администрацию Обнинска](#) (Калужская область, где, местный закон требует при подаче уведомления предъявлять удостоверение личности) - почтой или на сайте¹⁸.

На практике с дистанционной подачей уведомления могут возникнуть проблемы:

“Мы посылали им заявку на проведение митинга по почте с уведомлением по почте, однако, в правительстве на эти аргументы никак не отреагировали, - [рассказывал](#) в 2015 году организатор акции в Севастополе. - Я не знаю, по чьей вине акция сорвалась: то ли по вине нашей почты, то ли в правительстве попросту «сожгли» наше заявление”.

“Организатор отправил свое уведомление о митинге по почте 29 декабря. Администрация города до сих пор его не получила, - [рассказывал](#) 10 января 2013 года сотрудник мэрии Екатеринбурга о согласовании митинга 13 января. - Единственный выход, который есть у организаторов, — подать до вечера уведомление о пикете и провести мероприятие в этом формате. Тогда участники и организаторы мероприятия не будут привлечены к административной ответственности”.

В мае 2015 года в Липецке было отказано в согласовании акции памяти жертв политических репрессий. “При этом единственным основанием для фактического запрета было то, что организаторы этой акции, проживающие в 1500 километрах от Липецка, направили уведомление о ее проведении, к которому были приложены копии их паспортов, по почте” - так [описывают](#) эту ситуацию правозащитники.

¹⁷ Ч. 1 ст. 7 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

¹⁸ Ч. 4 ст. 2 Закона Калужской области от 20 декабря 2012 г. N 708.

Возможность подать уведомление дистанционно прямо прописана в законах всего трех регионов. В Оренбургской области, Ямало-Ненецкого автономного округа и Ярославской области уведомление можно отправлять по почте заказным письмом с уведомлением о вручении адресату. В первых двух регионах разрешается использовать и другие средства связи, которые позволяют зафиксировать вручение адресату. Такая процедура очевидно гибче, чем личная подача уведомления, однако отсутствие каких бы то ни было разъяснений фактически сводит эту гибкость на нет. Совершенно неясно, какие именно средства связи можно использовать и как следует исчислять сроки уведомления. Неопределенность в этом вопросе может иметь решающую роль и привести к тому, что акцию согласовать не удастся.

Так, в апреле 2019 года администрация Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа (где закон разрешает подавать уведомление дистанционно) фактически отказала в согласовании митинга оленеводов, ссылаясь, среди прочего, на то, что уведомление об акции было направлено “неустановленным способом”. Судя по скриншоту, который организатор акции [опубликовал](#) во “Вконтакте”, уведомление было отправлено по электронной почте. “Подобные документы направляются по почте в администрацию района и приносятся лично, - [заявил](#) анонимный собеседник издания Znak.com в районной управе. - Кроме того, уведомления о митингах необходимо подавать за семь дней. Так как эти требования заявитель нарушил, мероприятие в случае его проведения будет рассматриваться как незаконное”.

Содержание и форма уведомления и необходимые документы

В декабре 2017 года во время предвыборной президентской кампании кандидат Ксения Собчак попыталась согласовать пикет в Казани. Исполком Казани отклонил уведомление, потребовав привести его “в соответствие” с республиканским законом о митингах. Как выяснилось, местный закон требует указывать в уведомлении электронную почту организатора¹⁹, а Собчак этого не сделала. По федеральному закону, в информации об организаторе достаточно указывать имя, адрес пребывания и номер телефона.

“В республиканском законе о митингах действительно есть требование указать электронную почту заявителя, но делается это для того, чтобы получить контактную информацию инициаторов массового мероприятия. Мы для этого указали адрес и контакты. Проблема-то только в том, что человек без электронной почты вообще не способен подать уведомление никогда. Так что это дискриминация”, — [отмечала](#) руководитель казанского штаба Собчак Эльза Нисанбекова.

В 32 регионах закон требует при подаче уведомления предъявлять удостоверение личности. В Псковской области необходимо прилагать к уведомлению копии паспортов организаторов и уполномоченных. В трех областях требуется приложить регламент проведения мероприятия²⁰. В шести регионах уведомление следует подавать в двух экземплярах²¹.

¹⁹ Ч. 6 ст.3 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года N 91-ЗРТ.

²⁰ Псковская область, Липецкая область, Новгородская область.

²¹ Республика Алтай, Республика Хакасия, Тамбовская область, Амурская область, Волгоградская область, Тульская область.

Закон Чеченской республики требует, чтобы все приложения были прошиты и пронумерованы:

“Уведомление и прилагаемые к нему документы представляются в пронумерованном и прошитом виде, должны быть скреплены на оборотной стороне последнего листа заверительной надписью организатора публичного мероприятия <...> с указанием количества пронумерованных листов, фамилии, имени, отчества составителя заверительной надписи”.

В 2008 году после вмешательства республиканского Верховного суда²², а затем [Верховного суда РФ](#), из закона Башкортостана исключили дополнительные требования к содержанию уведомления и приложений к нему. В частности, требование прикладывать к уведомлению копии паспорта организатора и уполномоченных им лиц, письменные согласия уполномоченных лиц на выполнение распорядительных функций во время акции, а также требование прошивать и нумеровать приложения к уведомлению. Гипотетически эта правовая позиция применима и к другим региональным законам, вводящим дополнительные требования.

Помимо региональных законодателей, дополнительные требования формулируют и местные исполнительные власти. В Архангельской, Кемеровской областях и Чукотском автономном округе в уведомлении о проведении акций на памятниках истории и культуры, организаторы должны указывать мощность звукоусиливающей аппаратуры²³.

Отметим, что к закону Архангельской области прилагается образец для уведомления о публичном мероприятии. В этом шаблоне не предусмотрено места для указания “мощности используемой аппаратуры”.

Помимо Архангельской области, форма уведомления прилагается к законам еще трех субъектов РФ²⁴. В волгоградском законе также содержатся дополнительные требования к уведомлению, не предусмотренные федеральным законом: здесь необходимо указать не только имя уполномоченных, но и их телефоны.

Даже при наличии официального шаблона организаторы не могут на него положиться. Например, расхождения встречаются в образцах на сайтах профильных ведомств. В 2016 году журналисты екатеринбургского издания «66.ru» [провели эксперимент](#), подав уведомления об акциях в различных точках города. Согласовать акции не удалось: организаторы получили отказ с формулировкой “В поданном вами уведомлении дата подачи уведомления отсутствует”. По словам журналистов, они использовали шаблон, опубликованный на сайте Департамента общественной безопасности Свердловской области.

Помимо дополнительных требований к содержанию уведомления, есть и обратная проблема: отсутствие детализации требований из федерального закона.

²² Решение Верховного суда Республики Башкортостан от 24.04.2008 по делу N 3-35/2008.

²³ См.: Постановление Правительства Архангельской области от 26 апреля 2011 года N 127-пп; Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 1 апреля 2011 года N 134; Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 21 февраля 2011 года N 65.

²⁴ Липецкая область, Ненецкий автономный округ, Волгоградская область.

Например, федеральный закон о митингах требует указывать в уведомлении «информацию об использовании транспортных средств»²⁵. Но содержание этой информации конкретизируется только в 40 регионах.

В большинстве из них (в 35 регионах) под ней понимается общее количество и категории транспортных средств, маршрут их движения и его протяженность, средняя скорость движения²⁶. Но эти требования не являются универсальными²⁷.

Сроки подачи уведомления

С какого и до какого дня можно подавать уведомления, устанавливает федеральный закон²⁸. Однако на практике на эти и без того строгие требования накладываются часы работы конкретных органов власти²⁹. Придя подавать уведомление, организатор акции может обнаружить, что администрация не работает в субботу (подавать уведомление в субботу законом не запрещено), закрыта на обед или закончила работать раньше в пятницу. Приведем лишь несколько примеров:

- Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга принимает уведомления только с понедельника по четверг с 9:00 до 18:00, в пятницу и предпраздничные дни — до 17:00, с перерывом на обед с 13:00 до 13:48.
- 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).
- Такой же распорядок действует и в Свердловской области, но расписание для пятницы распространяется и на предпраздничные дни.

Это приводит к проблемам на практике. «Когда наши единомышленники пришли в четверг в мэрию, - рассказывала о попытках согласовать митинг в Нефтекамске в 2018 году координатор предвыборного штаба Алексея Навального в Уфе изданию Idel.Реалии, - Им сперва заявили, что

²⁵П. 3 ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

²⁶ Например, ч. 2 ст. 3 Закона Тульской области от 3 марта 2011 года N 1554-ЗТО: «В уведомлении о проведении публичного мероприятия с использованием транспортных средств организаторы публичного мероприятия наряду со сведениями, предусмотренными Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", указывают также общее количество и категории транспортных средств, которые предполагается использовать при проведении публичного мероприятия, маршрут их движения, включая протяженность, место начала и окончания маршрута, среднюю скорость движения транспортных средств».

²⁷ Например, в Санкт-Петербурге закон не требует указывать среднюю скорость, еще в Пермском крае и Севастополе тоже можно не указывать среднюю скорость движения, но зато нужно сообщить места остановок транспортных средств. В Магадане указывается только общее количество и категории транспортных средств.

²⁸ См.: Ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 19.06.2004 N 54-ФЗ. Этой норме была дана существенная интерпретация п. 6 Постановления Пленума ВС от 26.06.2018 №28. Подробный разбор этого вопроса в докладе "Искусство запрещать", URL: <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#3-1>

²⁹ В законах Брянской, Воронежской, Липецкой областей, Карачаево-Черкесской и Чеченской республик, а также Республики Хакасия и Красноярского края прямо указано, что уведомления можно подавать в течение рабочих часов уполномоченного органа власти.

сотрудник, принимающий заявки на проведение публичных мероприятий, якобы уехал на какой-то концерт, что оказалось неправдой. Затем чиновники заявили, что все места в городе на 5 мая уже заняты "единороссами", а потом вообще сбежали по домам, не дожидаясь окончания рабочего дня, при этом один сотрудник мэрии, удирая от ребят на своем автомобиле, наехал колесом одному из активистов на ногу; пришлось вызывать ГИБДД и полицию. В пятницу ребятам заявили, что сотрудник, принимающий заявки, вообще уволился. В итоге нашим активистам пришлось направить уведомление о митинге по почте”.

Сложно сказать, включает ли “порядок подачи уведомления” вопрос о сроках подачи, поэтому неясно, есть ли у региональных законодателей полномочия дополнительно регулировать сроки. Как правило, местные законы обходят этот вопрос стороной или цитируют положения федерального закона. Редкий пример обратного — Брянская область, где местный [закон](#) постулирует, что уведомление «может быть подано в течение рабочего дня **в соответствии с режимом работы**» органов власти.

А закон Пермского края необычным образом трактует исчисление сроков, если последний день приходится на выходной: в таком случае предлагается подавать уведомление сразу после выходных³⁰, а не перед выходными, как в 2018 году постановил Верховный суд³¹. Хотя здесь региональный закон сдвигает сроки в пользу организаторов акций, несоответствие трактовок приводит к тому, что организатор не может быть уверен, когда именно можно подать уведомление.

Некоторые региональные законы определяют и скорость дальнейшей коммуникации между организаторами и властями. В Москве, Карелии и Крыму “**три дня**”, предоставленные властям для ответа на уведомление о проведении акции, превратились в “**три рабочих дня**”. Это прямое противоречие нормам федерального законодательства.

Куда подавать уведомление

Ключевой вопрос, касающийся процедуры согласования, - куда именно организатору следует относить уведомление об акции.

Если организатор ошибется с выбором органа власти, это может стоить ему нескольких дней - что, в условиях [крайне сжатых](#) сроков согласования, грозит запретом акции. А ошибиться несложно: универсальной “администрации”, рассматривающей уведомления, не существует.

В процедуре согласования могут участвовать разные виды власти: региональные органы государственной власти и муниципальные власти (или органы местного самоуправления). Внутри муниципальных властей рассмотрение уведомлений может быть делегировано администрациям разных уровней. Внутри региональных - администрациям разных уровней в городах федерального значения или вообще другим ведомствам, которые отвечают за разные сферы (культура, транспорт и т.п.).

³⁰ Ч. 1 ст. 4 Закона Пермской области от 10 октября 2005 года N 2538-560.

³¹ П. 6 Постановления пленума ВС от 26.06.2018 №28.

В какой орган власти следует обращаться и от каких обстоятельств это зависит, определяют региональные законодатели. В том или ином виде этот вопрос поднимается в законах всех регионов. Однако они далеко не всегда вносят полную ясность. Кроме того, законы иногда переключают полномочия по регулированию этого вопроса на региональные органы исполнительной власти, которые издадут соответствующие нормативные акты. Ниже мы рассмотрим, как устроено регулирование этих вопросов на региональном уровне и каким образом оно затрудняет согласование акций.

Разнообразие условий

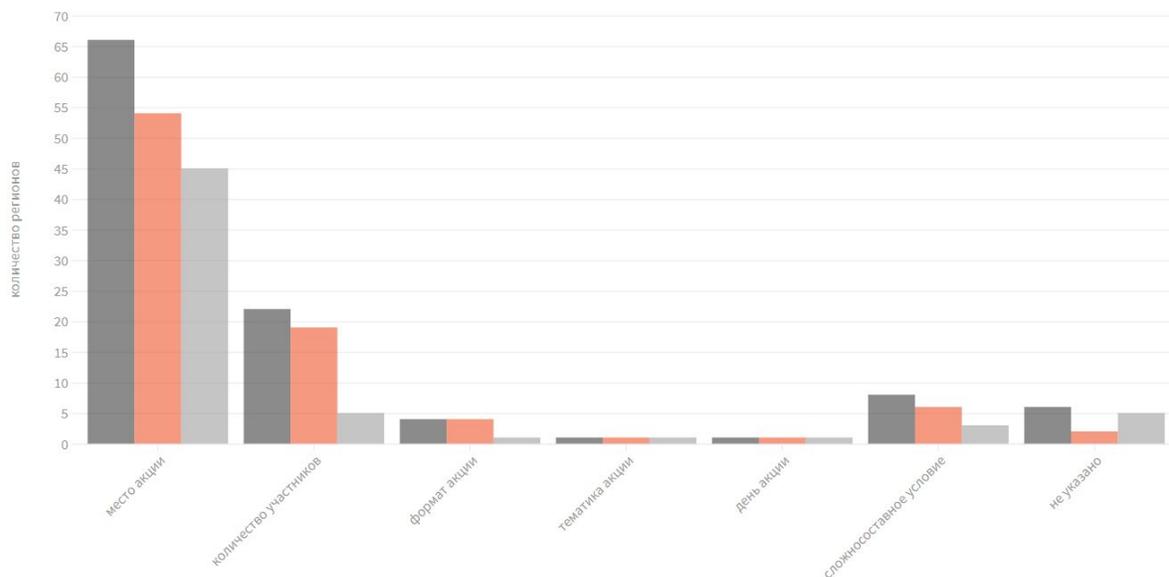
В региональных законах описаны различные ситуации, при которых уведомление подается в ту или иную администрацию. Мы выделили в текстах нормативных документов 45 причин, которые можно отнести к четырем категориям: место акции, предполагаемое количество участников, формат, тематика и день. Встречаются и сложносоставные условия, когда на выбор администрации для подачи уведомления влияет сочетание места и количества участников, либо места и специальных дней.

Основное условие, определяющее выбор администрации, - это место, на котором запланирована акция. От этого зависит выбор органа власти для уведомления в 66 регионах. Такими местами могут быть памятники культуры, объекты транспортной инфраструктуры, конкретные площади, улицы и скверы, территория возле зданий госорганов либо учреждений, региональные и районные центры, ЗАТО, территории одновременно нескольких муниципальных образований и так далее.

Куда подается уведомление

От чего это зависит

■ влияет на выбор органа власти ■ влияет на выбор регионального органа власти ■ влияет на выбор муниципального органа власти



На практике это означает, что организатор, прежде чем выбрать место для акции и предупредить об этом власти, должен провести отдельное исследование и учесть особенности территории и расположенных рядом объектов, приближенность к центру города и административное деление.

В 22 регионах на то, с каким органом власти согласуется акция, влияет предполагаемое количество участников.

Например, в Псковской области акции с количеством участников до 300 человек нужно согласовывать с муниципальными властями, а более многочисленные - с администрацией области³². В самом Пскове с областными властями требуется согласовывать акции уже от 100 участников.

Встречаются и более экзотические условия – формат (в четырех регионах), день (в Орловской области) или даже тематика акции (в Ингушетии).

Так, в Башкирии делается исключение для мероприятий, предполагающих движение участников: региональный закон требует уведомлять о планируемых демонстрациях и шествиях с любым количеством участников не администрацию муниципального района, а правительство республики³³. Подобное регулирование предусмотрено также законодательством Чечни и Кабардино-Балкарии, что фактически затрудняет проведение акций двух форматов в этих регионах³⁴.

Необычное условие действует в Ингушетии: здесь на выбор органа власти влияет тема мероприятия. Уведомления об акциях “регионального значения” подаются региональным властям, а об акциях “местного значения” - муниципальным. В законе говорится, что публичное мероприятие “регионального значения” проводится по вопросам, относящимся к компетенции органов государственной власти Республики Ингушетия либо органов государственной власти Российской Федерации и затрагивающим интересы населения Республики Ингушетия. Все прочие публичные мероприятия закон относит к акциям “местного значения”.

³² Ст. 2 Закона Псковской области от 08 февраля 2007 года N 638-ОЗ.

³³ Ст. 2 Закона Республики Башкортостан от 19 апреля 2005 года N 175-з.

³⁴ Отметим, что проведение шествий и демонстраций в некоторых регионах осложнено не только регулированием порядка подачи уведомления, но и местными территориальными запретами. “Я лично за последние лет пять в думе вносил три-четыре похожих законопроекта о снятии надуманных запретов в региональном законодательстве на проведение публичных мероприятий. Например, я пытался внести поправку о том, что ограничение на проведение мероприятий ближе определенного количества метров от школ, религиозных и других учреждений действуют только в часы их работы. Складывается абсурдная ситуация: большинство образовательных учреждений 1 мая не работают, это государственный праздник. Но проводить мимо них шествие все равно нельзя. Где-то в глубине квартала находится частный детский садик, который не работает в выходной день, и на площади, где с советских времен проходили митинги, больше собираться нельзя” - пояснил ситуацию с региональными запретами депутат Самарской Губернской думы Михаил Матвеев. URL: <https://ovdinfo.org/stories/2020/01/30/miting-u-kursov-angliyskogo-vazyka-samarskiy-deputat-o-zapretah-ulichnyh-akcij>

В некоторых региональных законах содержится сразу несколько условий, например, сочетание определенного места с определенным числом участников, форматом акции или с определенными днями. Такие комбинированные правила действуют в 8 регионах.

В Смоленской области акции с количеством участников более 1000 человек именно в Смоленске следует согласовывать с региональными властями³⁵, тогда как в других городах региона такие акции согласуются с местными администрациями. В Забайкальском крае законодатель требует уведомлять краевые власти об акциях возле зданий госорганов, если предполагается участие более 5 тысяч человек³⁶.

Показательная история произошла весной 2017 года в Ставропольском крае. В ответ на уведомление об антикоррупционном пикете администрация города Ставрополь сообщила организаторам, что площадь Ленина находится на территории общественно-культурного центра города и, по местному закону, об акциях в этом месте нужно уведомлять правительство Ставропольского края. Местный закон действительно требует уведомлять именно о пикетах и именно на территории “общественно-культурного центра города Ставрополя” не муниципальные, а региональные власти. При этом уведомление можно подавать как в правительство региона, так и в некий “уполномоченный им орган исполнительной власти Ставропольского края в сфере проведения публичных мероприятий”. Ни в распоряжении краевого правительства по вопросам публичных мероприятий, ни в открытых источниках ничего не говорится о специальном “уполномоченном органе”.

Наглядность этой истории в том, что из общего правила определения органа власти для подачи уведомлений встречаются исключения. При попытке разобраться в таких правилах можно наткнуться на пробел в регулировании или недоступность информации. В одном регионе может действовать одновременно несколько условий, и все их организатору приходится учитывать. Больше всего условий – по семь – содержится в законах Приморского края и Пензенской области.

Много уведомлений в разные органы власти

Законодательство 18 регионов предусматривает случаи, когда организатору надо подать несколько уведомлений в разные органы власти об одной и той же акции.

В Тамбовской области от организаторов требуют подать два уведомления, если акция будет проводиться рядом с органами государственной власти и с количеством участников более трех тысяч человек: в администрацию муниципального образования и в администрацию Тамбовской области³⁷.

В Чукотском автономном округе для проведения акции на территории сельского или городского поселения с количеством участников 501 человек и более организатору придется подать сразу три

³⁵ Ст. 3 Закона Смоленской области от 29 марта 2005 года N 20-з.

³⁶ Ст. 2 Закона Забайкальского края от 17 февраля 2009 года N 126-ЗЗК.

³⁷ Ст. 1 Закона Тамбовской области от 30 ноября 2004 года N 271-З.

уведомления: в администрацию соответствующего сельского или городского поселения, муниципального района и в Правительство Чукотского автономного округа³⁸. Дублировать уведомление в региональное правительство необходимо в любом случае, если акция планируется возле зданий органов госвласти.

Как это может работать на практике - в каком порядке следует подавать уведомления, как власти будут фиксировать время подачи уведомления (по первому или последнему уведомлению), что делать, если с одним из органов власти акцию согласовать удастся, а с другими нет - все эти вопросы остаются без ответа. В любом случае, это явно затрудняет процедуру согласования и увеличивает время, которое организатор должен потратить на подачу уведомления.

В октябре 2018 года организатору ЛГБТ-акции в Анадыре [пришлось](#) одновременно подавать два уведомления: главе городского округа Анадырь и в Правительство Чукотского автономного округа. Оба органа власти [запретили проводить](#) акцию, но с разными формулировками. Региональное правительство, ссылаясь на запрет “пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних”, предложило провести акцию в месте, “недоступном для свободного и беспрепятственного посещения несовершеннолетними гражданами”. Городская администрация вообще не предложила [альтернативных вариантов](#) и выдвинула дополнительный аргумент для отказа: организатор “не предоставил [доказательств](#)” того, что он может выступать организатором³⁹.

Чаще всего региональные законы требуют от организаторов подавать несколько уведомлений в тех случаях, когда акция планируется одновременно на территории нескольких муниципальных образований. Например, в Бурятии законодатель предусмотрел, что при проведении “публичного мероприятия на территории двух и более поселений, входящих в состав разных муниципальных районов, уведомления подаются в местную администрацию каждого из муниципальных районов”⁴⁰. По-видимому, подразумевается акция с перемещением, то есть шествие или демонстрация. В такой ситуации к общим проблемам подачи нескольких уведомлений добавляется неопределенность с описанием маршрута в каждом из уведомлений: неясно, должно ли оно касаться всего мероприятия или только той части, которая планируется на территории соответствующего муниципального образования.

В Мурманской области закон требует подавать одно уведомление, но в случае проведения акции вблизи госорганов или на территории нескольких муниципальных образований “организатор публичного мероприятия направляет копии уведомлений, поданных в местные администрации городских округов и (или) муниципальных районов, в Правительство Мурманской области”⁴¹. Схожее требование закреплено и в Ивановской области, но там из текста закона непонятно, обязан ли организатор направлять копии самостоятельно или этим занимается получившая уведомление администрация⁴².

³⁸ Ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 06 июня 2005 года N 48-ОЗ.

³⁹ П. 1.1 ч. 2 ст. 5 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁴⁰ Ч. 3 ст. 1.1. Закона Республики Бурятия от 22 декабря 2012 года N 3075-IV.

⁴¹ Ч. 2 ст. 1 Закона Мурманской области от 12 апреля 2005 года N 606-01-ЗМО.

⁴² Ч. 1 ст. 1 Закона Ивановской области от 14 января 2005 года N 13-ОЗ.

Полномочия согласования передаются региональным властям

Летом 2015 года в Свердловской области изменили правила согласования акций. Новый [закон](#) требовал подавать уведомления в уполномоченный орган исполнительной власти Свердловской области, “если публичное мероприятие планируется провести на территории муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области, с численностью населения свыше 500 тысяч человек”⁴³. В регионе есть только один город с таким количеством жителей - Екатеринбург. Таким образом, полномочия рассматривать уведомления об акциях в Екатеринбурге перешли от властей города к властям региона.

“Губернатор боится города, - [прокомментировал](#) нововведение Евгений Ройзман, мэр Екатеринбурга на момент принятия закона. - В городе против каких-то непопулярных решений способны выйти на митинг десять или двадцать тысяч человек. Ситуация в экономике области очень серьезная, возможно, предстоит принимать какие-то непопулярные меры. Я думаю, губернатор пытается обезопасить себя в этой ситуации, в первую очередь – себя лично”.

Один из депутатов, поддержавших законопроект, [объяснил](#) необходимость ограничить полномочия органов местного самоуправления следующим образом: “чем больше таких вот общественно-политических полномочий у них забирать, тем больше они будут сосредоточены на выполнении своих полномочий в рамках закона об органах местного самоуправления. А полномочия все сконцентрированы в хозяйственной части”.

Куда подается уведомление

Только муниципальные власти Только региональные власти
Муниципальные и региональные власти



⁴³ Ст. 1 Закона Свердловской области от 20 июля 2015 года N 68-ОЗ.

Участие региональных властей в согласовании акций - не редкость. Лишь в 25 регионах уведомления подаются только в муниципалитеты. Чаще местные законы предусматривают подачу уведомления и в муниципальные, и в региональные органы власти - в зависимости от обстоятельств. Такие правила действуют в 57 субъектах.

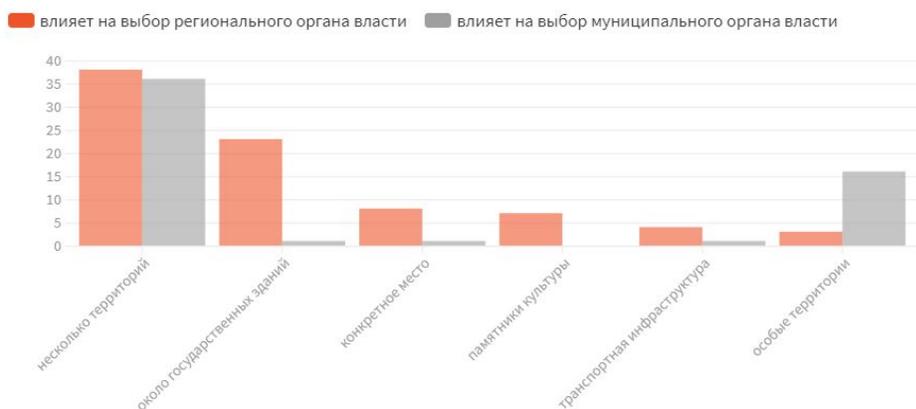
Какие же акции законодатели считают достаточно важными для того, чтобы передать их согласование властям регионов?

Чаще всего это акции, проходящие сразу на нескольких муниципальных территориях (38 регионов) или же рядом с различными государственными зданиями - например, у госучреждений, региональных или федеральных госорганов, госпредприятий, резиденции главы региона (в 23 регионах). И если в первом случае такое регулирование может быть обусловлено "техническим" упрощением согласования с администрациями нескольких муниципалитетов, то в случае со зданиями госорганов это представляется формой дополнительного контроля за согласованием акций со стороны государства.

Стремление региональных законодателей предоставить дополнительную "защиту" от митингующих к ноябрю 2019 года выразилось в полном запрете на проведение публичных мероприятий рядом со зданиями госорганов [в 46 регионах](#). 1 ноября 2019 года Конституционный суд РФ [признал](#) недопустимыми подобные ограничения⁴⁴. Относительно конституционности особого порядка согласования публичных мероприятий в таких местах Конституционный суд РФ пока не высказывался.

Куда подается уведомление

Как это зависит от предполагаемого места акции



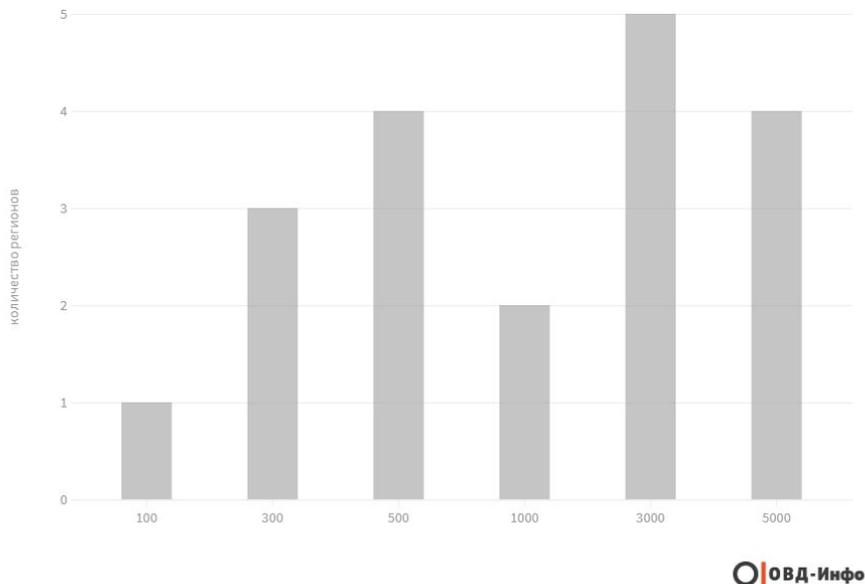
"Несколько территорий" - акция проходит одновременно на территориях нескольких муниципальных образований; к "государственным зданиям" мы относили госучреждения и госпредприятия, резиденция главы региона, здания тех или иных региональных или федеральных госорганов, представительства иностранных государств; под "конкретным местом" подразумевается территория по определенному адресу или центр столицы региона; к "особым территориям" мы относили сельские или городские поселения, районные центры, столицы региона, межселенные территории, ЗАТО.



⁴⁴ Постановление КС РФ от 1.11.2019 N 33-П.

В 19 регионах уведомление подается в органы региональной власти, если предполагаемое количество участников выходит за рамки, установленные законом. “Переломным” может быть количество участников в 5000 человек, а может быть 300 и даже 100 человек (в Псковской области, если акция планируется в областном центре - Пскове).

При каком количестве участников согласование переносится в региональные органы власти



В трех субъектах-городах федерального значения (Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) уведомления рассматривают исключительно региональные власти. Муниципальные власти здесь никак не участвуют в процедуре согласования.

В московских муниципальных округах остается [возможность](#) для организации “местных праздничных и иных зрелищных мероприятий”⁴⁵. Но даже она не всегда реализуются: в декабре 2018 года глава совета депутатов Красносельского округа Илья Яшин [получил](#) прокурорское предостережение о недопустимости проведения “несанкционированного митинга” в форме районного праздника “День свободных выборов”.

Председатель совета муниципальных депутатов Якиманки в Москве Андрей Морев также [указывает](#) на сложность с организацией местных праздников в Москве:

«[Это делается, чтобы] лишить местное самоуправление возможности общаться с жителями, создавая им образ монстров, которые даже праздники для людей не проводят. Это целенаправленная стратегия мэрии по отношению к советам [муниципальных депутатов], которые не идут на компромисс».

⁴⁵ П. 8 ч. 1. ст. 8 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56.

Летом 2019 года во время выступлений за честные выборы в Мосгордуму, сопровождавшихся массовыми задержаниями, московские муниципальные депутаты [пытались обезопасить](#) участников протестных акций и организовали 3 августа согласованные пикеты в разных точках Бульварного кольца. Тогда же 82 муниципальных депутата [публично обратились](#) к столичной мэрии.

“Мы хотим защитить права наших избирателей, дать им возможность выразить свое мнение о происходящем на выборах в Москве, не опасаясь получить полицейской дубинкой по голове, - говорилось в обращении. Префектура ЦАО отказалась согласовать акции. По [данным](#) ОВД-Инфо, 3 августа в Москве был задержан 1001 человек.

Муниципальная власть, по крайней мере, в теории, автономна от государства и ближе к населению – как в прямом, так и переносном смысле. Во-первых, для согласования акций с муниципальными властями не надо далеко ехать⁴⁶, что может стать отдельной проблемой, если акция планируется далеко от регионального центра. Во-вторых, в органы муниципальной власти проще избраться и это расширяет доступ в них для независимых и оппозиционных кандидатов. Поэтому отстранение муниципалитетов от вопросов согласования публичных мероприятий создает более жесткую иерархию принятия решений в сфере свободы собраний.

Пробелы регулирования и отсылки к подзаконным актам

Остановимся на законе Кемеровской области⁴⁷. Для проведения публичного мероприятия в сельском поселении с количеством участников до 30 человек уведомление подается в администрацию этого поселения. А если участников планируется от 30 до 50, то надо подать сразу два уведомления: в сельскую администрацию и в администрацию муниципального района. Если же мероприятие планируется к проведению на территории городского поселения, то акции до 100 человек согласовываются с городской администрацией, а от 100 до 300 - с городскими и районными властями. В этой связи возникает вопрос, как согласовывать акции на территории

⁴⁶ Важность территориальной доступности Конституционный суд РФ отмечает в постановлении от 14 февраля 2013 г. N 4-П по вопросу учреждения специально отведенных мест для проведения акций (гайд-парков): “Не уточняя, необходимо ли при определении специально отведенных мест обеспечивать их наличие в каждом муниципальном образовании, и не оговаривая, какой должна быть минимально допустимая норма их предельной заполняемости, подпункт "а" пункта 4 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года N 65-ФЗ, по существу, не ограничивает усмотрение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при решении этого вопроса. В результате - в нарушение конституционных принципов правового государства и верховенства закона - не исключается определение на всей территории субъекта Российской Федерации лишь единичных специально отведенных мест, а следовательно, не гарантируются связанные с наличием таких мест дополнительные возможности проведения публичных мероприятий не только в каждом поселении (населенном пункте), но и, более того, в каждом городском округе и муниципальном районе, что в условиях значительного размера территории субъекта Российской Федерации - даже при формальном соблюдении требования транспортной доступности, как не конкретизированного по форме и времени реализации, - может привести к существенному неравенству юридических условий осуществления гражданами права на свободу мирных собраний в зависимости от места жительства”. Представляется что этот аргумент может касаться и порядка подачи уведомления.

⁴⁷ Ч. 2 ст. 2 Закона Кемеровской области от 12 июля 2006 года N 93-ОЗ.

сельских поселений с количеством участников более 50 человек? А в городских поселениях с количеством участников более 300 человек? На этот вопрос областной закон не дает ответов.

В законе Владимирской области определено только то, что уведомление о проведении публичного мероприятия можно подавать в администрацию области или в орган местного самоуправления⁴⁸. Однако в каком случае следует обращаться к региональным властям, а когда - к муниципальным, в законе не говорится.

В законах Ингушетии и Ставропольского края указано, что публичные мероприятия могут согласовываться с правительством или “уполномоченным органом” исполнительной власти⁴⁹. Здесь возникает две неясности: во-первых, какой именно орган власти является “уполномоченным”, а во-вторых, можно ли равнозначно подавать уведомление и туда, и туда, или же есть условия, в какой именно орган власти следует обращаться.

Такие пробелы в регулировании приводят к тому, что из закона вообще неясно, в какой орган власти подавать уведомление. Подобные пробелы встречаются в том или ином виде очень часто: в законах как минимум шести регионов не прописаны условия, при которых надо обращаться в тот или иной орган. По меньшей мере в 53 регионах организатору недостаточно изучить тексты местных законов, чтобы понять, куда подавать уведомление.

В тех случаях, когда местные законы предписывают согласовывать акции с региональными властями, только в законах 21 региона указывается конкретный орган государственной власти. В 33 регионах законы предусматривают подачу уведомления в некий “уполномоченный орган”. Еще в 6 регионах добавляют обозначение сферы полномочий этого органа. Например, в Дагестане речь идет про “орган исполнительной власти Республики Дагестан в сфере юстиции”⁵⁰, в Саратовской области - “уполномоченный орган исполнительной власти области в сфере проведения публичных мероприятий, определенный Правительством области”⁵¹.

Не лучшим образом ситуация обстоит с определением конкретного органа власти в тех случаях, когда уведомлять об акциях следует не региональные, а муниципальные власти.

В России действует двухуровневая система муниципалитетов. Верхний уровень составляют муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории в городах федерального значения. Нижний уровень состоит из сельских и городских поселений, межселенных территорий между ними (входят в муниципальные районы) и внутригородских районов⁵² (входят в городские округа). В городах федерального значения есть только один уровень муниципалитетов - верхний.

⁴⁸ Ст. 1 Закона Владимирской области от 30 декабря 2004 года N 247-ОЗ.

⁴⁹ Ст. 4 Закона Республики Ингушетия от 07 июля 2005 года N 31-ПЗ, ст. 3 Закона Ставропольского края от 20 декабря 2012 года N 115-кз.

⁵⁰ П. 4 ч. 1 ст. 1 Закона Республики Дагестан от 8 июня 2009 года N 36.

⁵¹ Ст. 1 Закона Саратовской области от 19 декабря 2012 г. N 205-ЗСО.

⁵² Очень редкий случай, городских округов с делением на внутригородские районы к 2019 году в России насчитывалось всего три: Челябинск, Самара и Махачкала.

Когда региональный законодатель указывает, что уведомление надо подавать в “соответствующее муниципальное образование” или в “местную администрацию”, речь может идти об администрации как верхнего, так и нижнего уровня, и организатору придется искать дополнительную информацию, чтобы в этом разобраться. Такие пробелы встречаются в законах 19 регионов. Приведем лишь несколько примеров.

Закон Калужской области предусматривает, что организатор акции подает уведомление “в уполномоченный орган местного самоуправления муниципального образования Калужской области, на территории которого планируется проведение публичного мероприятия”⁵³. В Новосибирской области законодатель указывает, что уведомление подается “в местную администрацию”⁵⁴.

Информацию, которой не хватает в законе, приходится искать в подзаконных или муниципальных актах.

В некоторых случаях в законе встречаются прямые отсылки к таким документам. Например, в законе Санкт-Петербурга говорится, что орган региональной власти, рассматривающий уведомления об акциях, должно определять **правительство области**⁵⁵. В положении регионального правительства можно обнаружить, что акции на многих центральных площадях и улицах, демонстрации и шествия на территории нескольких районов одновременно, а также все акции с количеством участников более 500 человек надо согласовывать с городским Комитетом по вопросам законности, правопорядка и безопасности; во всех остальных случаях уведомления надо подавать в администрацию соответствующего городского района⁵⁶.

Встречаются случаи, когда информацию о том, что какой-то орган уполномочен принимать уведомления о проведении акций, можно узнать только из положений об этих органах. Например, такие полномочия закреплены в [положении](#) о службе государственной охраны объектов культурного наследия Астраханской области. В региональном законе указано только то, что об акциях на памятниках культуры уведомление подается в “исполнительный орган государственной власти Астраханской области, определенный Правительством Астраханской области”⁵⁷.

В Свердловской области законодатель отсылает организаторов к муниципальным актам (а их найти еще сложнее, чем подзаконные региональные акты, о которых мы писали выше):

“Организатор <...> подает уведомление о проведении публичного мероприятия в **уполномоченный в соответствии с муниципальными правовыми актами** на рассмотрение уведомлений о проведении публичных мероприятий орган местного самоуправления

⁵³ Ч. 1 ст. 2 Закона Калужской области от 21 декабря 2012 г. N 364-ОЗ.

⁵⁴ П. 1 ст. 2 Закона Новосибирской области от 10 декабря 2004 года N 238-ОЗ.

⁵⁵ Ч. ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 года N 390-70.

⁵⁶ Постановление правительства от 26 декабря 2005 года N 1996.

⁵⁷ Ч. 5 ст. 3 Закона Астраханской области от 27 ноября 2012 года N 80/2012-ОЗ.

муниципального образования, на территории которого планируется провести соответствующее публичное мероприятие”⁵⁸.

Регулирование важных вопросов согласования акций на уровне подзаконных актов исполнительной власти или актов муниципальных властей чревато постоянным изменением правил: подзаконные и муниципальные акты проще принимать и отменять. Найти их в открытом доступе непросто, и организатор никогда не может быть полностью уверен, что изучил все необходимые документы. Это, в свою очередь, становится основанием для ошибок при подаче уведомления.

Наконец, остается открытым вопрос, насколько подобное регулирование вообще соответствует ФЗ о митингах. Федеральный закон устанавливает, что “порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия” “регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации”, то есть федеральный законодатель передал решение этого вопроса в компетенцию региональных органов законодательной, а не исполнительной власти, и уж тем более не органов местного самоуправления⁵⁹. В первой же статье федерального закона устанавливается, что органы государственной власти субъектов РФ могут принимать нормативные правовые акты, касающиеся условия проведения публичных мероприятий, только “в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом”⁶⁰.

Определение органа власти для акций на межселенной территории

Отдельная проблема возникает при организации мероприятий на межселенных территориях. Такие территории входят в состав муниципальных районов наравне с сельскими и городскими поселениями. Однако если у поселений есть своя администрация нижнего уровня, то у межселенных территорий ее нет.

Акции на межселенных территориях - это, конечно, редкость, но они бывают. Например, весной 2019 года жителя Ямало-Ненецкого автономного округа Ейко Сиротэtto [обвинили](#) в проведении несогласованного публичного мероприятия - встречи оленеводов в тундре.

В 2010 году в России [было](#) 79 межселенных территорий в 15 регионах. Более актуальный список нам найти не удалось - по-видимому, с тех пор Росстат не публиковал их в агрегированном виде.

К концу 2019 года только в 10 регионах было четко прописано, как поступать в таком случае: в законах указано, что при проведении акций на межселенной территории уведомление надо подавать в органы власти соответствующего муниципального района.

⁵⁸ Ч. 1 ст. 8 Закона Свердловской области от 7 декабря 2012 года N 102-ОЗ.

⁵⁹ Ч. 2 ст. 7 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁶⁰ Ч. 1 ст. 1 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

В других регионах в законах не указано, кого следует уведомлять о таких акциях⁶¹. Это не проблема, если закон требует подавать уведомления о любых акциях в муниципальный район (администрацию верхнего уровня)⁶².

Сложнее, если принимать уведомления могут администрации разных уровней⁶³ или если они не конкретизированы⁶⁴. Найти более детальную информацию организатор может в совершенно неожиданном месте - в Федеральном законе о местном самоуправлении. В нем говорится, что вопросы местного значения на межселенных территориях решаются на уровне соответствующих **муниципальных районов**⁶⁵. Принимая это во внимание, можно предположить, что и публичные мероприятия на межселенных территориях согласуются именно с администрацией муниципальных районов. Такая сложная организация правового регулирования явно создает дополнительные барьеры для проведения публичных мероприятий.

Наконец, встречаются и прямые противоречия. В Ненецком автономном округе, где, [судя по всему](#), есть межселенные территории, администрации муниципальных районов не принимают уведомления об акциях⁶⁶.

Таким образом, при проведении акций вдали от населенных пунктов возникает сразу две проблемы. Во-первых, понять, что территория относится к межселенным (единого актуального перечня таких территорий в открытом доступе, по-видимому, нет, можно найти данные по конкретным регионам, но это не всегда просто; кроме того, возможны сложности с определением фактических границ межселенных территорий). А во-вторых, разобраться, в какой орган власти подавать уведомление. В некоторых случаях определить орган власти становится очень сложно - это требует дополнительного исследования и поиска по нормативным документам. Иногда же это и вовсе невозможно из-за противоречий в законах.

Последствия регионального регулирования

Мы начали повествование с описания реальных историй, когда организаторам акций отказывали в согласовании из-за невыполнения требований региональных законов. Если детальнее разобраться

⁶¹ Из указанного перечня от 2010 года, как минимум в Псковской, Тюменской, Томской областях, Якутии и Пермском крае до сих пор существуют межселенные территории. Однако в региональных законах о митингах о них ничего не говорится.

⁶² Например, в Псковской области есть межселенная территория, включающая территорию Залитских островов, но здесь все акции по умолчанию согласуются с муниципальным районом.

⁶³ Например, в Томской области есть межселенные территории Александровского муниципального района, а региональный закон о митингах предусматривает подачу уведомления в администрацию соответствующего муниципального района, городского округа, городского поселения, сельского поселения по месту проведения публичного мероприятия.

⁶⁴ Например, в Якутии есть межселенные территории в составе Нерюнгринского муниципального района, а закон требует подавать уведомление в администрацию муниципального образования, на территории которого планируется проведение публичного мероприятия.

⁶⁵ Ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ.

⁶⁶ Ч. 1 ст. 2 Закона Ненецкого автономного округа 29.12.2012 N 115-оз.

в каждой ситуации, то можно увидеть, как описанные выше проблемы регионального законодательства складываются в единую запретительную систему.

Астрахань

Накануне всероссийской антикоррупционной акции в марте 2017 года несколько человек подали уведомление в Астраханскую городскую администрацию, чтобы согласовать пикет в Братском саду возле памятника неизвестному солдату. Их попытка не увенчалась успехом: оказалось, что это место попадает под установленное законом исключение и должно согласовываться не с муниципальными, а с региональными властями, а именно - с министерством культуры и туризма области⁶⁷.

Чтобы не допустить подобной ошибки, организатору акции, кроме внимательного изучения федерального и регионального законов о публичных мероприятиях, следовало бы решить еще две задачи:

- 1) выяснить, не относится ли Братский сад к памятникам истории и культуры, нет ли там объектов транспортной инфраструктуры и не расположены ли где-то рядом “непосредственно прилегающие” здания органов государственной власти;
- 2) найти в массиве актов областного правительства тот, в котором бы указывался конкретный орган для согласования акции в выбранном месте - в региональном законе это не уточняется.

В интернете [можно найти](#) постановление главы администрации Астраханской области от 1997 года, в котором перечислены памятники истории и культуры на территории Астраханской области⁶⁸. Опускаем сомнения в актуальности и полноте этого списка, так как другой вряд ли удастся найти, и последовательно просматриваем перечень из 626 позиций. На 618 строчке встречаем упоминание “Губернского сада” (он же “Александровский сквер” XVIII века), расположенного в границах улиц Советской, Октябрьской, Кирова и Халтурина. Сверяемся с картой города и понимаем, что это и есть Братский сад. Вообще организаторам акций следует неплохо разбираться в краеведении.

Теперь мы знаем, что уведомлять об акции нужно орган не муниципальной, а региональной власти. Но какой?

⁶⁷ Закон Астраханской области предписывает подавать уведомление следующим образом. По умолчанию в согласовании акций участвуют органы муниципальной власти: городские, сельские поселения или городские округа. Если акция планируется на территории нескольких муниципальных образований, то надо подать сразу несколько уведомлений. Из этого правила есть несколько исключений: с региональными властями согласуются акции возле зданий госорганов, на территории памятников истории и культуры, а также на объектах транспортной инфраструктуры общего пользования. Закон прямо не указывает на то, с какими органами госвласти надо согласовывать те или иные акции, отсылая организаторов к актам областного правительства. Также закон умалчивает, как и в какой форме подавать уведомление. Закон Астраханской области от 27 ноября 2012 года N 80/2012-ОЗ.

⁶⁸ Постановление главы администрации Астраханской области от 27 октября 1997 года N 437.

До 1 января 2017 года в области действовало специальное положение о порядке проведения публичных мероприятий на территории памятников истории и культуры Астраханской области⁶⁹. В соответствии с этим документом уведомления следовало подавать в управление по сохранению культурного наследия министерства культуры Астраханской области. Как мы помним, интересующие нас события происходили в марте 2017 года, то есть после отмены специального положения.

Продолжаем исследование дальше и при должном усердии натываемся на постановление о службе государственной охраны объектов культурного наследия Астраханской области, в котором среди прочего указано, что ведомство осуществляет “прием уведомлений о проведении публичного мероприятия, в случае если публичное мероприятие планируется провести на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры”⁷⁰. Далее по тексту документа выясняем местонахождение службы. В положении ничего не говорится о часах приема уведомлений. На [сайте](#) службы в контактной информации указаны только номера телефонов и электронные адреса конкретных сотрудников. В [другом разделе](#) сайта есть информация о “приеме граждан” (дни, часы, телефон для справок), но остается непонятным, относится ли к приему граждан подача уведомлений или нет. У нас не остается другого варианта как проверить это предположение опытным путем.

Приведем еще пару особенностей регионального регулирования публичных мероприятий в Астраханской области.

В законе Астраханской области о публичных мероприятиях Братский сад упоминается в качестве исключения из перечня мест, в которых дополнительно к федеральным ограничениям запрещено проводить акции. Из-за такой сложной организации текста закона с перемежающимися правилами и исключениями из них, складывается впечатление, что Братский сад - это местный гайд-парк, где действует упрощенная процедура проведения акций⁷¹. На самом деле это не так, в Астрахани всего одно специально отведенное место для акций - Парк культуры АТРЗ⁷².

⁶⁹ Постановление Министерства культуры Астраханской области от 6 июня 2014 года N 22-п.

⁷⁰ Постановление Правительства Астраханской области от 13 декабря 2016 года N 444-П.

⁷¹ См., например, публикацию в издании "ПунктА" от 22 марта 2017 года "«Димон-митинг» сторонников Навального никак не согласуют в Астрахани": "Андрей Егоров усматривает в отказе нарушение закона: – Согласно законодательству, при отказе в согласовании публичной акции горадминистрация обязана предоставить нам свободную альтернативную площадку либо указать иное время проведения акции. Ни то, ни другое не было сделано, хотя такие места в городе есть: Братский сад, площадь Ленина (обе площадки входят в утвержденный перечень для проведения публичных акций), Морской сад и др.. Хотя переговоры ведутся в вежливой манере, без беспредела, явно видно желание чиновников нам отказать или хотя бы затянуть время для того, чтобы мы не успели созвать астраханцев. Вместо того, чтобы четко сообщить свободное альтернативное место или время, от нас просят вновь подать заявку с указанием нового места. То есть, по сути, предлагают «сыграть в угадайку»: мы снова подаем заявку, а нам снова сообщают, что «там занято», и так до тех пор, пока не выйдут все сроки". URL: <https://punkt-a.info/news/politika-i-jekonomika/dimon-miting-storonnikov-navalnogo-nikak-ne-soglasuyut-v-astrakhani#hcq=sMclYPr>

⁷² Постановление правительства Астраханской области от 25 января 2018 года N 22-П.

Областной закон требует согласовывать с органами госвласти акции в трех случаях: на объектах транспортной инфраструктуры, на территории памятников истории и культуры, возле зданий госорганов. Но остается непонятным, куда подавать уведомление, если акция планируется возле памятника культуры, в котором расположен орган госвласти (такое часто бывает, например, правительство Астраханской области занимает ансамбль зданий городских учреждений и реального училища 1880-1912 годов), либо в случае, когда объекты транспортной инфраструктуры одновременно являются памятниками истории или культуры (и это тоже не редкость, например, Пароходная улица второй половины XIX - начала XX веков, в границах нынешней улицы Желябова от Коммерческого моста до улицы Анри Барбюса).

Саранск

Весной 2017 года городские власти Саранска отказали в согласовании пикета у памятника Стратонавтам на Привокзальной площади и у памятника Полежаеву на Пролетарской улице: организаторам предложили подать уведомление в министерство культуры республики Мордовии. Республиканский закон действительно предусматривает несколько исключений в порядке согласования акций, в частности, акции возле памятников культуры необходимо согласовывать с государственными властями⁷³.

На [портале](#) открытых данных в “Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации” отмечено 98 объектов, расположенных в Саранске. Почти все они сконцентрированы в центре города. На Привокзальной площади находится памятник Героям-стратонавтам, который в реестре значится как памятник истории федерального значения. Но из реестра неясно, отнесена ли к территории памятника культуры только сама скульптура или вся площадь⁷⁴. Та же ситуация и со второй площадкой - у памятника Полежаеву.

Закон Республики Мордовия не указывает конкретное ведомство для подачи уведомления, лишь обозначая, что это “исполнительный орган государственной власти Республики Мордовия, уполномоченный в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия”. Подзаконного акта с конкретизацией нам не удалось найти в открытых источниках. Но мы нашли [судебное решение 2015 года](#), где организаторы некой акции

⁷³ С администрациями городских и сельских поселений согласовываются только акции численностью до 1000 человек, для мероприятия с большим количеством участников уведомление придется подавать в администрацию муниципального района. Также с властями муниципальных районов придется согласовывать акции на территории объектов транспортной инфраструктуры, либо на территории нескольких поселений одновременно. При этом акции любой численности на территории городских округов согласовываются с администрацией городского округа. С государственными властями согласуются только акции на территории памятников истории и культуры. О том, как и в какой форме подавать уведомление, местный закон ничего не говорит. Закон Республики Мордовия от 19 декабря 2012 года N 87-З.

⁷⁴ Региональный закон направляет подавать уведомление в госорган только для акций “на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры” (Закон Республики Мордовия от 19 декабря 2012 года N 87-З). В ФЗ об объектах культурного наследия говорится, что граница территории конкретного памятника культура описывается в соответствующем нормативном акте (ст. 3.1 ФЗ от 25.06.2002 N 73-ФЗ).

столкнулись с той же проблемой: хотели провести пикет у здания Государственного собрания Мордовии, подали уведомление в администрацию Саранска, но их направили в другое ведомство. Среди прочего, в этом судебном решении говорится, что “уполномоченным органом” для согласования акций на территории памятников истории и культуры является “Министерство культуры и туризма Республики Мордовия”. Суд не ссылается на какой-либо закон или подзаконный акт, так что остается непонятным, на основании чего делается подобный вывод. В списке полномочий республиканского министерства культуры на [официальном сайте](#) ведомства не упоминается рассмотрение уведомлений и согласование публичных мероприятий.

Судя по всему, узнать о том, куда подавать уведомление об акциях на территории памятников истории и культуры в Республике Мордовия, можно только из решения суда, либо из ответа городской администрации. Также непонятным остается вопрос о конкретном адресе, днях и часах для подачи уведомлений.

Отдельного внимания заслуживает проблема с полномочиями республиканского министерства культуры по согласованию акций. В положении о ведомстве ничего об этом не говорится, кроме того, что министерство “осуществляет иные полномочия в сфере культуры, отнесенные к компетенции Министерства, в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия”⁷⁵. Наверное, логика республиканских нормотворцев заключалась в том, что этого достаточно в сочетании с указанием в специальном региональном законе сферы компетенций уполномоченного органа. Так или иначе, подобное регулирование представляется не прозрачным.

Якутск

Организаторами антикоррупционной акции на Комсомольской площади Якутска весной 2017 года городская администрация предложила перенаправить уведомление в адрес республиканского министерства по развитию институтов гражданского общества, сославшись на то, что выбранное организаторами место “закреплено за администрацией Главы и правительства Республики Саха (Якутия)”.

Местный закон требует подавать уведомление не в муниципальные власти, а в региональные, в двух случаях: если акция будет проходить рядом с госорганами или на территории “историко-архитектурного, административного центра” города Якутска⁷⁶.

⁷⁵ П. 31 ст. 9 Постановления Правительства Республики Мордовия от 11 октября 2017 года N 551.

⁷⁶ В Республике Саха (Якутия) акции согласуют и муниципальные, и региональные органы власти. При этом местный закон не уточняет, в органы муниципальной власти какого уровня и в каких случаях подавать уведомление, просто указывается, что по общему правилу уведомление подается “в администрацию муниципального образования, на территории которого планируется проведение публичного мероприятия”. Если акция планируется на территории нескольких муниципальных образований, то подается несколько уведомлений. С государственными органами власти согласовываются акции рядом с республиканскими госорганами, а также на территории “историко-архитектурного, административного центра” города Якутска. Ответственный за согласование акций орган исполнительной власти в законе Якутии также не указан. В отличие от предыдущих регионов, в Республике Саха (Якутия) предусмотрено, что при подаче уведомления

Комсомольская площадь в Якутске едва ли подпадает под исключение, связанное с согласованием акций возле зданий республиканских органов госвласти: с двух сторон она ограничена Парком культуры и широкой улицей Лермонтова, к другим ее сторонам примыкают стадион, рынок и торговый центр. Чтобы понять, относится ли Комсомольская площадь к **“историко-культурному и административному центру”** Якутска, нужно разобраться, где проходят его границы.

В административном делении города есть **“Центральный район”**, к которому, судя по ресурсу [“2gis”](#), Комсомольская площадь и относится. Возможно, Центральный район и имеется в виду, но тогда почему бы законодателям так прямо и не написать?

После дополнительных поисков в [Генеральном плане Якутска](#) можно найти упоминание **“историко-архитектурного центра”** Якутска. К сожалению, приложения к этому плану с подробной информацией нет в открытых источниках.

4. Утвердить карту схему развития города Якутска (городского округа Якутск) (Приложение N 8),* план современного использования территории (Приложение N 9),* Схему комплексной оценки территории (приложение N 10);* генеральный план (Основной чертеж) (Приложение N 11),* Схемы ИТМ ГО и ЧС (Приложение N 12);* схему границ объекта **“Историко-архитектурный центр столицы Республики Саха (Якутия)”, г. Якутск (Приложение N 13).***

* Приложения N 3 - N 13 не приводятся. - Примечание изготовителя базы данных.

Изображение: фрагмент Постановления об утверждении Генерального плана Якутска.

В приложении к [постановлению](#) правительства Якутии можно найти “Перечень зданий и земельных участков, включенных в объект **“историко-архитектурный административный центр** столицы Республики Саха (Якутия) г. Якутска”, там перечислена и Комсомольская площадь.

Но мы ищем не “историко-архитектурный административный центр”, а “историко-культурный и административный центр” Якутска - его границы в открытых источниках нам найти не удалось. Зато мы обнаружили много вариантов того, как можно обозначить центр одного города в разных официальных документах: “историко-культурный и административный центр”, “центральный район”, “историко-архитектурный центр”, “историко-архитектурный административный центр столицы Республики Саха (Якутия) г. Якутска”. Такое разнообразие формулировок явно не повышает прозрачность правового регулирования.

Предположим, что Комсомольская площадь действительно относится к “центру” из республиканского закона о публичных мероприятиях. В таком случае тот же закон требует

организатор предоставляет паспорт (Закон Республики Саха (Якутия) от 26 ноября 2008 года N 617-3 N 125-IV).

подавать уведомление в “уполномоченный орган исполнительной власти” республики, который определяет глава субъекта.

История с ответственными органами за согласование акций на Комсомольской площади сложна и динамична.

В 2007 году, задолго до того, как федеральные законодатели потребовали выделить в регионах “[специальные площадки](#)” для проведения публичных мероприятий (так называемые “гайд-парки”), их решили создавать в Якутии. Именно Комсомольская площадь в Якутске стала такой площадкой в 2007 году. Вице-президент республики [потребовал](#) обустроить ее под проведение “массовых мероприятий”, а согласование акций в этом месте делегировал республиканскому правительству. Указанное распоряжение Вице-президента республики формально не отменено и действует до сих пор.

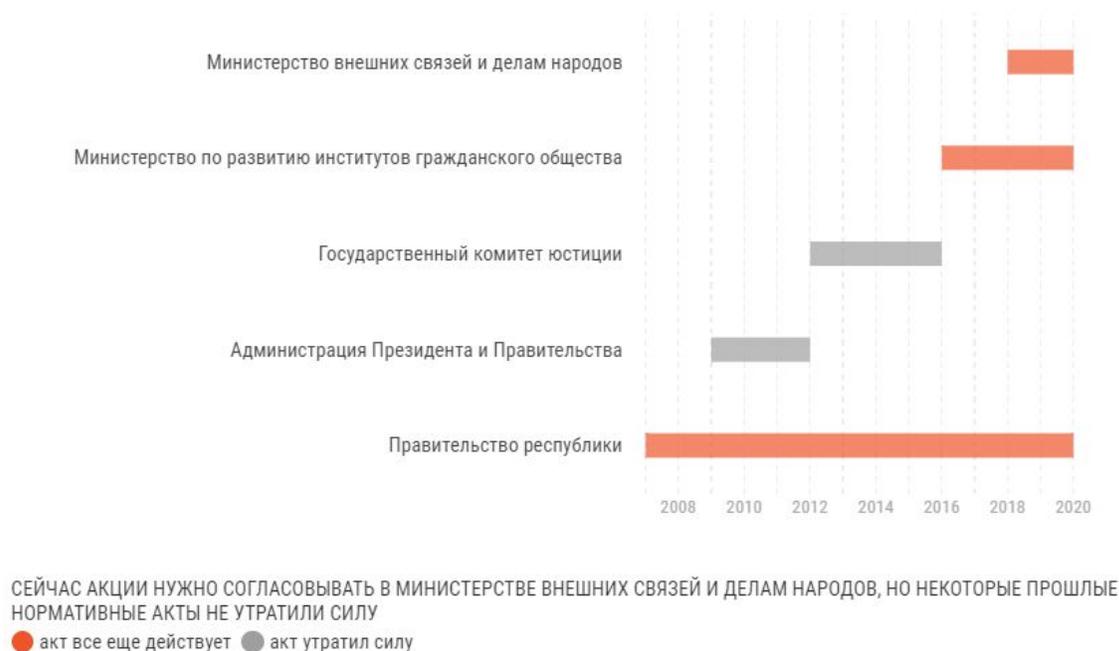
Вместе с тем, с начала 2009 года президент республики издал [указ](#), в соответствии с которым уведомление о проведении акций следовало подавать в администрацию президента и правительство республики.

В апреле 2012 года порядок подачи уведомления снова [изменился](#) - уполномоченным органом стал государственный комитет юстиции Республики Саха (Якутия).

В мае 2016 года согласование акций [передали](#) республиканскому министерству по развитию институтов гражданского общества. Летом 2018 года это ведомство [было упразднено](#). Одновременно региональный департамент по внешним связям был преобразован в министерство внешних связей и делам народов Республики Саха (Якутия). Полномочия по согласованию публичных мероприятий в центре Якутска были переданы новому министерству. В сложившейся неразберихе, в июле 2018 года уже упраздненное министерство по развитию институтов гражданского общества [отказало](#) в согласовании митинга против пенсионной реформы. Важной деталью является то, что в специальный указ главы республики по определению органа власти для согласования акций не внесли соответствующих изменений, и там до сих пор указано уже несуществующее министерство.

Пять ведомств менее чем за десять лет. Со сменой уполномоченного органа власти каждый раз менялся адрес, куда организаторы должны физически приносить уведомление, - с улицы Кирова д. 11 на улицу Кирова д. 18, потом на проспект Ленина д. 22, а оттуда на проспект Ленина д. 30.

В ЯКУТСКЕ АКЦИИ НА КОМСОМОЛЬСКОЙ ПЛОЩАДИ НУЖНО СОГЛАСОВЫВАТЬ В СПЕЦИАЛЬНОМ ВЕДОМСТВЕ. НО КАЖДЫЕ НЕСКОЛЬКО ЛЕТ ОНО МЕНЯЕТСЯ



ОВД-Инфо

В республиканском законе предусмотрено, что при подаче уведомления организатор предоставляет паспорт. Как и в других региональных законах, здесь не уточняется необходимость физического присутствия организатора, а также возможность подачи уведомления через представителя. В случае с Якутией этот вопрос особенно важен, потому что это самый большой регион России и расстояния между населенными пунктами и столицей региона могут превышать тысячу километров. Требование согласовывать с региональными властями акции возле зданий республиканских госорганов, например, возле отделений ЗАГСов, может означать для организатора из другого города республики лично явиться в Якутск. К примеру, из поселка Мирный в Якутск дорога занимает более двух часов на самолете в одну сторону.



Изображение: время в пути на самолете и автомобиле из Мирного в Якутск / скриншот Google Maps.

Последствия нарушений порядка подачи уведомления

Предположим, что уведомление подано не в ту администрацию, не тем лицом или не в той форме. Посмотрим, что происходит дальше и к каким последствиям это может привести.

Уполномоченный орган власти может с самого начала отказаться принимать и регистрировать такое уведомление. Так произошло в 2013 году с уведомлением о проведении “Русского марша” в Кемерово. “Уведомление не приняли из-за неправильно заполненной формы документа, поэтому официально «Русский марш» в городе решили не проводить”, - [писал](#) Независимый городской сайт Кемерово. Местный закон о митингах предусматривает регистрацию только уведомлений, поданных с соблюдением требований⁷⁷.

Более вероятным последствием нарушения порядка подачи уведомления может быть его регистрация с последующим сообщением о несоответствиях. При этом скорость такого ответа варьируется. Так, в Республике Башкортостан закон предусматривает личную подачу уведомления организатором с предъявлением удостоверения личности; если у акции несколько организаторов, уведомление должны подавать все они лично и одновременно⁷⁸. Если это правило не исполняется, уведомление все равно зарегистрируют, а о нарушении организатору сообщат в течение трех дней. Закон Республики Татарстан обязывает орган власти сообщить организаторам о

⁷⁷ Ч. 1 ст. 3 Закона Кемеровской области от 12 июля 2006 года N 93-ОЗ.

⁷⁸ Ч. 4 ст. 2 Закона Республики Башкортостан от 19 апреля 2005 года N 175-з.

выявленных проблемах с уведомлением быстрее - в течение 8 рабочих часов, а если речь идет о пикете, уведомление о котором подано менее чем за пять дней, - в день получения уведомления⁷⁹.

Если проблема связана с оформлением уведомления, при ответе возможны два варианта: администрация может предложить исправить уведомление или же потребовать подать его заново. В том же Татарстане организатору предлагается устранить выявленные нарушения, после чего “в течение двух дней производится согласование мероприятия, если до его проведения остается не менее трех дней”. Если после исправления нарушений до мероприятия остается менее трех дней, организатору предлагают выбрать другую дату проведения акции. Фактически это означает подачу нового уведомления⁸⁰.

В то же время совершенно не ясно, на чем может основываться требование заново подать уведомление, если нарушен именно порядок его подачи. Федеральный закон о митингах разрешает органу власти, рассматривающему уведомление, в течение трех дней предлагать изменения, только если несоответствия были обнаружены в **условиях проведения мероприятия** (в его целях, форме, месте, времени проведения)⁸¹.

До 2008 года республиканский закон Башкортостана предусматривал возможность для органов власти считать зарегистрированное уведомление неподанным, если был нарушен порядок его подачи. Местная прокуратура сочла эту норму противоречащей федеральному закону и успешно [обжаловала](#) ее в Верховный суд республики и в Верховный суд РФ.

Если организатор ошибся с выбором администрации, чиновники гипотетически могут либо сами перенаправить уведомление в правильный орган власти, или предложить для проведения акции то место, за согласование которого они отвечают, либо вернуть уведомление организатору с предложением обратиться в другую администрацию.

На практике мы сталкивались только с последним вариантом: органы власти не пытаются решить проблемы, вытекающие из существующего регулирования, а перекладывают их на плечи граждан.

Между тем при иных обращениях в органы власти ситуация обстоит другим образом. В федеральном законе о порядке рассмотрения обращений граждан закреплен принцип перенаправления госорганом ошибочно адресованного обращения⁸². Указанный закон не применим в полной мере к уведомлению о проведении публичных мероприятий, но заложенные в нем принципы, развивающие конституционное право граждан на обращение в органы власти, могли бы улучшить ситуацию и в сфере согласования акций⁸³. На практике мы видим, что в некоторых случаях ответственные органы власти прибегают к нормам указанного закона - например, чтобы увеличить срок ответов⁸⁴. Так, организаторы антикоррупционной акции в марте

⁷⁹ Ч. 8 ст. 3 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года N 91-ЗРТ

⁸⁰ П. 13 Постановления Пленума ВС от 26 июня 2018 г. № 28.

⁸¹ П. 2 ч. 1 ст. 12 ФЗ от 19.06.2004 N 54-ФЗ.

⁸² См. ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ.

⁸³ Ст. 33 Конституции РФ.

⁸⁴ П. 1 ст. 12 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

2017 года в Вологде 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 [ответы приходили](#) уже после дня, на который была назначена акция.

Мы также видим, что органы власти при необходимости могут оперативно коммуницировать друг с другом при рассмотрении уведомления⁸⁵. Это заложено в процедуру согласования акций возле памятников культуры или на объектах транспортной инфраструктуры, когда в течение трех дней, предусмотренных на ответ организатору, администрация успеет отправить копию уведомления в профильное ведомство, получить оттуда заключение и подготовить ответ организатору. Видимо, не только потенциальное усложнение процессов и загруженность чиновников препятствуют организации подачи уведомления по принципу одного окна.

Предложение заново подать уведомление в то же или в другое ведомство с большой вероятностью означает, что согласовать акцию не удастся. Связано это с тем, что на весь процесс согласования выделено всего несколько дней, на которые к тому же накладываются выходные. К примеру, если митинг назначен на воскресенье, организатор точно успеет повторно подать уведомление [ТОЛЬКО В ТОМ СЛУЧАЕ](#), если первое уведомление было подано в первый возможный день - в пятницу за две недели до акции.

Резюме

Федеральный закон о митингах делегирует определение порядка подачи уведомлений о публичных мероприятиях региональным законодателям. Мы проанализировали 159 региональных законов и более 60 подзаконных актов по этой теме. Условно разделили содержащиеся в них правила на два блока:

- i) как подавать уведомление (кто может подать уведомление; нужно ли приносить уведомление или его можно подать дистанционно; какая форма и дополнительные требования к содержанию уведомления установлены; какие документы к уведомлению требуются и как их оформлять);
- ii) куда подавать уведомление (в какой именно орган власти и в каких случаях).

В 33 регионах законы либо вообще не касаются вопросов о том, как подавать уведомление, либо повторяют установленную федеральным законодателем формулу о том, что уведомление подается организатором “в письменной форме” без дополнительных разъяснений.

В 6 регионах законы предусматривают одновременную подачу уведомления всеми организаторами, если их несколько. А в 2 регионах подавать уведомление должен только первый в списке организаторов.

Возможность подать уведомление дистанционно прямо прописана в законах всего трех регионов.

⁸⁵ Например, см. ч. 1 ст. 2 Закона Ивановской области от 28 февраля 2011 года N 9-ОЗ.

Содержание уведомления об акции определено федеральным законом. Вместе с тем, в 3 регионах подзаконные нормативные акты, которые не так просто найти, требуют дополнительно указывать в уведомлении “мощность используемой аппаратуры” и “категории используемых транспортных средств”, если акция планируется на территории памятников истории и культуры. Закон Республики Татарстан дополнительно требует указывать в уведомлении адрес электронной почты организаторов.

Вместе с дополнительными требованиями в региональном законодательстве встречается и недостаток конкретных правил. Только в 40 регионах законы определяют, какую именно информацию об используемых во время акций транспортных средствах надо указывать в уведомлениях. В остальных регионах этот вопрос остается неурегулированным.

В 6 регионах уведомление в один орган власти требуется подавать в двух экземплярах. В 3 регионах к уведомлению обязательно надо прилагать регламент планируемой акции. В Псковской области требуют приложить к уведомлению еще и копию паспорта организатора, а в Чеченской Республике - прошить и пронумеровать все приложения к уведомлению об акции.

В 7 регионах законы прямо указывают на то, что уведомления можно подавать в течение рабочих часов соответствующего уполномоченного органа власти. Это правило фактически сужает временной промежуток для подачи уведомления, так как федеральный закон, например, не запрещает подавать уведомления в субботу.

Региональные законодатели поручают согласование акций как органам государственной, так и муниципальной власти. Это могут быть различные ведомства регионального правительства (государственная власть) или муниципалитеты разного уровня: городские и сельские поселения (нижний уровень) или муниципальные районы и городские округа (верхний уровень).

Отсутствие единой администрации в регионе для подачи уведомления обо всех акциях приводит к тому, что организаторам легко ошибиться, а такие ошибки ведут к отказу в согласовании публичного мероприятия.

Региональные законы устанавливают различные условия для выбора органа власти, в который надо подать уведомление. Эти условия могут быть связаны с местом проведения акции, предполагаемым количеством участников, форматом, тематикой и даже датой мероприятий.

Чаще всего выбор администрации для подачи уведомлений зависит от места акции - в 66 регионах. Например, может отличаться порядок согласования акций возле памятников культуры, объектов транспортной инфраструктуры, на конкретных площадях, улицах и скверах, возле зданий госорганов либо учреждений, в региональных и районных центрах, в ЗАТО, на территории одновременно нескольких муниципальных образований и так далее.

Законодательством 18 регионов предусмотрены случаи, когда организатору надо подать несколько уведомлений в разные органы власти об одной и той же акции. Еще в двух регионах организатор, а не власти, должен сам отправлять копии поданных уведомления в еще один орган власти.

В 25 регионах акции согласуют только муниципальные власти. Чаще региональные законы предусматривают подачу уведомления и в муниципальные, и в региональные органы власти - в зависимости от обстоятельств. Такие правила действуют в 57 субъектах.

Органы государственной власти стремятся контролировать наиболее масштабные акции или акции на особо важных территориях.

- В 23 регионах согласование переносится в региональные органы власти, когда акции планируются возле различных государственных зданий - например, у госучреждений, региональных или федеральных госорганов, госпредприятий, резиденции главы региона.
- В 19 регионах уведомление подается в органы государственной власти, если предполагаемое количество участников выходит за рамки, установленные законом. “Переломным” может быть количество участников в 5000 человек, а может быть 300 и даже 100 человек.
- В городах федерального значения региональные законодатели вообще не доверяют согласование акций муниципалитетам, здесь в согласовании участвуют только органы государственной власти.

Вообще, в 47 регионах законы предусматривают случаи, когда акции надо согласовывать не с ближайшим уровнем властей, городскими и сельскими поселениями или городскими округами, а с муниципальными районами или региональными органами государственной власти.

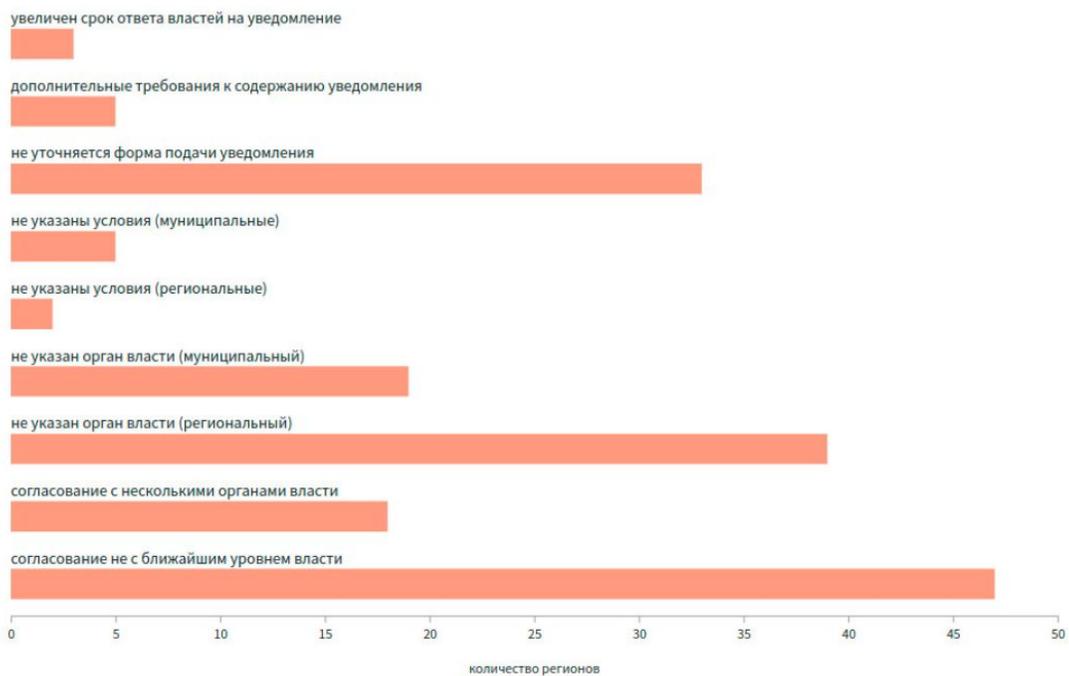
На пересечении вопросов “куда” и “как” подавать уведомление появляется проблема с тем, что организатору может потребоваться подавать уведомление в региональном центре, даже если акция планируется к проведению в удаленных от него населенных пунктах. Это возможно тогда, когда законом предусмотрена личная подача уведомления в региональное правительство или профильное ведомство, например, для согласования акции возле памятника истории и культуры или здания госоргана.

Отдельной проблемой для организаторов акций является соотнесение нормативных требований с конкретным местом, в котором планируется акция. Имеются в виду ситуации, когда региональные законы устанавливают различный порядок для подачи уведомления при проведении акций возле, например, зданий госорганов, памятников истории и культуры, объектов транспортной инфраструктуры и т.д. Близость подобных объектов не всегда очевидна, кроме того, возможно наложение статусов: органы государственной власти могут располагаться в исторических зданиях и т.д.

Если организатор подал уведомление не в тот орган власти, то власти сами не перенаправляют уведомление, а предлагают организатору подать его заново. Ограничения, спорные вопросы и противоречия, заложенные в региональных законах, на практике становятся проблемами для людей, пытающихся провести публичное мероприятие, а не для органов власти. Более того, последние могут использовать недостатки регионального регулирования как инструмент для запрета нежелательных акций.

Ситуация усугубляется низким уровнем цифровизации порядка подачи уведомлений. В настоящее время в суды общей юрисдикции можно направить документы в электронном виде, на сайте Конституционного суда РФ можно создать личный кабинет и из него направлять документы. Но законами большинства регионов не предусмотрена дистанционная подача уведомления об акции.

Проблемы с "порядком подачи уведомления" в региональных законах



ОВД-Инфо

Многие проблемы вытекают из низкого качества нормотворчества.

Много документов, сложно найти актуальную версию

Документов, регулирующих процедуру согласования акций, очень много. Помимо федеральных законов, в каждом регионе действует хотя бы один, а иногда и несколько местных законов, а также множество подзаконных или даже муниципальных актов, затрагивающих правила подачи уведомления. Необходимая информация может содержаться в самых неочевидных документах, и если не проводить специального исследования, организатору легко ошибиться и получить отказ от властей.

Исчерпывающего перечня таких документов для каждого региона или населенного пункта не существует. Отдельная непростая задача - найти необходимый документ в открытом доступе и в актуальном виде, с учетом всех изменений и дополнений. Хорошей практикой в этом вопросе можно назвать [сайт](#) Минюста Республики Татарстан, где в одном месте собраны нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения акций в республике. Но это редкое исключение из правил.

Противоречия нормативной базы

Документы, особенно подзаконные и муниципальные акты, меняются часто и не всегда аккуратно. Это приводит к наслоению действующих и недействующих норм, к коллизиям и противоречиям в регулировании.

- Например, в действующем [постановлении](#) правительства Нижегородской области о порядке проведения публичных мероприятий на территории памятников истории и культуры дана ссылка на отмененный в 2011 году [список](#) вновь выявленных памятников истории и культуры Нижегородской области.
- На февраль 2020 года действовало три противоречащих друг другу документа, требовавших подавать уведомления об акции на Комсомольской площади в Якутске в три разных ведомства. Одно из этих ведомств давно упразднено.

Встречается противоречие между подзаконными актами и региональными законами.

- Например, закон Архангельской области устанавливает образец для уведомления о публичном мероприятии. Постановление же регионального правительства, в случае согласования акций возле памятников истории и культуры, требует от организаторов указывать в уведомлении отличающуюся информацию.

Наконец, региональные законы могут противоречить нормам федерального законодательства.

- Так, “три дня”, предоставленные властям для ответа на уведомление о проведении акции, в 3 регионах превратились в “три рабочих дня”.

Сложные тексты законов и непонятные формулировки

Тексты региональных законов сложно устроены. В них содержатся объемные цитаты из федерального закона с трудновычленимыми вкраплениями оригинальных правил. Важные правила могут быть рассредоточенными по тексту регионального закона и содержаться в неожиданных местах.

- Например, в законе Волгоградской области требования к информации о транспортных средствах, которые планируется использовать во время акции, не конкретизируются в основном тексте, но перечисляются в шаблоне уведомления, который к нему прилагается.

В региональных законах встречаются формулировки, которые трудно понять.

- Например, в Орловской области предусмотрен особый порядок подачи уведомления о “публичных мероприятиях, планируемых к проведению в городе Орле на площади Ленина и на территории сквера Танкистов в нерабочие праздничные дни, установленные законодательством Российской Федерации, а также **в дни, непосредственно предшествующие нерабочим праздничным дням**”⁸⁶.

⁸⁶ П. “Б” ч. 1 ст. 3 Закон Орловской области от 22 декабря 2016 года N 2069-ОЗ.

Пробелы в регулировании

Запутанное и непоследовательное законодательство сочетает излишнюю детальность в некоторых вопросах (например, в вопросах о том, как надо прошивать и нумеровать уведомление) с откровенными пробелами в регулировании. Если вопросы не проясняются в законе, ответы на них иногда обнаруживаются в подзаконных актах или вообще отсутствуют.

- Так, в Калмыкии республиканский закон вообще не описывает порядок подачи уведомления, ограничиваясь ссылкой на федеральный закон⁸⁷. В итоге мы имеем ничего не значащую закольцованную формулировку, которую невозможно применять на практике.
- В законе о митингах в Санкт-Петербурге специально оговаривается, что документ не распространяется на случаи проведения религиозных обрядов⁸⁸. Между тем федеральный закон о свободе совести и религиозных объединениях указывает на необходимость в некоторых случаях согласовывать религиозные обряды в порядке, предусмотренном для публичных мероприятий. Как и куда подавать уведомления о таких мероприятиях в Санкт-Петербурге, неясно⁸⁹.
- По меньшей мере в 53 регионе организатору недостаточно изучить тексты местных законов, чтобы понять, куда подавать уведомление. Например, региональный законодатель указывает, что уведомление надо подавать в некий “уполномоченный орган исполнительной власти”, либо в “местную администрацию”.
- В законах как минимум шести регионов не прописаны условия, при которых надо обращаться в тот или иной орган.

Непонятно, что такое “порядок подачи уведомления” - и регулирование без полномочий

Законодатели разных регионах трактуют содержание “порядка подачи уведомления” по-разному. Это приводит либо к пробелу в регулировании практически важных вопросов, либо к излишне детальным требованиям и формальностям. Представляется, что эта проблема обусловлена самим федеральным законом, который делегировал регионам регулирование порядка подачи уведомлений, не определив, что это.

Из-за указанной неопределенности “порядка подачи уведомления” также возникает риск регулирования отдельных вопросов региональными законодателями без соответствующих полномочий.

Возникает вопрос, можно ли отнести к “порядку подачи уведомления” дополнительные требования к содержанию уведомления, к приложениям (например, регламента акции или копии паспорта), сроки подачи уведомления, скорость ответа властей на уведомление.

⁸⁷ Ч. 1 ст. 2 Закона Республики Калмыкия от 19 ноября 2012 года N 385-IV-3.

⁸⁸ Ч. 3 ст. 1 Закона города Санкт-Петербург от 21 июня 2011 года N 390-70.

⁸⁹ Ч. 5 ст. 16 ФЗ от 26.09.1997 N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях".

Наконец, остается открытым вопрос, насколько соответствует федеральному законодательству подключение к регулированию исполнительных властей.

- Например, в Санкт-Петербурге постановлением городского правительства (не законом) определяется не только конкретный орган для подачи уведомления, но и условия, при которых надо обратиться с уведомлением об акции в тот или иной орган власти. А это представляется вопросом именно порядка подачи уведомления.

Федеральный закон о митингах разрешает органам государственной власти субъектов РФ принимать нормативные правовые акты, касающиеся публичных мероприятий, только “в случаях, предусмотренных настоящим законом”. Определение “порядка подачи уведомления” исполнительными властями субъект федеральным законом не предусмотрено.