



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина В.А.Тетерина

город Санкт-Петербург

18 июня 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина В.А.Тетерина и его представителя – адвоката С.А.Голубка, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П.Беспаловой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.А.Тетерина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Министерства внутренних дел Российской Федерации – Г.В.Марьяна, от Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека – И.Г.Шаблинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 5 части 4 статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организатор публичного мероприятия обязан обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования.

Пункт 6 части 3 статьи 7 данного Федерального закона устанавливает, что в уведомлении о проведении публичного мероприятия указываются формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия.

Заявитель по настоящему делу гражданин В.А.Тетерин 24 августа 2018 года подал в администрацию города Иркутска уведомление о проведении 9 сентября 2018 года публичного мероприятия в форме митинга с предполагаемым участием 350 человек. 27 августа того же года им был получен ответ администрации города Иркутска, из которого следовало, что поданное уведомление не соответствует Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», поскольку указание в нем на предоставление информации о телефонных номерах вызова полиции и скорой помощи (мобильная связь) в качестве форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи не отвечает в полной мере требованиям поддержания безопасности и правопорядка при проведении публичного мероприятия. В связи с этим, по мнению городской администрации, исключается возможность рассмотрения уведомления в установленном порядке, что, в свою очередь, влечет за собой невозможность согласования заявленного публичного мероприятия.

Полагая нарушенным гарантированное ему конституционное право на свободу мирных собраний, В.А.Тетерин обратился в Кировский районный суд города Иркутска с административным иском о признании незаконным указанного ответа и о возложении на администрацию города Иркутска обязанности не препятствовать проведению публичного мероприятия. Решением названного суда от 4 сентября 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Иркутского

областного суда от 6 ноября 2018 года, В.А.Тетерину было отказано в удовлетворении исковых требований.

Основанием для принятия указанных судебных актов послужило то обстоятельство, что проведение митинга в запланированном В.А.Тетериным месте объективно затрагивало бы интересы значительного числа физических и юридических лиц, чем создавало бы потенциальную угрозу нарушения общественного порядка и личной безопасности граждан. Это налагало на заявителя обязанность указания в уведомлении таких форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, которые были бы достаточными для исполнения требования пункта 5 части 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которому организатор публичного мероприятия должен обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия. Исходя из данных соображений, суды отметили, что указание заявителем в уведомлении информации о телефонных номерах вызова полиции и скорой помощи не может быть признано надлежащими формами и методами его участия в охране общественного порядка и безопасности граждан, так как не содержит перечня конкретных мер, направленных на их обеспечение.

Одновременно суды сочли несостоятельными доводы административного истца о том, что администрация города Иркутска, полагая недостаточными избранные им формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, должна была предложить ему конкретные варианты дополнения (уточнения) таких мер, поскольку по смыслу пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» их определение является правомочием организатора, реализуемым им самостоятельно без какого-либо участия органов публичной власти.

21 сентября 2018 года В.А.Тетерин подал в администрацию города Иркутска уведомление о проведении 7 октября 2018 года публичного

мероприятия в форме демонстрации с предполагаемым участием в ней 100 человек. 24 сентября того же года им был получен ответ, которым данное уведомление со ссылкой на положения пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» было возвращено ему без рассмотрения по мотивам, аналогичным тем, что были использованы при возврате ранее поданного уведомления о проведении митинга. По результатам рассмотрения административного иска В.А.Тетерина суды не нашли оснований для признания ответа администрации города Иркутска незаконным и возложения на нее обязанности не препятствовать проведению публичного мероприятия (решение Кировского районного суда города Иркутска от 4 октября 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 9 октября 2018 года).

По мнению заявителя, взаимосвязанные положения пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», возлагая на организатора публичного мероприятия обязанность указать в уведомлении о его проведении формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, не отвечают критериям определенности правового регулирования, чем позволяют уполномоченным органам государственной (муниципальной) власти произвольно устанавливать, соответствует ли уведомление о проведении публичного мероприятия предъявляемым законом требованиям, и тем самым неправомерно ограничивают свободу мирных собраний, что противоречит статьям 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 29 (части 1 и 4), 31 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные

положения пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в той мере, в какой на их основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос об исполнении организатором публичного мероприятия – в пределах своей компетенции по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия – обязанности указать в уведомлении о проведении публичного мероприятия формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при проведении публичного мероприятия.

2. Предусмотренное статьей 31 Конституции Российской Федерации право граждан России собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является – как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 17 марта 2017 года № 8-П и др.) – одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в России как демократическом правовом государстве, в числе основ конституционного строя которого признаются идеологическое и политическое многообразие и многопартийность и на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, включая судебную, прав и свобод человека и гражданина (статья 1, часть 1; статья 2; статья 13, части 1 и 3; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 64 Конституции Российской Федерации).

Во взаимосвязи с иными правами и свободами, перечисленными в Конституции Российской Федерации, прежде всего в ее статьях 21, 28, 29, 30, 32 и 33, данное право обеспечивает гражданам реальную возможность через проведение публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования) оказывать влияние на деятельность органов публичной власти посредством поддержания цивилизованного мирного диалога между гражданским обществом и

государством. Это не исключает протестного характера таких публичных мероприятий, который может выражаться в критике как отдельных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом.

Соответственно, предполагается, что реагирование со стороны публичной власти на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования должно быть нейтральным и во всяком случае – независимо от политических, культурных и иных взглядов их инициаторов и участников – нацеленным на обеспечение условий (как на уровне законодательного регулирования, так и в правоприменительной деятельности) для правомерного осуществления гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний, в том числе путем выработки четких правил их организации и проведения, не выходящих за рамки допустимых ограничений прав и свобод граждан в демократическом правовом государстве.

Природой гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права, заложенными в нем политическими и публично-правовыми началами обуславливается вытекающая из ее статей 2, 18 и 71 (пункт «в») обязанность государства осуществлять регулирующее воздействие на отношения, связанные с организацией и проведением мирных собраний, с тем чтобы на основе соблюдения баланса частных и публичных интересов обеспечить гражданам и их объединениям реальную возможность путем организации и проведения публичных мероприятий заявлять и отстаивать свою позицию и выдвигать гражданские инициативы по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам, чем оказывать влияние на деятельность органов государственной и муниципальной власти как непосредственно, так и через формирование общественного мнения в целях привлечения внимания к соответствующим проблемам и обсуждения различных способов своевременного и результативного реагирования на них со стороны публично-властных институтов.

Принимая во внимание провозглашенную в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что исходя из самой своей сути публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование) могут затрагивать права и законные интересы широкого круга лиц – как участников таких мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, – государственная защита гарантируется лишь праву на проведение мирных публичных мероприятий. Это право тем не менее может быть ограничено федеральным законом, но только в соответствии с критериями, вытекающими из закрепленных в статьях 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципов недопустимости злоупотребления правами и свободами человека и гражданина, юридического равенства, обоснованности (необходимости) и соразмерности (пропорциональности). При этом вводимые федеральным законодателем ограничения свободы мирных собраний во всяком случае не должны посягать на само существо данного конституционного права и препятствовать открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций.

Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20), Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 21) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11), определяющей, в частности, право на свободу мирных собраний как не подлежащее никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Европейский Суд по правам человека в своей практике применения статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод

последовательно руководствуется тем, что в демократическом обществе свобода собраний является фундаментальным правом и наряду со свободой мысли, совести и религии составляет основу такого общества, не подлежащую ограничительному толкованию (постановления от 25 мая 1993 года по делу «Коккинакис (*Kokkinakis*) против Греции», от 20 февраля 2003 года по делу «Джавит Ан (*Djavit An*) против Турции», от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против России», от 5 марта 2009 года по делу «Баррако (*Barraco*) против Франции» и др.). Это право касается как закрытых, так и публичных собраний, а равно собраний в определенном месте и публичных шествий и может осуществляться отдельными их участниками и организаторами, а также иными лицами, оказавшимися в месте их проведения (постановления от 31 марта 2005 года по делу «Адали (*Adali*) против Турции», от 15 ноября 2007 года по делу «Галстян (*Galstyan*) против Армении» и др.). Устанавливаемые национальным законом исключения из права на свободу собраний должны восприниматься узко, а их перечень должен быть исчерпывающим (постановления от 10 июля 1998 года по делу «Сидиропулос (*Sidiropoulos*) и другие против Греции», от 14 июня 2007 года по делу «Свято-Михайловский приход (*Svyato-Mykhaylivska Parafiya*) против Украины» и др.).

Европейский Суд по правам человека отмечает, что государство должно воздерживаться от применения произвольных мер, могущих нарушить право на мирные публичные акции, и не обладает полной свободой действий даже в случае нарушения их участниками установленных правил проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования (постановления от 12 июня 2014 года по делу «Примов и другие против России», от 12 февраля 2019 года по делу «Мучник и Мордовин против России» и др.). Правила, регулирующие порядок публичных собраний, включая требование предварительного уведомления, имеют существенное значение для спокойного проведения публичных мероприятий, позволяя властям минимизировать помехи уличному движению и принять иные меры безопасности, но их исполнение не может быть самоцелью и не должно

создавать скрытые препятствия для реализации защищаемой названной Конвенцией свободы мирных собраний (постановления от 17 июля 2007 года по делу «Букта (*Bukta*) и другие против Венгрии», от 3 октября 2013 года по делу «Каспаров и другие против России» и др.). Публичные власти должны проявлять определенную толерантность по отношению к мирным собраниям даже тогда, когда они могут вызвать некоторое нарушение обыденной жизни, включая помехи уличному движению, поскольку иначе свобода собраний лишилась бы своего существа (постановления от 17 мая 2011 года по делу «Акгел и Гел (*Akgol and Gol*) против Турции», от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против России» и др.). Любые меры, препятствующие свободе собраний и свободе выражения мнений, кроме случаев подстрекательства к насилию или нарушения демократических принципов, оказывают демократии плохую услугу и даже угрожают ей (постановления от 24 июля 2012 года по делу «Фабер (*Faber*) против Венгрии», от 15 мая 2014 года по делу «Тараненко против России» и др.).

Вмешательство публичных властей в свободу мирных собраний, если оно не предусмотрено законом, не преследует одну или несколько законных целей, перечисленных в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и не является необходимым в демократическом обществе для достижения одной из этих целей, расценивается Европейским Судом по правам человека как нарушение данной статьи (постановления от 14 февраля 2006 года по делу «Христианско-демократическая народная партия (*Christian Democratic People's Party*) против Молдовы», от 27 января 2009 года по делу «Самют Карабулут (*Samut Karabulut*) против Турции», от 12 февраля 2019 года по делу «Рыклин и Шаров против России» и др.). Уважение свободы собраний не может быть сведено к обязанности невмешательства со стороны государства в ее осуществление, – оно должно быть дополнено позитивным обязательством органов власти, имеющих широкие пределы усмотрения при выборе подлежащих использованию средств, обеспечивать эффективную реализацию этого права, с тем чтобы гарантировать нормальное проведение любого публичного мероприятия политического, культурного или иного

характера, которое приобретает особое значение для лиц, придерживающихся непопулярных взглядов или принадлежащих к меньшинствам (постановления от 2 июля 2002 года по делу «Уилсон и Национальный союз журналистов (*Wilson and the National Union of Journalists*) и другие против Соединенного Королевства», от 20 октября 2005 года по делу «Политическая партия «Уранио Токсо» (*Ouranio Toxo*) и другие против Греции», от 21 октября 2010 года по делу «Алексеев против России», от 7 февраля 2017 года по делу «Лашманкин и другие против России» и др.).

Для ограничения политических выступлений или выступлений по иным важным вопросам общественной жизни необходимы веские причины, при отсутствии которых такие ограничения могут негативно сказаться на общем уважении свободы самовыражения и иметь «охлаждающий» (сдерживающий) эффект в отношении права на свободу собраний (постановления от 12 июля 2001 года по делу «Фельдек (*Feldek*) против Словакии», от 14 декабря 2006 года по делу «Карман против России», от 15 ноября 2018 года по делу «Навальный против России» и др.).

Следовательно, законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. В то же время, с учетом того что реализация данного права связана с серьезными рисками, вызываемыми нахождением большого количества людей в одном месте и возможностью возникновения конфликтных ситуаций независимо от намерений организаторов публичных мероприятий и их участников, как сами граждане в силу конституционного запрета осуществления прав и свобод человека и гражданина с нарушением прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), так и государство во исполнение своей конституционной обязанности по соблюдению и защите

прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции Российской Федерации) должны использовать все законные средства для предотвращения и пресечения любых проявлений, не отвечающих самой сути права на мирные собрания.

Таким образом, осуществляя правовое регулирование гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, законодательная власть должна обеспечивать необходимые условия для его полноценной реализации, учитывающие объективную заинтересованность инициаторов публичных мероприятий в сохранении мирного характера организуемых ими политических, культурных и иных акций. Вместе с тем федеральный законодатель обязан проявлять необходимую заботу о надлежащем обеспечении органами публичной власти общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и имущества граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц – с другой, отвечающую целям эффективной государственной защиты прав и свобод всех лиц (как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения нарушений общественного порядка и безопасности граждан.

3. Положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предусматривающие обязанность подачи организатором публичного мероприятия уведомления о его проведении, ранее уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в постановлениях от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П и от 13 мая 2014 года № 14-П указал, что процедура предварительного уведомления органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о проведении публичного мероприятия преследует цель заблаговременно довести до

соответствующих органов публичной власти необходимую информацию о форме, месте (маршруте движения), времени начала и окончания публичного мероприятия, предполагаемом количестве его участников, способах обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а также об организаторах и лицах, уполномоченных выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия. Иначе органы публичной власти, не имея достоверного представления о планируемом публичном мероприятии, его характере и масштабах, лишались бы реальной возможности исполнить возложенную на них статьей 2 Конституции Российской Федерации обязанность по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и принять необходимые меры, в том числе профилактические и организационные, направленные на обеспечение безопасных как для самих участников публичного мероприятия, так и для иных лиц условий проведения публичного мероприятия.

Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющая свою силу, означает, что в демократическом правовом государстве именно органы публичной власти – во исполнение требований статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и правосудия определяются правами и свободами человека и гражданина, – обязаны нести основное бремя ответственности за содействие гражданам в правомерной реализации конституционно гарантированной свободы мирных собраний, в том числе в отношении обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи. В этом контексте и должно восприниматься нормативное содержание пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», возлагающих на организатора публичного мероприятия обязанность обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность

граждан при проведении публичного мероприятия и указывать в уведомлении о его проведении формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи.

3.1. Согласно частям 1, 3 и 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» указание организатором публичного мероприятия в уведомлении, подаваемом в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, форм и методов обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении является одной из его обязанностей и совместно с другими правами и обязанностями данного лица, взявшего на себя функции организации и проведения публичного мероприятия, образует пределы его компетенции в вопросах подготовки соответствующего мероприятия. Определение таких форм и методов, заверенное, как того требует часть 4 статьи 7 названного Федерального закона, подписью организатора публичного мероприятия (лицами, уполномоченными организатором выполнять распорядительные функции по его подготовке и проведению, в случае назначения таковых), и их доведение до сведения осуществляющих согласование публичного мероприятия органов государственной (муниципальной) власти призваны подтвердить готовность организатора предпринять – с учетом конкретных параметров планируемого публичного мероприятия (вида, места проведения, продолжительности, предполагаемого количества участников и т.п.) и корреспондирующих им обязанностей органов государственной (муниципальной) власти по обеспечению и защите гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права – доступные меры к поддержанию общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия.

Наделение пунктом 5 части 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организатора публичного мероприятия компетенцией в сфере

соответствующих отношений, в том числе возложение на него обязанности указать в уведомлении о проведении публичного мероприятия формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, детерминировано особым публично-правовым статусом данного лица как инициатора проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П), обуславливающим конституционную оправданность вменения ему – при соблюдении разумного баланса частных и публичных интересов – определенной степени ответственности за мирное осуществление права на свободу собраний, предполагающей посильное конструктивное участие в поддержании общественного порядка и безопасности граждан в пределах имеющихся у него возможностей.

При решении же вопроса о том, были ли организатором публичного мероприятия в уведомлении о его проведении предусмотрены формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи и являются ли они достаточными, нужно иметь в виду, что согласно Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия могут осуществляться только на безвозмездной основе, а основную ответственность за охрану общественного порядка и безопасности граждан, оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи должны принимать на себя органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, уполномоченные представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, уполномоченные представители органов внутренних дел (пункты 3, 5 и 7 части 1 статьи 12, пункты 2 и 3 части 2 статьи 13, части 2 и 3 статьи 14, часть 3 статьи 18).

Соответствующие обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления находят подтверждение также в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 26³), Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статьи 15 и 16), Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (статьи 1, 2, 12 и 13) и Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (статьи 4, 9, 14, 16 и 17), что полностью согласуется со статьями 2, 18, 71 (пункт «в»), 72 (пункты «б», «ж» части 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Следовательно, при рассмотрении органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления уведомления о проведении публичного мероприятия должны быть исключены любые попытки возложения на организатора заявленного публичного мероприятия таких обязанностей по обеспечению общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, которые надлежит выполнять органам государственной и муниципальной власти и их уполномоченным представителям в силу их конституционно-правового статуса носителей публично-властных полномочий.

Схожий подход к соотношению ответственности организатора публичного мероприятия и уполномоченных субъектов государственной (муниципальной) власти за сохранение его мирного характера и обеспечение общественного порядка и безопасности граждан присущ и Европейскому Суду по правам человека, полагающему, что сферу позитивной ответственности органов публичной власти образуют, в частности, предварительное планирование мероприятий, необходимых для нейтрализации возможной утраты публичным мероприятием мирного характера; назначение органами внутренних дел должностного лица,

ответственного за связь с организатором публичного мероприятия, отсутствие которой может привести к неадекватности мер общественной безопасности, предпринимаемых полицией; организация дежурств бригад скорой помощи на месте проведения публичного мероприятия (постановления от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против России», от 5 января 2016 года по делу «Фрумкин против России», от 8 января 2019 года по делу «Зиновьева против России» и др.).

Таким образом, определение организатором публичного мероприятия форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, свидетельствующее о принятии им на себя соответствующих обязательств и отражающее его представление о целесообразности этих форм и методов, – тем более когда они основаны на сложившихся обыкновениях (предоставление участникам и иным заинтересованным лицам информации о телефонах вызова полиции и скорой помощи; назначение представителей, уполномоченных организатором выполнять распорядительные функции по обеспечению общественного порядка и организации медицинской помощи; немедленное информирование должностных лиц органов внутренних дел обо всех фактах нарушения общественного порядка при проведении публичного мероприятия; вызов в случае необходимости скорой помощи и т.п.) – не может квалифицироваться как отсутствие в уведомлении о проведении публичного мероприятия сведений, предусмотренных пунктом 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и служить основанием для его возвращения организатору без рассмотрения.

3.2. Закрепляя обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления), возникающие у него после получения уведомления о проведении публичного мероприятия, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает, помимо прочего, что в случае необходимости орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации

(орган местного самоуправления) должен довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения такого уведомления (а при его подаче менее чем за пять дней до дня проведения публичного мероприятия – в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям данного Федерального закона (пункт 2 части 1 статьи 12).

При этом отказ в согласовании проведения публичного мероприятия допускается лишь в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с данным Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается (часть 3 статьи 12 данного Федерального закона). Организатор же публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о его проведении не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия (часть 5 статьи 5 данного Федерального закона).

Из содержания приведенных законоположений в их совокупности с очевидностью следует, что указание в уведомлении о проведении публичного мероприятия форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, не отвечающих, по мнению уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления), требованиям названного Федерального закона, ни при каких обстоятельствах не может освобождать соответствующий орган от рассмотрения поданного уведомления, по результатам которого он обязан направить организатору публичного

мероприятия мотивированные (обоснованные) предложения об изменении (дополнении, уточнении) таких форм и методов и в случае принятия организатором этих предложений – не препятствовать проведению заявленного публичного мероприятия.

В Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что, убедившись в отсутствии оснований для отказа в проведении публичного мероприятия, уполномоченные органы государственной и муниципальной власти должны принять все зависящие от них меры к тому, чтобы оно состоялось в избранном организатором месте и в запланированное время, и не должны пытаться под любым предлогом изыскать причины, которые могли бы оправдать невозможность его проведения. Иная интерпретация правового режима рассмотрения и согласования уведомления о проведении публичного мероприятия – в том числе в вопросах форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи – не только расходилась бы с названной правовой позицией, но и вступала бы в противоречие со статьями 15 (часть 2), 18, 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, не допускающими произвольного (незаконного, необоснованного и несоразмерного) ограничения конституционно гарантированной свободы мирных собраний.

3.3. При недостижении согласия между организатором публичного мероприятия и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления относительно форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, которые должны быть указаны в уведомлении о проведении публичного мероприятия, организатор не лишен возможности воспользоваться правом на судебную защиту. Такая возможность прямо предусмотрена статьей 19 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которой решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц,

нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также вытекает из главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующей производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Раскрывая значение права на судебную защиту, Конституционный Суд Российской Федерации с опорой на статьи 18, 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 118 (часть 1), 120 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации неизменно обращал внимание на то, что данное право предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости. Суды при рассмотрении дел обязаны исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, поскольку иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту оказывалось бы ущемленным. Именно судебная власть, действующая на основе принципов самостоятельности, справедливого, независимого, объективного и беспристрастного правосудия, по своей природе в наибольшей мере предназначена для решения правовых споров, в том числе в случаях, касающихся уяснения нормативного содержания оценочных понятий, устанавливаемых законодателем в рамках дискреционных полномочий (постановления от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 27 октября 2015 года № 28-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 11 февраля 2019 года № 9-П и др.).

Применительно к разрешению правовых споров, связанных с формами и методами обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при проведении публичного мероприятия, указанными организатором

в уведомлении о его проведении, это предполагает, что суды должны, не ограничиваясь юридической констатацией обязанностей организатора публичного мероприятия и коррелирующих им полномочий органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, по существу исследовать обоснованность замечаний (претензий), высказанных организатору публичного мероприятия уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, а также обоснованность (необходимость и адекватность) предложений об изменении (дополнении, уточнении) соответствующих форм и методов, адресованных им организатору публичного мероприятия. К тому же, принимая во внимание временные условия организации и проведения публичного мероприятия, установленные федеральным законодателем, судебное рассмотрение соответствующих споров должно осуществляться в максимально короткий срок до даты проведения планируемого публичного мероприятия, так как без этого судебная защита во многом теряла бы смысл (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П).

Из этого исходит и Верховный Суд Российской Федерации, в целях обеспечения единства судебной практики применения законодательства о публичных мероприятиях разъяснивший судам общей юрисдикции в соответствии со статьей 126 Конституции Российской Федерации, что вмешательство органа публичной власти в право проведения мирных публичных мероприятий должно основываться на законе, быть необходимым и соразмерным преследуемой этим органом правомерной цели. В каждом конкретном случае суду надлежит исследовать все выдвигаемые органом публичной власти доводы и представленные им доказательства, а также оценивать их на предмет наличия относимых и достаточных оснований для осуществленного вмешательства (пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и

дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях»).

Таким образом, взаимосвязанные положения пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не препятствуют организатору публичного мероприятия в случае уклонения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления от рассмотрения поданного уведомления о проведении публичного мероприятия или в случае недостижения согласия с этими органами относительно указанных в уведомлении форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи обратиться за защитой своего права на свободу мирных собраний в суд, который обязан в максимально короткий срок до даты проведения планируемого публичного мероприятия объективно и всесторонне оценить обоснованность оспариваемых действий и решений органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

Иначе судебная защита конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование окажется не в состоянии – вопреки предписаниям статей 18, 31, 45 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – обеспечить справедливое разрешение судом споров, возникающих между организатором публичного мероприятия и уполномоченным органом государственной или муниципальной власти относительно указания в уведомлении о проведении публичного мероприятия форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а тем самым эффективную защиту и восстановление данного права в случае его нарушения.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 99 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу, обусловленному необходимостью соблюдения баланса частных и публичных интересов при организации и проведении публичных мероприятий, эти нормы в системе действующего правового регулирования:

не допускают возложения на организатора публичного мероприятия таких обязанностей по обеспечению общественного порядка и организации медицинской помощи во время его проведения, которые надлежит выполнять органам государственной и муниципальной власти и их уполномоченным представителям, обладающим в силу своего конституционно-правового статуса соответствующими публично-властными полномочиями;

не предполагают, что указание организатором публичного мероприятия в уведомлении о его проведении форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при проведении публичного мероприятия, подтверждающее принятие им на себя соответствующих обязательств и отражающее его представление о целесообразности этих форм и методов, может квалифицироваться органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления как невыполнение требований, предъявляемых данным Федеральным законом к содержанию уведомления о проведении публичного мероприятия, и служить основанием для его возвращения организатору без рассмотрения;

не освобождают орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления от направления организатору публичного мероприятия мотивированных (обоснованных) предложений об изменении (дополнении, уточнении) форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, указанных в

уведомлении о его проведении, если они считают их не отвечающими требованиям данного Федерального закона;

не препятствуют организатору публичного мероприятия при недостижении согласия с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления в отношении указанных в уведомлении о его проведении форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи обратиться в суд, который обязан в максимально короткий срок до даты проведения планируемого публичного мероприятия объективно и всесторонне оценить обоснованность замечаний (претензий), высказанных соответствующим органом организатору публичного мероприятия, а также оправданность адресованных ему предложений об изменении (дополнении, уточнении) таких форм и методов.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданина Тетерина Валерия Александровича, основанные на истолковании пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 24-П



Конституционный Суд
Российской Федерации