

КОММЕНТАРИЙ

к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации
от 14 февраля 2013 г. № 4-П

по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»

ПРЕДИСЛОВИЕ

8 июня 2012 г. был принят Федеральный закон № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон № 65-ФЗ), существенно меняющий порядок проведения публичных мероприятий и значительно увеличивающий ответственность за его нарушения.

Не приходится удивляться тому, что этот закон суровостью своих предписаний вызвал заметный резонанс в российском обществе, по крайней мере среди граждан, склонных к публичной гражданской и политической активности. В неменьшей степени вниманием общественности Закон № 65-ФЗ обязан стремительности своего появления на свет.

Действительно, с момента внесения проекта закона в Государственную Думу до его подписания Президентом России прошло меньше одного месяца, что никак нельзя назвать длительным сроком рассмотрения законопроекта, тем более вызвавшего бурные дискуссии среди депутатов. Закон № 65-ФЗ, за исключением отдельных его положений, вступил в силу немедленно со дня его официального опубликования. Быстрота, с которой был введен в действие Закон № 65-ФЗ, вообще говоря, не характерна для федеральных законов, непосредственно затрагивающих основополагающие конституционные права граждан.

Рекордная скорость, с которой Закон № 65-ФЗ вошел в нашу жизнь, тем более вызывает изумление, что предмет его регулирования составляют вопросы, казалось бы, не требовавшие принятия срочных законодательных решений. В течение почти десяти лет страна существовала в условиях относительно стабильного законодательства о публичных мероприятиях, которое, возможно, не в полной мере обеспечивало реализацию гражданами права на их организацию и проведение, но гарантировало защиту интересов общества и государства при проведении таких мероприятий. Во всяком случае на законодательном уровне активно не обсуждался вопрос о необходимости изменения законодательства, регулирующего вопросы, связанные с проведением публичных мероприятий. Поэтому стороннему наблюдателю не так просто понять, в чем состояла объективная необходимость для государства немедленного принятия Закона № 65-ФЗ именно в тот момент, когда он был принят.

Появившийся на фоне всплеска протестной активности населения, Закон № 65-ФЗ оставлял впечатление своего рода узды, с помощью которой власть предрержащие пытались за счет увеличения количества запретов и усиления ответственности сдерживать публичное проявление гражданами недовольства существующей политической системой, негативными явлениями в общественной жизни.

Неоднозначная реакция на принятие данного закона, вызванная отсутствием единства взглядов на проблему взаимоотношений гражданского общества и

государственной власти, накал чувств и эмоций задетых за живое людей породили настойчивую потребность в его беспристрастной оценке. Такая оценка с необходимостью должна была иметь правовой характер. Только право дает возможность беспристрастно взглянуть на спорную ситуацию, объективно рассмотреть притязания различных лиц, определить, какие интересы и требования подлежат защите. Данная задача в полной мере могла быть выполнена только Конституционным Судом Российской Федерации (КС РФ), обладающим властью поддержать конституционную по своей природе норму федерального закона или лишить силы правовую норму, Конституции России не соответствующую, имеющим полномочия дать официальное толкование нормам закона, обязательное при его применении.

Закон № 65-ФЗ едва ли имел шанс остаться вне поля зрения Конституционного Суда России: в обществе сформировалось слишком противоречивое отношение к нему, в том числе среди самих законодателей. Неудивительно, что скоро были найдены поводы и основания для обращения в КС РФ.

В сложившейся ситуации проверка КС РФ конституционности положений Закона № 65-ФЗ и принятие им постановления от 14 февраля 2013 г. № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Постановление), разъяснившего многие вопросы, возникшие в связи с принятием данного закона, по моему мнению, следует расценивать положительно. Постановление содержит убедительные ответы на многие вопросы, имеющие важное значение для применения Закона № 65-ФЗ, позволяет в будущем избежать нарушения прав и интересов граждан, общества и государства.

Однако нельзя не заметить, что аргументы Конституционного Суда РФ и его выводы относительно соответствия Конституции России оспариваемых положений закона, с моей точки зрения, не во всех случаях могут быть признаны обоснованными и в свою очередь требуют правовой оценки, чему и посвящена настоящая статья. Она, не являясь строгим научным исследованием, преследует цель довести до широкого круга читателей суть правовой позиции, выраженной КС РФ в Постановлении, а также представить в общем виде аргументы, которые могут быть предъявлены против отдельных выводов КС РФ и их мотивировки.

ЧАСТЬ 1

Проверка конституционности изменений, внесенных в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»

1. Запрет отдельным лицам выступать организаторами публичных мероприятий (п. 2.1 мотивировочной части Постановления)

Законом № 65-ФЗ ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о митингах) была дополнена пунктом 1.1, предусматривающим, что лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18 и 20.29 КоАП

Российской Федерации, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, не может быть организатором публичного мероприятия.

Объективная оценка конституционности данных положений Закона № 65-ФЗ, по моему мнению, должна основываться прежде всего на том, что возможность для лица выступать организатором публичных мероприятий не является правом, ни при каких обстоятельствах не подлежащим ограничению. Любое публичное мероприятие в большей или меньшей степени затрагивает интересы не только его организатора, но и иных лиц, что не может не учитываться законодателем. Наличие объективных оснований полагать, что потенциальный организатор публичного мероприятия не в состоянии или не имеет намерения должным образом обеспечивать соблюдение прав и законных интересов других лиц при его проведении, может послужить причиной ограничения его прав.

Вместе с тем любое законодательное ограничение прав гражданина не должно являться чрезмерным по сравнению с защищаемым им интересами и не должно приводить к умалению его конституционных прав, что предполагает как минимум обеспечение для гражданина возможности защиты от необоснованного наложения на него данного ограничения.

Применительно к рассматриваемой проблеме законодательное ограничение права гражданина выступать организатором публичного мероприятия будет являться конституционным только тогда, когда оно распространяется исключительно на случаи, в которых такое ограничение действительно необходимо. При этом порядок применения данного ограничения должен обеспечивать соблюдение баланса между интересами гражданина, права которого подлежат ограничению, и интересами других лиц, общества и государства.

Признавая соответствующими Конституции РФ положения п.1.1 ч. 2 ст. 5 Закона о митингах, КС РФ обоснованно указал на то, что проведение публичного мероприятия «объективно затрагивает интересы значительного числа граждан (как принимающих в публичном мероприятии непосредственное участие, так и претерпевающих те или иные последствия его проведения), чем создается потенциальная опасность нарушения общественного порядка».

Исходя из данного суждения как из общей посылки, КС РФ признал соответствующими Конституции России оспариваемые положения Закона о митингах, поскольку они, по мнению КС РФ, действуют исключительно в отношении лиц, «деяния, характер, а также неоднократность совершения которых позволяют усомниться в возможности таких лиц организовать и, главное, провести мирное публичное мероприятие с соблюдением установленного законом порядка».

Однако данная аргументация, с моей точки зрения, не может быть признана достаточной для вывода о конституционности оспариваемой нормы права.

Во-первых, вопреки мнению КС РФ, далеко не во всех случаях являются очевидными основания для сомнения в возможности лиц, указанных в п.1.1 ч. 2 ст. 5 Закона о митингах, организовать и провести публичное мероприятие. Например, не очевидна связь между нарушением гражданином ст. 20.3 КоАП РФ (Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций), ст. 20.29 КоАП РФ (Производство и распространение экстремистских материалов) и налагаемым на него запретом быть организатором публичных мероприятий. Объект данных правонарушений, способ их совершения не дают утверждать что-либо относительно возможности или невозможности совершившего их лица организовать и провести публичное мероприятие. Еще менее очевидна связь между деятельностью по организации и проведению публичных мероприятий и многими преступлениями, ответственность за которые предусмотрена гл. 29 УК РФ (преступления против основ конституционного

стра и безопасности государства) или разделом IX УК РФ (преступления против общественной безопасности и общественного порядка). Например, раздел IX УК РФ устанавливает ответственность, в том числе, за преступления в сфере компьютерной информации (гл. 28 УК РФ), которые не имеют никакого отношения к организации и проведению публичных мероприятий.

Во-вторых, КС РФ оставляет без внимания вопрос о том, что совершение указанных в пп. 1.1 ч. 2 ст. 5 Закона о митингах преступлений или административных правонарушений с неизбежностью влечет для лица, их совершившего, невозможность выступать в качестве организатора публичных мероприятий. Законодательство не предусматривает для такого лица возможности представить доводы, доказывающие, что применение в отношении него данной меры в конкретном случае не требуется, не позволяет оспаривать применение к нему рассматриваемой санкции. Между тем отсутствие такой возможности представляется мне существенным, в особенности с учетом того, насколько широк круг лиц, на которых распространяется действие п.1.1 ч. 2 ст. 5 Закона о митингах, а также принимая во внимание возможные на практике злоупотребления при привлечении лица к уголовной, и тем более к административной ответственности.

Изложенное, на мой взгляд, позволяет сделать вывод о том, что запрет для лица выступать организатором публичных мероприятий может быть признан соответствующим Конституции России только после уточнения перечня случаев, в которых он может иметь место, и только если он будет применяться по решению суда, которое можно будет обжаловать в установленном законом порядке.

Существенным вопросом, влияющим на конституционность пп. 1.1 ч. 2 ст. 5 Закона о митингах, как устанавливающего ограничение конституционных прав граждан, является вопрос о недопустимости его расширительного толкования. Постановление содержит ряд важнейших выводов, не допускающих или существенно ограничивающих возможность расширительного толкования данной нормы права.

Во-первых, Конституционный Суд РФ обоснованно отметил, что рассматриваемый запрет может быть распространен исключительно на граждан и не применим в отношении иных субъектов. Данный вывод КС РФ имеет существенное значение, принимая во внимание, что согласно ч. 1 ст. 5 Закона о митингах организаторами публичных мероприятий могут являться не только граждане, но и политические партии, иные общественные и религиозные объединения (в том числе их отделения).

Исходя из системного толкования положений п. п. 1.1 и 2 ч. 2 ст. 5 Закона о митингах, КС РФ сделал вывод о том, что общественные и религиозные объединения не могут выступать организаторами публичных мероприятий только в случае, «если их деятельность приостановлена, запрещена либо если они в установленном законом порядке ликвидированы».

Во-вторых, важнейшим выводом Конституционного Суда РФ в Постановлении является вывод о том, что запрет для лица быть организатором публичных мероприятий не препятствует ему обращаться к другим лицам с просьбами об их организации к другим лицам, оказывать им содействие, а главное – не является запретом принимать участие в публичных мероприятиях.

Поскольку проведение публичного мероприятия по своей сути является формой реализации конституционных прав граждан на выражение своего мнения, а также на свободу собраний, сохранение за лицом возможности участвовать в публичных мероприятиях, а также оказывать содействие их проведению, является важнейшей гарантией его конституционных прав. Обеспечение данной гарантии является несомненной заслугой Конституционного Суда Российской Федерации.

В заключение отмечу, что признание конституционности рассматриваемой нормы права в полной мере соответствует общей канве Постановления, сквозь которое красной нитью прослеживается мысль о повышенных обязательствах организатора публичного мероприятия по защите прав и законных интересов третьих лиц, общества и государства при его проведении. Данная идея, с моей точки зрения, не бесспорная, требует самого серьезного обоснования и предельной аккуратности при ее воплощении в законодательстве. Как будет показано ниже, законодательные решения вопросов, касающихся правового статуса организатора публичных мероприятий, не всегда можно признать удачными, а с выводами КС РФ относительно конституционности соответствующих норм права не во всех случаях можно согласиться.

2. Запрет предварительной агитации о публичном мероприятии (п. 2.2 мотивировочной части Постановления)

Предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ явились также положения п. 6 ст. 2 Закона № 65-ФЗ, которым внесены изменения в ч. 1 ст. 10 Закона о митингах. Согласно новой редакции ч. 1 ст. 10 указанного закона организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии.

Исходя из буквального значения приведенной нормы права, она существенно ограничивает право организаторов публичных мероприятий и иных лиц по сравнению с ранее действовавшей редакцией ст. 10 Закона о митингах, которая предусматривала возможность проведения предварительной агитации о публичном мероприятии с момента подачи уведомления о его проведении.

Несмотря на это, рассматриваемая норма права признана КС РФ не противоречащей Конституции России.

Признавая соответствующим Конституции РФ новую редакцию ч. 1 ст. 10 Закона о митингах, КС РФ исходил из того, что до времени согласования публичного мероприятия «любую информацию о нем нельзя считать полностью и окончательно достоверной», учитывая, в том числе, «возможность отказа организатора от проведения публичного мероприятия и после подачи уведомления о его проведении». Начало агитации о проведении публичного мероприятия, по мнению КС РФ, «может ввести граждан и их объединения в заблуждение».

С моей точки зрения, аргументы КС РФ, правильные по существу, не являются достаточными для окончательного разрешения вопроса о конституционности или неконституционности оспариваемой нормы права. Возможное введение граждан в заблуждение относительно проведения в будущем публичного мероприятия, вызванное сообщением им предварительной информации, которая впоследствии может измениться, само по себе не свидетельствует о нарушении конституционных прав граждан.

Кроме того, устанавливаемое данной нормой ограничение возможности проведения агитации является явно избыточным по отношению к защищаемым ей интересам. Для того чтобы избежать введения граждан в заблуждение в ходе предварительной агитации о проведении публичного мероприятия, было бы достаточно обязать организатора сообщать при ее проведении о том, что время и место публичного мероприятия еще не согласованы и могут измениться.

Для разрешения вопроса о конституционности данной нормы необходимо в первую очередь ее правильное истолкование, позволяющее уяснить содержание установленных ей предписаний, чему в значительной степени посвящен п. 2.2 мотивировочной части Постановления.

Во-первых, КС РФ в Постановлении указывает на то, что запрет предварительной агитации о проведении публичного мероприятия не исключает возможности оповещения граждан о его проведении. Как следует из Постановления, «организатор публичного мероприятия вправе любым способом распространять сведения о целях, форме, заявленном месте и времени проведения, предполагаемом количестве участников и других деталях публичного мероприятия, однако эти сведения не должны содержать приглашений и призывов принять в нем участие».

Конечно, квалификация действий организатора публичного мероприятия или иных лиц как проведение агитации либо как оповещение о предстоящем публичном мероприятии в каждом конкретном случае зависит от усмотрения правоприменительных органов. Однако Постановление устанавливает достаточно четкие критерии для различения двух видов действий: оповещение, в отличие от агитации, не должно содержать призывов к участию в публичном мероприятии.

Представляется, что признание КС РФ правомерности оповещения граждан о предстоящем публичном мероприятии до согласования времени и (или) места его проведения является важной гарантией права на свободу собраний, поскольку участие заинтересованных граждан в публичном мероприятии в большей степени зависит от наличия у них информации о его проведении, чем от собственно призывов участвовать в нем.

Необходимо отметить, что, исходя из буквального толкования Постановления, право на оповещение принадлежит именно организатору публичного мероприятия. Однако, с моей точки зрения, анализ правовой позиции КС РФ не дает оснований для вывода о том, что оповещение о публичном мероприятии не может проводиться иными лицами. Ограничительное толкование п. 2.2 Постановления, равно как и новой редакции ч. 1 ст. 10 Закона о митингах, безосновательно снижало бы значение оповещения о публичном мероприятии и приводило бы к ущемлению конституционных прав граждан в первую очередь права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции России).

Во-вторых, Конституционный Суд РФ в Постановлении отметил, что «в случаях, когда проведение публичных мероприятий не требует подачи соответствующего уведомления, а следовательно, и согласования (часть 11 статьи 7 и часть 11 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), их организаторы вправе начинать вести предварительную агитацию в любое удобное для себя время».

Данная правовая позиция КС РФ полностью согласуется с общей логикой Постановления о том, что место и время проведения публичного мероприятия могут быть изменены в процессе его согласования, что и вызывает необходимость установления запрета на проведение предварительной агитации. Отсутствие необходимости такого согласования означает отсутствие оснований для ограничения в соответствующем случае возможности проведения предварительной агитации.

В третьих, в Постановлении КС РФ подчеркивает, что «публичное мероприятие должно считаться согласованным не только после получения подтверждения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, но и в случае, если указанные органы в установленный законом срок не

довели до организатора публичного мероприятия предложение об изменении места и (или) времени его проведения».

Исходя из п. 2 ч. 1 ст. 12 Закона о митингах, 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 закона, по общему правилу, должно быть доведено до организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления.

Соответственно, возможность проведения предварительной агитации, в случае отсутствия предложений со стороны уполномоченных органов государственной власти, возникает у организатора публичного мероприятия, как правило, по истечении трех дней со дня направления им уведомления о его проведении.

Данная правовая возможность, напрямую Законом о митингах не предусмотренная, но прямо указанная в Постановлении, по существу также является гарантией права граждан на проведение предварительной агитации о публичных мероприятиях и ограничивает сферу применения ч. 1 ст. 10 Закона о митингах.

В четвертых, в п. 2.2 мотивировочной части Постановления КС РФ дал оценку сущности процедуры согласования публичного мероприятия и ее правовому значению. Данный вопрос, с моей точки зрения, заслуживает самостоятельного подробного рассмотрения.

В настоящей статье я считаю необходимым указать лишь на то, что КС РФ вновь подтвердил свою позицию, ранее выраженную в Определении от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П, в соответствие с которой «понятие «согласование проведения публичного мероприятия с органом публичной власти» – по своему конституционно-правовому смыслу – не предполагает, что орган публичной власти может по своему усмотрению запретить проведение публичного мероприятия или изменить его цели, место, время или форму; он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение должно быть мотивированным».

Из приведенной правовой позиции КС РФ явствует неправомерность произвольного отказа органов государственной власти (местного самоуправления) в согласовании времени и места проведения публичного мероприятия.

Однако позиция КС РФ в данном случае не может послужить основанием для вывода о возможности проведения предварительной агитации о публичном мероприятии в том случае, когда отказ в согласовании места и времени его проведения является незаконным, поскольку незаконность отказа должна быть установлена компетентным органом власти и не означает возможности самовольного, без надлежащего согласования, проведения гражданами публичного мероприятия.

В то же время Постановление позволяет сделать вывод о том, что отказ в согласовании или уклонение от согласования места и времени проведения публичного мероприятия со стороны органов государственной власти (местного самоуправления) создает препятствия в его проведении, в том числе неправомерно ограничивая возможности для предварительной агитации.

Приведенные выше правовые позиции КС РФ, придерживающегося ограничительного толкования ч. 1 ст. 10 Закона о митингах (в редакции Закона № 65-ФЗ), дают основания утверждать, что данная норма права не противоречит Конституции России, поскольку не приводит к умалению конституционных прав граждан, являющихся организаторами публичного мероприятия, его потенциальных участников или иных лиц, обеспечивая достаточные возможности для их осуществления.

3. Обязанность организатора публичного мероприятия по недопущению превышения заявленного числа его участников (п. 2.3 мотивировочной части Постановления)

На рассмотрение КС РФ был поставлен также вопрос о конституционности положений п. 7 ст. 1 и абз. 4 и 5 пп. «в» п. 1 ст. 2 Закона № 65-ФЗ, предусматривающих возложение на организатора публичного мероприятия обязанности принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников и устанавливающих ответственность за ее невыполнение.

Согласно п. 7.1 ч. 4 ст. 5 Закона о митингах, введенной в действие абз. 4 и 5 пп. «в» п. 1 ст. 2 Закона № 65-ФЗ, организатор публичного мероприятия обязан принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу. Пункт 7 ст. 1 Закона № 65-ФЗ содержит новую редакцию ст. 20.2 КоАП РФ (Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования), который устанавливает административную ответственность, в том числе, за нарушения п. 7.1 ч. 4 ст. 5 Закона о митингах.

Вопрос о конституционности данных норм права, по моему мнению, является одним из самых сложных и дискуссионных среди всех вопросов, рассмотренных в Постановлении. Сразу отмечу, что указанные положения Закона № 65-ФЗ в их были признаны КС РФ не противоречащими Конституции России в данном суде толковании.

Очевидно, что количество участников публичного мероприятия имеет немаловажное значение при его проведении, хотя бы в силу того, что большие скопления людей потенциально создают дополнительные факторы риска для жизни, здоровья, имущества граждан, общественного порядка, иных охраняемых законом интересов. Существование данных рисков государство обязано учитывать, в том числе при законодательном регулировании отношений по поводу проведения публичных мероприятий.

Однако, во-первых, в своей правотворческой деятельности органы государственной власти обязаны помнить о том, что правовое регулирование всегда должно иметь целью защиту правоотношений и их участников от реально существующих угроз. Воображаемые, гипотетические угрозы правам и законным интересам граждан не могут являться основанием для ограничения прав других лиц или для возложения на них дополнительных обязанностей. В такой ситуации возложение на субъекта каких-либо обязанностей в действительности являлось бы произвольным, а не было бы вызвано объективной причиной, что приводило бы к неправомерному ограничению прав такого субъекта.

Во-вторых, даже наличие у лица подлежащего правовой защите интереса не может являться основанием для возложения на другое лицо чрезмерных обязанностей с целью обеспечения его охраны. Государство во всех случаях обязано соблюдать баланс между правами и интересами различных лиц, не допуская защиту одних интересов в ущерб другим.

Как указывает КС РФ в Постановлении, «возложение на организатора публичного мероприятия обязанности принять меры по недопущению превышения числа участников публичного мероприятия, указанного в уведомлении о его проведении, ... направлено на обеспечение общественного порядка и безопасности граждан».

Признавая важность охраны указанных интересов, я все же не могу не обратить внимание на то, что конституционность предусмотренных Законом 65-ФЗ в целях их защиты мер отнюдь не очевидна. В истории современной России едва ли имеются многочисленные примеры событий, когда слишком большое количество участников публичных мероприятий само по себе привело бы к существенным негативным последствиям. Не обладая соответствующей информацией, я не усматриваю оснований для возложения на организатора публичного мероприятия обязанностей самостоятельно принимать меры по ограничению количества его участников. Возложение на организатора публичного мероприятия такого рода обязанностей представляется мне искусственным и не оправданным необходимостью, тем более, что органы государственной власти обладают не меньшими, чем организатор публичного мероприятия, возможностями по принятию мер, направленных на ограничение количества участников публичного мероприятия в случаях, когда это по той или иной причине представляется им целесообразным.

Рассматривая содержание обязанности организатора публичного мероприятия, КС РФ в Постановлении приходит к выводу о том, что она предполагает «использование организатором публичного мероприятия всех доступных ему возможностей для того, чтобы количество участников публичного мероприятия не превышало заявленное в уведомлении или, по крайней мере, несмотря на имеющееся превышение, ... не создавалось угрозы общественной безопасности, жизни и здоровью граждан, причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц».

Полагаю, что данный подход также не является оправданным и не обеспечивает баланса прав и интересов организатора публичного мероприятия и иных лиц. Так, КС РФ упускает из виду, что организаторами публичного мероприятия являются, как правило, граждане, частные лица. Их действия имеют целью, прежде всего, реализацию собственных конституционных прав, а не защиту прав других лиц. Любые обязанности, возлагаемые государством на организатора публичного мероприятия, могут считаться правомерными лишь постольку, поскольку их исполнение не препятствует реализации организаторами публичных мероприятий своих прав в первую очередь права на свободу слова и права мирных собраний.

Однако возложение на организаторов публичных мероприятий обязанности принимать меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников может вызвать серьезные затруднения в достижении организатором публичного мероприятия своих непосредственных целей – формирования в результате проведения публичного мероприятия общественного мнения по тем или иным вопросам и т.д. Обязанность принимать все доступные ему меры может привести к тому, что все усилия организатора публичного мероприятия при его проведении или их значительная часть будут посвящены ее выполнению, что очевидно не соответствует Конституции России.

Необходимо также учитывать, что, будучи частными лицами, граждане, выступающие в качестве организатора публичного мероприятия, могут не обладать ни достаточными знаниями, навыками, опытом, психическими качествами, для того, чтобы своевременно и правильно оценить количество его участников и связанные с этим угрозы. Данная функция может быть возложена только на органы государственной власти и их должностных лиц.

Таким образом, обязанность организаторов публичного мероприятия по отношению к обязанности государства в данном случае может иметь только вспомогательный характер и заключаться в выполнении по указанию представителей государства элементарных и не требующих специальных навыков действий по обеспечению безопасности участников публичного мероприятия (в том числе, действий

по предотвращению угроз, связанных с чрезмерным количеством участников публичного мероприятия).

Рассмотрев в Постановлении вопрос об основаниях привлечения организатора публичного мероприятия к административной ответственности за неисполнение требований п. 7.1 ч. 4 ст. 5 Закона о митингах, КС РФ выразил правовую позицию, допускающую, с моей точки зрения, неоднозначное толкование.

Как следует из буквального толкования п. 7.1 ч. 4 ст. 5 Закона о митингах, обязанность принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении количества участников возникает у организатора публичного мероприятия только в том случае, если такое превышение создает угрозу общественному порядку, общественной безопасности, иным указанным в данной правовой норме интересам.

При толковании данной нормы права КС РФ в Постановлении, с одной стороны, исходит из того, что «само по себе участие в публичном мероприятии большего, чем изначально было заявлено его организатором, количества участников... не является достаточным основанием для привлечения организатора публичного мероприятия к административной ответственности». Как указано в Постановлении, установленная п. 7.1 ч. 4 ст. 5 Закона о митингах обязанность направлена на то, чтобы количество участников публичного мероприятия не превышало заявленное в уведомлении или, по крайней мере, несмотря на имеющееся превышение, в том числе с учетом нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия, не создавалось угрозы общественной безопасности, жизни и здоровью граждан, причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц».

Казалось бы, действия организатора публичного мероприятия должны быть направлены именно на предотвращение возникновения угрозы охраняемым законом интересам в результате превышения количества его участников указанного в уведомлении числа, а не на соблюдение заранее заявленного их количества как таковое. По логике суда, именно создание в результате действий (бездействия) организатора публичного мероприятия угрозы охраняемым законом интересом является основанием для привлечения его к ответственности.

Но с другой стороны, в Постановлении также отмечено, что «такая ответственность может наступать только в том случае, когда превышение заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия и создание тем самым действительной угрозы общественной безопасности и правопорядку были обусловлены действиями (бездействием) организатора публичного мероприятия...»

При отсутствии в Постановлении каких-либо критериев того, когда именно для целей применения рассматриваемых положений закона может идти речь о возникновении угрозы общественной безопасности и общественному порядку, привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности в большой степени зависит от произвола органов государственной власти, поскольку превышение фактического количества его участников над заявленным во всех случаях позволяет говорить о возникновении потенциальной угрозы охраняемым данной нормой права интересам.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, формально провозглашая, что для привлечения организатора публичного мероприятия к ответственности необходимо не только превышение заявленного числа участников, но и создание в связи с этим угрозы правам и интересам граждан, в действительности позволяет привлекать его к ответственности во всех случаях превышения реального количества участников публичного мероприятия заранее указанного числа, что не может быть признано соответствующим Конституции России.

С практической точки зрения следует учитывать также сложность доказывания реального количества участников публичного мероприятия, в особенности для его организатора, для которого затруднительно осуществлять достоверный подсчет участников или опровергать данные, приводимые правоохранительными органами. Выводы судов в таком случае могут быть основаны только на доказательствах, представленных одной стороной, которые другая сторона не будет иметь возможности опровергнуть. В такой ситуации привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности будет противоречить как принципу равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции России), так и презумпции невиновности (ст. 49 Конституции России).

4. Гражданско-правовая ответственность организатора публичного мероприятия за вред, причиненный его участниками

Еще одним представляющим большой интерес и вместе с тем наиболее сложным вопросом является вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации ч. 6 ст. 5 Закона о митингах, введенной в действие Законом № 65-ФЗ, в соответствии с которой организатор публичного мероприятия в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных ч. 4 ст. 5 Закона о митингах, несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия; возмещение вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства.

Как ясно следует из данной нормы, она предполагает возложение на организатора публичного мероприятия ответственности за действия третьих лиц. Такой способ правового регулирования, вообще говоря, не является характерным для российского права и допускается законом лишь в отдельных случаях в виде исключения. Поскольку юридическая ответственность всегда выражается в ограничении конституционных прав лица, возложение на кого-либо ответственности за действия других лиц допустимо только при наличии веских к тому оснований, соответствующих ч. 3 ст. 55 Конституции России.

Анализ Постановления дает основания для вывода о том, что КС РФ рассматривает ответственность организаторов публичного мероприятия именно как исключение из общего правила, что вызывает необходимость ее ограничительного толкования рассматриваемой правовой нормы. Пытаясь ограничить сферу применения ч. 6 ст. 5 Закона о митингах, КС РФ приходит к выводу о несоответствии ее Конституции России в той мере, в какой она устанавливает ответственность «за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда».

Однако признание оспариваемой нормы частично не соответствующей Конституции России по существу ограничивается указанием на виновный характер ответственности организатора публичного мероприятия, что и так очевидно из многочисленных решений КС РФ и из общих норм гражданского права об ответственности за вред, причиненный третьим лицам. Первоочередной вопрос, требующий в данном случае разрешения, - вопрос о принципиальной возможности привлечения организатора публичных мероприятий к ответственности за действия его участников, так и не получил в Постановлении удовлетворительного разрешения.

Возложение ответственности на другое лицо, отличное от самого причинителя вреда, в гражданском праве является в первую очередь способом распределения рисков возникновения неблагоприятных последствий действий причинителя вреда между различными субъектами. И в каждом случае, когда законодатель прибегает к такому методу регулирования правоотношений, он должен четко понимать, в чем состоит основание для его применения.

В качестве отправного тезиса для обоснования своей позиции КС РФ приводит следующее суждение: «Возложение на организатора публичного мероприятия столь широкого круга обязанностей обусловлено тем, что исходящая от него инициатива реализации – в той или иной допустимой законом форме – права на свободу мирных собраний объективно предполагает его заинтересованность в принятии всех возможных мер для того, чтобы проводимое им публичное мероприятие достигло своей цели и не повлекло нарушение общественного порядка и общественной безопасности, прав и свобод».

Трудно отрицать заинтересованность организатора публичного мероприятия в его успехе, залогом которого является, в том числе, соблюдение закона при его проведении. Однако едва ли данный тезис может быть хоть в какой-то мере принят в качестве обоснования возложения на организатора публичного мероприятия ответственности за вред, причиненный другими лицами. Между двумя данными обстоятельствами: его заинтересованностью в успехе мероприятия и возложением на него ответственности за причиненный другими лицами вред, не существует никакой юридической связи. В успехе публичного мероприятия, преследующего прогрессивные и заслуживающие уважения цели, заинтересовано все общество в целом или как минимум часть общества, интересы которой выражают участники публичного мероприятия. Организатор публичного мероприятия вообще может не иметь личной заинтересованности в его результатах, а действовать исключительно под влиянием осознаваемого им гражданского долга. Почему же организатор публичного мероприятия должен нести повышенное бремя ответственности, если он действует в общих интересах и к тому же и так вынужден выполнять сложные организационные задачи? Получается, что проявление заботы об общем благе с легкостью может обернуться против самого гражданина, причем проявившего наибольшую активность и сознательность.

На мой взгляд, поскольку свобода собраний и свобода выражения своего мнения, реализуемые, в том числе, путем проведения публичных мероприятий, имеют принципиальное значение для Российской Федерации как демократического и правового государства, риски, связанные с проведением таких мероприятий должны в равной мере нести все члены общества. Следовательно, риски, связанные с причинением в результате проведения публичного мероприятия вреда третьим лицам, должны падать именно на данных лиц, которые для восстановления нарушенных прав должны иметь (и имеют) возможность в общем порядке предъявлять иски к непосредственным причинителям вреда, а не к организатору публичного мероприятия.

Дальнейшие рассуждения КС РФ содержат преимущественно доводы против применения в данном случае ответственности за действия третьих лиц. Так, КС РФ указывает на отсутствие устойчивых правоотношений между организатором публичного мероприятия и его участниками, участие в публичном мероприятии неизвестных его организатору лиц, самостоятельное решение каждого лица принять участие в публичном мероприятии, необходимость привлечения к ответственности непосредственных причинителей вреда, возложение обязанностей по обеспечению общественного порядка на органы государственной власти.

Правомерность привлечения организатора публичного мероприятия за действия третьих лиц КС РФ мотивирует тем, что, по его мнению, «в поддержании общественного порядка и общественной безопасности во время проведения публичного мероприятия его организатору отводится особая роль, предполагающая необходимость проявления надлежащей заботы о соблюдении всеми гражданами, принимающими участие в собрании, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, условий и регламента проведения публичного мероприятия». Особая роль организатора публичного мероприятия, как следует из Постановления, обусловлена наличием у него

соответствующих обязанностей, исполнение которых обеспечивается правом обращаться к уполномоченному представителю органа внутренних дел с просьбой удалить с места проведения публичного мероприятия граждан, не выполняющих законные требования его организатора. Последний аргумент КС РФ сам по себе кажется мне малоубедительным.

С моей точки зрения, КС РФ преувеличивает роль организатора публичного мероприятия в обеспечении прав и законных интересов других лиц при его проведении, в том числе при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности. Против данного вывода КС РФ могут быть сделаны те же возражения, которые были приведены в настоящей статье против привлечения организатора публичного мероприятия к ответственности за превышение заявленного количества его участников.

Не приводя вновь подробно свою позицию по данному вопросу, отмечу, что организатор публичного мероприятия является частным лицом; проведение организатором публичного мероприятия имеет целью реализацию его конституционных прав и возложение на него любых обязанностей допустимо лишь постольку, поскольку они этому не препятствуют; организатор в большинстве случаев может не обладать специальными навыками и знаниями, а также фактическими возможностями для обеспечения общественного порядка; соответствующая обязанность организатора публичного мероприятия является субсидиарной по отношению к обязанностям органа государственной власти, на которых законом может быть возложена ответственность за причиненный третьим лицам вред.

Исходя из изложенного, я полагаю, что в Постановлении не приведено достаточного обоснования правомерности возложения на организатора публичного мероприятия ответственности за вред, причиненный участниками публичного мероприятия. С моей точки зрения, организатор публичного мероприятия может быть привлечен к ответственности за причиненный вред исключительно на общих основаниях, в случаях, когда его ответственность вытекает из действующего законодательства России.

В частности, организатор публичного мероприятия может быть привлечен к ответственности:

а) когда его действия могут быть квалифицированы как соучастие в правонарушении, последствием которого стало причинение вреда;

б) когда в действиях непосредственных причинителей вреда отсутствует признак вины и вред причинен исключительно вследствие умысла или неосторожности самого организатора публичного мероприятия.

5. Изменение правового регулирования проведения одиночного пикетирования (п. 2.5 мотивировочной части Постановления)

Наряду с иными положениями законодательства, предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ стала и часть 1.1 статьи 7 Закона о митингах, введенная в действие Законом № 65-ФЗ, которая предусматривает, что уведомления о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется; минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации; указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров; совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием.

Конституционность данной нормы была проверена судом как в части, касающейся установления минимального расстояния между лицами, осуществляющими

пикетирование, так и в части возможности признания нескольких актов пикетирования одним публичным мероприятием.

Обе нормы права признаны КС РФ соответствующими Конституции России.

Разрешая вопрос о конституционности нормы права, устанавливающей возможность признания решением суда нескольких актов пикетирования одним публичным мероприятием, КС РФ исходил из того, что данная норма направлена на борьбу с возможным злоупотреблением правом на свободу мирных собраний «посредством организации под видом отдельных одиночных пикетов коллективных публичных акций».

При этом КС РФ устанавливает определенные ориентиры, которыми следует руководствоваться судам при разрешении дел данной категории. Как указано в Постановлении, «принимая соответствующее решение, суд должен убедиться в том, что совокупность актов одиночного пикетирования представляет собой не случайное совпадение действий отдельных пикетчиков, а объединенную единым замыслом и общей организацией акцию, и избегать квалификации пикетирования, осуществляемого одним участником, в случае проявления к нему обычного внимания со стороны заинтересовавшихся его действиями лиц в качестве одного публичного мероприятия».

Исходя из правовой позиции КС РФ в Постановлении, признание нескольких актов одиночного пикетирования единым публичным мероприятием возможно только по решению суда. Бремя доказывания злоупотребления правом на проведение одиночного пикетирования возлагается на органы государственной власти.

Полагаю, что оценка КС РФ рассматриваемых положений закона является правильной. Маскирование проведения иного публичного мероприятия, тем более требующего согласования, под видом нескольких независимых актов одиночного пикетирования имеет целью обход закона и по этой причине обоснованно признано судом злоупотреблением правом. Судебный порядок принятия решения по данному вопросу и необходимость доказывания в каждом конкретном случае фактов злоупотребления правом обеспечивают баланс интересов граждан, проводящих публичное мероприятие, с одной стороны, и государства и общества, с другой.

К сожалению, другие выводы КС РФ в п. 2.5 мотивировочной части Постановления не могут быть, по моему мнению, признаны обоснованными.

В Постановлении соответствующими Конституции РФ признаны также положения ч. 1.1 ст. 7 Закона о митингах, предписывающие установление минимального расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, которое не должно составлять более пятидесяти метров. Тем самым закон ограничивает свободу выбора гражданином места проведения одиночного пикетирования.

Основанием, позволившим КС РФ сделать вывод о конституционности ч. 1.1 ст. 7 Закона о митингах, послужил довод о том, что рассматриваемые положения закона имеют целью «предупредить уклонение организатора такого публичного мероприятия, как пикетирование группой лиц, от процедуры уведомления о его проведении».

Следовательно, ограничение права граждан на осуществление одиночного пикетирования мотивировано исключительно возможностью злоупотребления гражданами своим правом.

Однако ограничение конституционных прав граждан может быть признано соответствующим Конституции РФ только тогда, когда оно не препятствует добросовестному их осуществлению, исключая лишь возможность злоупотребления. Исходя из презумпции правомерности действий каждого гражданина, провозглашаемой КС РФ непосредственно в п. 2.5 мотивировочной части Постановления, законодатель не вправе исходить из того, что действия граждан во всех случаях являются

недобросовестными, и устанавливать такие нормы права, которые создавали бы препятствия для добросовестного осуществления гражданами своих прав.

Между тем одновременное проведение в одном месте нескольких актов одиночного пикетирования не обязательно может быть вызвано намерением граждан действовать в обход закона и под видом одиночных пикетов проводить коллективные публичные акции. Напротив, такое поведение граждан во многих случаях является нормальным и имеет очевидное объяснение. Выбор места одиночного пикетирования зачастую имеет особое, нередко символическое значение для его проведения, может увеличить или уменьшить вызываемый им эффект.

Например, в случае, когда одиночный пикет вызван несогласием гражданина с решением того или иного органа государственной власти, нет ничего удивительного в том, что место его проведения избирается в непосредственной близости от входа в здание, где размещается данный орган власти. И если принятое государственным органом решение вызывает недовольство многих граждан, нетрудно угадать причину появления у его ворот не одного, а сразу нескольких одиночных пикетов. Одиночные пикеты в память определенного события логично проводить у подножия посвященного ему памятника.

Не трудно видеть, что в приведенных примерах, как и во многих других случаях, не может идти речи о каком-либо злоупотреблении гражданами своим правом на проведение одиночного пикетирования.

Следовательно, поскольку одновременное проведение в одном месте нескольких актов одиночного пикетирования не обязательно свидетельствует о недобросовестном поведении гражданина, общий, не допускающий исключений законодательный запрет или ограничение таких действий являются бесосновательными.

Между тем ч. 1.1 ст. 7 Закона о митингах, устанавливая обязательное расстояние между лицами, проводящими одиночное пикетирование, препятствует реализации гражданами своих конституционных прав, поскольку ограничивает возможности выбора места пикетирования, что может привести к снижению эффекта от его проведения. Поскольку права и свободы человека в Российской Федерации признаются высшей ценностью (ст. 2 Конституции России), определяют смысл, содержание и применение законов (ст. 18 Конституции России), нормы закона, исключаящие или существенно ограничивающие возможность добросовестного осуществления гражданами своих прав исключительно в целях предотвращения злоупотребления ими не могут признаваться соответствующими Конституции России.

Кроме того, исходя из ч. 3 ст. 55 Конституции России, правомерным является только установление необходимых ограничений прав и свобод человека и гражданина.

Однако рассматриваемое ограничение никак не может быть признано необходимым, поскольку ч. 1.1 ст. 7 Закона о митингах содержит иной способ борьбы со злоупотреблением гражданами своими правами, также получивший оценку со стороны КС РФ в Постановлении. Устанавливаемая данным положением закона возможность признания по решению суда нескольких актов одиночного пикетирования одним публичным мероприятием предоставляет в распоряжение государства достаточные средства для противодействия злоупотреблению гражданами своими правами, средства тем более предпочтительные, что они не создают необоснованных препятствий для добросовестных граждан.

В связи с изложенным положения ч. 1.1 ст. 7 Закона о митингах, предусматривающие установления обязательного расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, не могут быть признаны соответствующими Конституции России, поскольку без достаточных оснований ограничивают возможности граждан по проведению такого рода публичных мероприятий и не являются необходимыми для целей, ради которых они установлены.

6. Определение специальных мест для проведения публичных мероприятий (п. 2.6 мотивировочной части Постановления)

Последним из вопросов, относящихся к проверке конституционности изменений, Законом № 65-ФЗ в Закон о митингах, КС РФ рассмотрел вопрос о соответствии конституции ч. 1.1 ст. 8 последнего, согласно которой органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественногнания по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее - специально отведенные места); порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек.

Следует отметить, что данная норма должна применяться в системной взаимосвязи с рядом иных положений ст. 8 Закона о митингах, также введенных Законом № 65-ФЗ, конституционность которых КС РФ не проверялась.

Нормы ч. 1.1 ст. 8 Закона о митингах для российского права являются новеллой. До вступления в силу Закона № 65-ФЗ в российском законодательстве не существовало норм, предписывающих создание специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест. Между тем предназначение определенных мест специально для свободного выражения гражданами своего мнения издавна известно праву некоторых зарубежных государств, в особенности праву стран англо-саксонской правовой семьи. Последовав их примеру, российский законодатель, по крайней мере с формальной точки зрения, пошел по пути, соответствующему самым высоким стандартам демократии.

Принятие данной нормы породило ряд вопросов, вызванных, полагаю, отчасти непривычностью и новизной законодательного решения, отчасти – традиционным недоверием граждан России к своему государству. Частично эти вопросы получили разрешение в Постановлении.

Первое прочтение ч. 1.1 ст. 8 Закона о митингах может привести к созданию у человека представления о том, что после определения специально отведенных мест проведение гражданами публичного мероприятия в другом месте станет невозможным или будет существенно затруднено, поскольку их наличие послужит органам государственной власти законным основанием для отказа в согласовании проведения публичных мероприятий в иных местах.

Стремясь избежать такого толкования данной нормы права, КС РФ в Постановлении неоднократно подчеркивает, что определение специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест имеет целью «создание дополнительных условий для беспрепятственной реализации гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний». Как указывает КС РФ, рассматриваемые положения закона «предоставляют всем заинтересованным лицам альтернативные возможности при выборе места проведения публичного мероприятия, позволяют органам публичной власти заблаговременно принять необходимые меры для обеспечения в специально отведенных местах общественного порядка и безопасности граждан и вместе с тем не препятствуют организаторам публичного мероприятия избрать иное место его проведения».

С данным толкованием положений ч. 1.1 ст. 8 Закона о митингах следует согласиться. Определение органами государственной власти субъектов РФ мест, специально отведенных для проведения публичных мероприятий, не может быть

истолковано как установление ограничений для проведения публичных мероприятий в иных местах, поскольку ограничение гражданина в возможности осуществления своего права только на том основании, что ему предоставлены другие способы его реализации, противоречило бы Конституции РФ, в первую очередь ее ст. ст. 2, 55 (ч. 3).

Не пытаясь предсказать, как сложится практика применения данной нормы права, возьму на себя смелость утверждать, что ее толкование органами государственной власти в соответствии с Постановлением КС РФ не должно приводить к ограничению права граждан на проведение публичных мероприятий.

КС РФ в Постановлении обратил внимание на недостаточную определенность и возможность произвольного толкования ч. 1.1 ст. 8 Закона о митингах, не устанавливающую (в системной взаимосвязи с другими положениями закона) четких критериев, которым должен соответствовать выбор места, отводимого для проведения публичных мероприятий, в результате чего возможности граждан по их использованию могут оказаться неравными. Как можно заключить из текста Постановления, КС РФ имеет в виду неопределенность в вопросе о локализации соответствующих мест.

Действительно, не достаточно внимательное отношение органов государственной власти к выбору мест, отводимых для проведения публичных мероприятий, может повлечь определение их в недостаточном количестве или выбор мест, располагающихся столь неудобно, что для многих граждан участие в проводимых в них публичных мероприятиях окажется существенно затруднено.

Данная неоднозначность правовой нормы послужила основанием для вывода КС РФ о неконституционности ч. 1.1 ст. 8 Закона о митингах в той мере, в какой она не устанавливает достаточно определенных критериев, которым должны соответствовать места, отводимые для целей проведения публичных мероприятий.

В целях устранения существующей неопределенности впредь до внесения изменений в действующее законодательство Постановление предписывает «исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе». Полагаю, данная мера является минимально достаточной для обеспечения возможности реализации большинством граждан своих конституционных прав.

Ответственность за организацию работы по определению названных мест, как следует из Постановления, возложена на высший исполнительный орган субъекта РФ, и его бездействие в данном вопросе может быть обжаловано в суд. Однако приходится констатировать, что при отсутствии соответствующего закона субъекта Российской Федерации или при нерешенности в нем тех или иных вопросов оспаривание бездействия главы субъекта Российской Федерации представляется малоперспективным.

Необходимо отметить, что формулировка ч. 1.1 ст. 8 Закона о митингах допускает различные варианты толкования по вопросу о том, какие именно мероприятия могут проводиться в специально отведенных местах, поскольку в ней не указано ни одного вида публичных мероприятий, предусмотренных данным законом. Используемые законодателем выражения «коллективное обсуждение общественно значимых вопросов», «массовое присутствие граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера» не позволяет точно определить круг таких мероприятий. В Постановлении КС РФ обходит данный вопрос молчанием.

Исходя из места данной нормы в системе права, можно заключить, что в специально отведенных местах могут проводиться любые публичные мероприятия, на которые распространяется действие Закона о митингах. Решение данного вопроса на практике будет зависеть от толкования рассматриваемой нормы права органами

государственной власти, позиция которых станет понятна с началом широкого ее применения.