

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Д.И. Махник, А.Е. Помазанский

РЕЖИМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

***Аннотация.** Статья посвящена анализу правового регулирования проведения публичных мероприятий в Российской Федерации с точки зрения его соответствия конституционным требованиям и международным стандартам. В статье содержится вывод о том, что имеющийся на сегодняшний день режим правового регулирования публичных мероприятий, конкретизирующий механизм и процедуру их проведения, не в полной мере отражает закрепленное как на конституционном уровне, так и на международном уровне право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, существенно ограничивает содержание прав, реальность и доступность этих прав. Более того, последние изменения, внесенные в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» явно демонстрируют тенденцию к установлению разрешительного порядка проведения массовых публичных мероприятий, что не соотносится с провозглашенным на конституционном уровне и закрепленном в ряде международных документов уведомительным порядком проведения подобных мероприятий. В статье содержатся предложения по совершенствованию правовой регламентации порядка проведения публичных мероприятий.*

***Ключевые слова:** конституция, права человека, публичные мероприятия, свобода собраний, Венецианская комиссия, митинги, шествия, пикетирования, контрдемонстрации, согласование.*

К настоящему времени в мировом сообществе сформировалась устойчивая нормативно-правовая основа, устанавливающая гарантии реализации и защиты основных прав и свобод человека и гражданина. В первую очередь термин «основные права и свободы» получил свое закрепление во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Нося рекомендательный характер, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., тем не менее, является фундаментальным правовым актом в сфере прав и свобод и именно принятие данного документа послужило импульсом к дальнейшему правовому закреплению прав и свобод как на международном уровне, так и на национальном¹. Что касается такого фундаментального права человека как право на проведение публичного мероприятия и участия в нем, то данное право закреплено в ст. 20 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Дальнейшее свое развитие и конкретизацию право на проведение публичных

мероприятий получило в принятых после Декларации Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 21), Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 11), а также в национальном законодательстве стран-участниц вышеуказанных международных правовых актов.

Также, говоря о международных стандартах в сфере регулирования права на проведение публичного мероприятия, нельзя обойти стороной деятельность Европейской комиссии за демократию через право, которая, в соответствии со ст. 1 Устава является независимым консультативным органом, который сотрудничает с государствами — членами Совета Европы, а также с государствами, не являющимися его членами, и с заинтересованными международными организациями и структурами. Несмотря на то, что в отличие от нормативных предписаний, содержащихся в международных договорах, ее заключения носят рекомендательный характер, тем не менее они позволяют судить о том, насколько нормы национального законодательства соответствуют стандартам прав человека, закрепленным в

¹ Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 68.

Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. В этой связи при рассмотрении обозначенной темы, особый интерес представляет Заключение комиссии, касающееся законодательного регулирования свободы собраний в России².

Как справедливо отмечает А.В. Стремухов, подлинный смысл основные права человека обретают только после их закрепления в конституции демократического государства³. В ст. 31 Конституции РФ гарантируется право граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Конституционное право граждан на проведение публичного мероприятия и участия в нем получило свое дальнейшее развитие в текущем отраслевом законодательстве, конкретизирующем соответствующую норму Конституции РФ. В частности, преамбула Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Федеральный закон «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях») содержит прямое указание на то, что данный Федеральный закон направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации соответствующего права граждан. Сам факт принятия закона такого рода можно приветствовать как пример осознанного осуществления законодателем его миссии в контексте основной конституционной обязанности государства (ст. 2 Конституции РФ)⁴.

Необходимо отметить, что проведение публичного мероприятия — это реакция на определенную проблему, одна из форм свободного выражения мнения граждан и выдвижения ими требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» законодательство РФ о публичных

мероприятиях включает в себя настоящий Федеральный закон и иные законодательные акты РФ, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований». В случаях, предусмотренных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения публичных мероприятий, издаются Президентом РФ, Правительством РФ, принимают и издаются органы государственной власти субъектов РФ.

Для органов государственной власти субъектов РФ Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлены следующие полномочия: регламентация соответствующим законом субъекта РФ порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления (ч. 2 ст. 7); определение границ земельных участков территорий, непосредственно прилегающих к зданиям и другим объектам (п. 9 ст. 2); определение порядка проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, с учетом особенностей таких объектов и требований Федерального закона (ч. 3 ст. 8); установление органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия (п. 7 ч. 4 ст. 5). Безусловно, большинство этих вопросов носит процедурно-технический характер. Но нельзя не отметить, что соответствующее регулирование в различных субъектах РФ может иметь некоторые различия. Пункт 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливает обязанность органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. При этом ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлена обязанность организатора публичного мероприятия обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия.

Необходимо отметить, что вопрос об определении предельной нормы заполняемости территории (помещения) решается по усмотрению регионального законодателя, что в ряде случаев способно вносить не-

² Opinion on the Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 «On Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing» of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012). URL: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=659.

³ Стремухов А.В. О соотношении категорий понятийного ряда «права человека» // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 67.

⁴ Крусс В.И. К вопросу о конституционности правового режима публичных мероприятий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7. С. 2.

определенность в правовое регулирование рассматриваемых правоотношений. Таким образом, несмотря на то, что в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» даны определения некоторым ключевым используемым понятиям, в нем используются и другие, имеющие немаловажное значение понятия, определение и однозначное понимание которых имеет существенное влияние на единообразное правоприменительной практики. **В этой связи для более четкой регламентации порядка проведения публичных мероприятий представляется обоснованным законодательно дополнительно закрепить в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определение понятия «предельная норма заполняемости территории (помещения)», поскольку неодинаковое понимание данного понятия со стороны региональных законодателей способно приводить к некоторым затруднениям при реализации закрепленного в ст. 31 Конституции Российской Федерации права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.**

В соответствии с ч. 6 ст. 2.4 Закона г. Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» нормы предельной заполняемости *специально отведенных мест* определяются уполномоченным органом исполнительной власти г. Москвы с учетом размера земельного участка, его загруженности зелеными насаждениями, зданиями, сооружениями и иных условий, исходя из возможности беспрепятственного нахождения двух человек на одном квадратном метре территории, включая сотрудников органов внутренних дел, обеспечивающих общественный порядок, и представителей средств массовой информации. Аналогичный порядок определения *нормы предельной заполняемости территорий и помещений, за исключением специально отведенных мест*, согласно ч. 3 ст. 3 указанного Закона г. Москвы устанавливается органом исполнительной власти г. Москвы, рассматривающим уведомление, индивидуально для каждого публичного мероприятия с учетом размера земельного участка, его загруженности зелеными насаждениями, зданиями, сооружениями и иных условий, исходя из возможности беспрепятственного нахождения двух человек на одном квадратном метре территории, включая сотрудников органов внутренних дел, обеспечивающих общественный порядок, и представителей средств массовой информации.

Согласно ст. 4 Закона Московской области от 22 июля 2005 г. № 197/2005-ОЗ «О порядке подачи уве-

домления о проведении публичного мероприятия на территории Московской области» нормы предельной заполняемости специально отведенных мест проведения публичных мероприятий составляют: 1) на открытой территории — не более одного человека на один квадратный метр; 2) в помещениях, оборудованных посадочными местами, — не более чем количество посадочных мест; 3) в помещениях, не оборудованных посадочными местами, — не более одного человека на один квадратный метр помещения согласно техническому паспорту здания (сооружения). В случае же проведения публичного мероприятия вне специально отведенных мест норма предельной заполняемости устанавливается соответствующим уполномоченным органом для каждого публичного мероприятия. Например, в случае использования открытой территории — с учетом требований законодательства РФ и Московской области, площади соответствующего земельного участка и площади, занимаемой на данном земельном участке зданиями, строениями, сооружениями, зелеными насаждениями, а также иных условий, существенных для проведения публичного мероприятия, а в случае использования помещения — с учетом требований законодательства РФ и Московской области, технического состояния и особенностей здания, строения, сооружения, проектных условий размещения участников публичного мероприятия в данном помещении, а также с учетом согласования организатором публичного мероприятия с собственником (арендатором) указанного помещения либо здания, строения, сооружения, в котором расположено данное помещение, условий его предоставления.

В п. 2 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлено, что порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта РФ. Дальнейшее свое развитие данное положение Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» получает в законодательстве субъектов РФ, непосредственно регулирующем порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия. **Несмотря на то, что наделение субъектов РФ полномочиями по регулированию порядка подачи и рассмотрения уведомлений о проведении публичных мероприятий в целом является оправданным, полагаем целесообразным закрепить непосредственно в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» положение о том, что в случае одновременной подачи уведомлений на проведение публичных мероприя-**

тий в одном и том же месте в одно и то же время несколькими организаторами, решение о выделении территории для проведения публичного мероприятия одному из организаторов принимается на основании проведения жеребьевки с участием представителей заинтересованных сторон. Необходимо отметить, что применение аналогичной формулы (в виде жеребьевки) определения порядка размещения в бюллетенях кандидатов/списков кандидатов, а также распределения эфирного времени и печатной площади для проведения агитационных мероприятий получила достаточно широкое распространение в избирательном законодательстве. Предлагаемое регулирование позволит свести к минимуму возможность злоупотреблений при согласовании времени и мест проведения публичных мероприятий и, в конечном счете, может послужить усилению гарантий реализации конституционного права на свободу собраний.

В ст. 3 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закреплены принципы проведения публичного мероприятия, одним из которых является законность, то есть соблюдение положений Конституции РФ, названного Федерального закона, иных законодательных актов РФ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в определении от 1 июня 2010 г. № 705-О-О, по смыслу ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия; он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время), либо иными подобными причинами.

Понятие «мотивированное предложение» по его конституционно-правовому смыслу означает, что в данном решении должны быть приведены веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов. Что касается понятия «согласование», то заложенный в нем конституционно-правовой смысл предполагает обязанность органа публичной власти предложить организатору публичного мероприятия для обсуждения

такой вариант проведения публичного мероприятия, который позволял бы реализовать его цели. Говоря о проблеме соотношения понятий «уведомление», «согласование» и «разрешение», можно отметить, что этот вопрос не может быть решен однозначно. С точки зрения теории права — это различные правомочия административного характера и все эти понятия различны по юридическому смыслу. Однако их применение в законе теоретически может не соответствовать указанному смыслу. В этом случае необходимо проанализировать все нормы в комплексе, начиная с требований к процедуре и заканчивая юридическим результатом, который достигается нормативным регулированием. На основании такого комплексного толкования можно сделать вывод о соотношении рассматриваемых понятий в конкретном законе.

Федеральный закон пользуется указанными понятиями. Комплексный анализ позволяет сделать вывод о неполном совпадении терминов смыслу, заложенному в них первоначально с точки зрения теории права. Федеральный закон не содержит детального регулирования процедуры согласования обоснованного предложения 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 Федерального закона (ч. 1 ст. 12).

Кроме того, следует отметить, что указанная проблематика также рассматривалась Конституционным Судом РФ. Согласно правовой позиции Суда, выраженной в Определении от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П, необходимость согласования предполагает, что предложенный вариант проведения публичного мероприятия делает возможным достижение правомерных целей этого мероприятия в том месте и (или) в то время, которые соответствуют его социально-политическому значению. Заявители же, реализуя свое право при определении места и времени проведения мероприятия, должны, в свою очередь, предпринимать усилия по достижению согласия на основе баланса интересов

Следовательно, рассматриваемое выше положение законоположение, предусматривая полномочие органов публичной власти внести мотивированное предложение об изменении места и (или) времени публичного мероприятия, и указывая на необходимость согласования данного предложения с его организаторами, предполагает, что предложенный вариант проведения публичного мероприятия делает возможным достижение правомерных целей этого мероприятия в том месте и (или) в то время, которые соответствуют его социально-политическому значению.

При обсуждении внесенного должностным лицом уполномоченного органа публичной власти предложения организаторами мероприятия должна учитываться возможность достижения цели публичных мероприятий — свободное формирование и выражение мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и внешней политики (п. 1 ст. 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Соответственно, отрицательное решение органа публичной власти не может быть обусловлено лишь причинами организационного или иного подобного характера.

На практике отрицательное решение исполнительных органов власти обосновывается необходимостью проведения массовых культурных мероприятий в заявленном организаторами митингов, шествий, собраний месте. При этом необходимо учитывать, что организаторы подобных мероприятий не связаны жесткими временными ограничениями для уведомления о проведении в отличие от организаторов митингов, шествий, собраний. Общественные места должны быть доступны для всех и проводимые на них культурные и иные подобные мероприятия не должны иметь автоматический приоритет перед собраниями, митингами, шествиями.

В этой связи в целях совершенствования порядка реализации права на проведение публичных мероприятий, и в том числе процедуры согласования места и времени проведения публичных мероприятий, представляется оправданным закрепить в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» необходимость доведения до организатора публичного мероприятия предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия в письменной форме, предусмотреть более четкие критерии признания предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия обоснованным, мотивированным и равноценным.

В ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» указывается, что организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия 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.

При недостижении согласия между субъектами рассматриваемых правоотношений организаторы публичного мероприятия вправе защитить свои права в

судебном порядке. Такая возможность прямо закреплена в ст. 19 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которой решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством РФ. При этом существует вероятность того, что решение судом вопроса о том, было ли решение органов государственной власти и органов местного самоуправления об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия мотивированным либо нет, будет осуществлено уже после возможной даты проведения публичного мероприятия.

В этой связи представляется оправданным установить сокращенные сроки рассмотрения судом дел об оспаривании предложения уполномоченного органа об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, ориентируясь при этом на сроки рассмотрения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. Так, в п. 4 ст. 78 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указывается, что решения по жалобам, поступившим до дня голосования в период избирательной кампании, кампании референдума, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. По аналогии в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» представляется целесообразным предусмотреть, что решение суда будет выноситься до дня проведения публичного мероприятия.

В Заключении Венецианской комиссии (16-17 марта 2012 г.) о Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» обращается внимание на необходимость регулирования процедуры организации спонтанных собраний, включая контрдемонстрации. Как отмечает, Т.М. Храмова право на проведение публичного мероприятия в знак несогласия с мнениями, выражаемыми на другой публичной манифестации, является одним из проявлений свободы собраний. Следовательно, оно претендует на самый высокий уровень правовой защиты⁵.

Определенная попытка учесть данную рекомендацию Венецианской комиссии была предпринята в новой редакции Федерального закона «О собрани-

⁵ Храмова Т.М. Право на контрдемонстрации: угроза или индикатор уровня демократии? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 12.

ях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В соответствии с ч. 1.1 ст. 8 указанного Федерального закона органы исполнительной власти субъекта РФ 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 общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места.

Однако анализ законодательства субъектов РФ, регулирующего порядок проведения публичных мероприятий показывает, что предусмотренная в них процедура проведения публичных мероприятий в специально отведенных местах представляет собой лишь несколько упрощенную по сравнению с проведением демонстрация, митингов и шествий процедуру проведения публичных мероприятий. Так, например, в соответствии со ст. 2.4 Закона города Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» организатор публичного мероприятия при намерении использовать специально отведенное место для проведения публичного мероприятия информирует об этом уполномоченный орган в срок не ранее пятнадцати и не позднее трех дней до дня проведения публичного мероприятия. При этом очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующей информации.

Очевидно, что данные законодательные положения не позволяют организовать проведение ни спонтанных собраний, ни контрдемонстраций.

В заключение следует отметить, что имеющийся на сегодняшний день режим правового регулирования публичных мероприятий, конкретизирующий механизм и процедуру их проведения, не в полной мере отражает закрепленное как на конституционном уровне, так и на международном уровне право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, существенно ограничивает содержание прав, реальность и доступность этих прав. Более того, последние изменения, внесенные в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» явно демонстрируют тенденцию к установлению разрешительного порядка проведения массовых публичных мероприятий, что не соотносится с провозглашенным на конституционном уровне и закрепленном в ряде международных документов уведомительным порядком проведения подобных мероприятий.

Данное обстоятельство обуславливает необходимость дальнейшего совершенствования правовой регламентации порядка проведения публичных мероприятий.

Во-первых, с учетом важного значения, которое имеет для реализации конституционного права, установленного в ст. 31 Конституции РФ, вопрос о согласовании места и (или) времени проведения публичных мероприятий, необходимо в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установить детальное регулирование процедуры согласования обоснованного предложения 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.

Во-вторых, в целях усиления гарантий на судебную защиту конституционного права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, представляется целесообразным установление сокращенных сроков рассмотрения судами дел, связанных с оспариванием предложений уполномоченного органа об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

В-третьих, требует своего законодательного решения вопрос о законодательном регулировании проведения спонтанных собраний, контрдемонстраций, представляющих собой одну из форм реализации свободы собраний.

В-четвертых, для более четкой регламентации порядка проведения публичных мероприятий представляется обоснованным законодательно дополнительно закрепить в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определение понятия «предельная норма заполняемости территории (помещения)», поскольку неодинаковое понимание данного понятия со стороны региональных законодателей способно приводить к некоторым затруднениям при реализации закрепленного в ст. 31 Конституции РФ права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

В-пятых, несмотря на то, что наделение субъектов РФ полномочиями по регулированию порядка подачи и рассмотрения уведомлений о проведении публичных мероприятий в целом является оправданным, полагаем целесообразным закрепить непосредственно в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» положение о том, что в случае одновременной подачи уведомлений на проведение публичных мероприятий в одном и том же месте в одно и то же время несколькими организато-

рами, решение о выделении территории для проведения публичного мероприятия одному из организаторов принимается на основании проведения жеребьевки с участием представителей заинтересованных сторон.

Библиографический список:

1. Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М.: ИД «Юриспруденция», 2011.
2. Крусс В.И. К вопросу о конституционности правового режима публичных мероприятий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 7.
3. Стремухов А.В. О соотношении категорий понятийного ряда «права человека» // Журнал российского права. 2010. № 11.
4. Храмова Т.М. Право на контрдемонстрации: угроза или индикатор уровня демократии? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7.
5. Гаврилова Л.В., Игнатенко В.В., Петров А.А., Подшивалов В.Е., Суркова И.С. О проверке конституционности в целом Федерального закона от 8 июня 2012 г. №65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и парадах» // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4. С. 389-410.
6. Шугрина Е.С. О проверке конституционности правил организации и проведения публичных мероприятий // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4. С. 377-388.

References (transliteration):

1. Instituty konstitucionnogo prava / otv. red. d.yu.n., prof. L.V. Andrichenko, d.yu.n., prof. A.E. Postnikov. M.: ID «Yurisprudenciya», 2011.
2. Kruss V.I. K voprosu o konstitucionnosti pravovogo rezhima publichnyh meropriyatiy v Rossiyskoy Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 7.
3. Stremuhov A.V. O sootnoshenii kategoriy ponyatiynogo ryada «prava cheloveka» // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010. № 11.
4. Hramova T.M. Pravo na kontrdemonstracii: ugroza ili indikator urovnya demokratii? // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2012. № 7.
5. Gavrilova L.V., Ignatenko V.V., Petrov A.A., Podshivalov V.E., Surkova I.S. O proverke konstitucionnosti v celom Federal'nogo zakona ot 8 iyunya 2012 g. №65-FZ «O vnesenii izmeneniy v Kodeks Rossiyskoy Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah i Federal'nyy zakon «O sobraniyah, mitingah, demonstraciyah, shestviyah i p // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. 2013. № 4. С. 389-410.
6. Shugrina E.S. O proverke konstitucionnosti pravil organizacii i provedeniya publichnyh meropriyatiy // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. 2013. № 4. С. 377-388.