

Конституционный Суд признал неконституционным положение Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в той мере, в какой оно не обеспечивает возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия для случаев, когда срок подачи уведомления (не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения мероприятия) полностью совпадает с нерабочими праздничными днями (Постановление от 13.05.2014 № 14-П)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
от 13 мая 2014 г. № 14-П

ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 7  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ,  
ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИЯХ» В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАНИНА А.Н.  
ЯКИМОВА

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, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47.1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

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

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С. Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно части 1 статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия; при проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями) - не позднее четырех дней до дня его проведения.

Как следует из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга отказал заявителю по настоящему делу гражданину А.Н. Якимову в согласовании проведения 19 января 2012 года публичного мероприятия в форме шествия на том основании, что уведомление о проведении указанного публичного мероприятия было подано 10 января 2012 года, т.е. с нарушением установленного частью 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" срока.

Полагая отказ незаконным, А.Н. Якимов оспорил его в Смольнинском районном суде города Санкт-Петербурга, указав в своем заявлении, в частности, что не имел возможности подать уведомление в установленный законом срок, поскольку он приходился на нерабочие праздничные дни (с 31 декабря 2011 года по 9 января 2012 года включительно). Суд первой инстанции решением от 30 января 2012 года (оставлено без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 24 апреля 2012 года) в удовлетворении заявленных требований отказал, сославшись на то, что вопрос о сроках подачи уведомления о проведении публичного мероприятия урегулирован в федеральном законодательстве и решить его иначе орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации был не вправе; кроме того, заявитель не был лишен возможности подать уведомление посредством почтового отправления.

Не подвергая сомнению как таковые конкретные начальный и конечный сроки для подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, А.Н. Якимов усматривает нарушение частью 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях" права на свободу мирных собраний в том, что ее положения - с учетом установленного Трудовым кодексом Российской Федерации правового регулирования нерабочих праздничных дней, а также во взаимосвязи с нормативными правовыми актами Санкт-Петербурга, определяющими порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, - создают непреодолимые препятствия для проведения публичного мероприятия в ситуации, когда предусмотренный названным Федеральным законом срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия приходится на период нерабочих праздничных дней, и тем самым противоречат статьям 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Соответственно, исходя из требований статей 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", часть 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку она служит основанием для решения вопроса о сроке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в случае, если этот срок, определяемый по общему правилу (не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия), полностью совпадает с нерабочими праздничными днями.

2. Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31), рассматривает это право в качестве одного из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве, в котором признается идеологическое и политическое многообразие, обеспечивается на основе юридического равенства государственная, в том числе судебная, защита прав и свобод человека и гражданина (статья 1; статья 13, части 1 и 3; статья 19, части 1 и 2; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 64).

Конституционное право на свободу мирных собраний, как одно из наиболее значимых проявлений социально-политической свободы личности, входит в систему

демократических институтов, способствующих выявлению и формированию воли и интересов граждан Российской Федерации в рамках мирного конструктивного диалога между гражданским обществом и публичной властью. Природой данного конституционного права, заложенными в нем политическими и публично-правовыми началами обуславливается обязанность государства, призванного гарантировать разумное и сбалансированное согласование интересов всего общества, установить в нормативной форме - с соблюдением требований, предъявляемых к качеству законов, опосредующих взаимоотношения личности и публичной власти, - надлежащий порядок и условия его реализации, в ходе которой могут затрагиваться права и законные интересы широкого круга лиц - как участников публичных мероприятий, так и лиц, непосредственно в них не участвующих.

Соответствующее правовое регулирование, устанавливаемое федеральным законодателем в рамках полномочий, предоставленных ему статьями 71 (пункты "в", "м"), 72 (пункт "б" части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, должно обеспечивать достижение целей мероприятий подобного рода и одновременно - их соотносимость с конституционно значимыми ценностями, такими как поддержание гражданского мира и согласия, недопустимость осуществления прав и свобод человека и гражданина в ущерб правам и свободам других лиц, запрет деятельности, направленной на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды (преамбула; статья 2; статья 17, часть 3; статья 29, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе с пунктом 1 статьи 20 Всеобщей декларации прав человека, согласно которому каждый человек имеет право на свободу мирных собраний, статьей 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая, признавая право на мирные собрания, допускает введение его обоснованных ограничений, налагаемых в соответствии с законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц, а также содержащей аналогичные предписания статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая рассматривается Европейским Судом по правам человека как возлагающая на государство обязательства, связанные с обеспечением эффективной реализации свободы проведения мирных собраний (постановления от 26 июля 2007 года по делу "Баранкевич против России", от 23 октября 2008 года по делу "Сергей Кузнецов против России", от 10 июля 2012 года по делу "Берладир и другие против России" и др.).

Таким образом, государство вправе и обязано осуществлять регулирующее воздействие на отношения, связанные с организацией и проведением мирных собраний, с тем чтобы на основе соблюдения баланса частных и публичных интересов гарантировать гражданам, их объединениям реальную возможность заявлять и отстаивать свою позицию и выдвигать гражданские инициативы по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам и тем самым оказывать влияние на деятельность органов публичной власти как непосредственно, так и путем формирования общественного мнения в целях привлечения внимания к соответствующим проблемам и обеспечения своевременного адекватного реагирования на них со стороны публично-властных институтов.

Правомерное осуществление гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний требует выработки четких, не выходящих за рамки допустимых в демократическом правовом государстве ограничений прав и свобод человека и гражданина правил их организации и проведения. При этом - как на уровне законодательного регулирования, так и в правоприменительной деятельности - необходимо учитывать, что в силу Конституции Российской Федерации, подразумевающей свободный характер мирных

собраний, выбор в рамках нормативно установленных возможностей оптимальной с точки зрения целей публичного мероприятия конкретной формы его проведения, каждая из которых представляет собой самостоятельную ценность, является прерогативой граждан как субъектов данного конституционного права и, соответственно, параметры публичного мероприятия, включая форму, время и место проведения, могут изменяться и корректироваться лишь в рамках согласительных процедур между его организатором и уполномоченными органами публичной власти.

Конституция Российской Федерации не содержит каких-либо специальных изъятий в отношении тех или иных сроков (периодов) проведения публичных мероприятий - ограничения подобного рода могут быть введены федеральным законом лишь постольку, поскольку они вызваны целями обеспечения публичных интересов, перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, адекватны социально значимому результату и, не будучи чрезмерными, необходимы и строго обусловлены этими публичными интересами; цели же одной только рациональной организации деятельности органов власти, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не могут служить основанием для ограничения прав и свобод (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1995 года N 17-П, от 14 ноября 2005 года N 10-П, от 26 декабря 2005 года N 14-П, от 16 июля 2008 года N 9-П, от 7 июня 2012 года N 14-П и др.).

Вместе с тем, принимая во внимание, что для достижения целей публичного мероприятия дата (число определенного месяца) его проведения может иметь особое значение, если данное публичное мероприятие неразрывно связано с этой датой или годовщиной определенного события (притом что на практике существуют достаточно широкие возможности для согласования альтернативных вариантов, касающихся времени и места его проведения в течение того или иного дня), исключение как таковой возможности провести публичное мероприятие в избранный его организатором день - при отсутствии для этого достаточно веских оснований, обусловленных требованиями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, - может рассматриваться как несовместимое с Конституцией Российской Федерации умаление права на свободу мирных собраний.

3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при регулировании общественных отношений федеральный законодатель связан конституционными принципами равенства, справедливости и соразмерности, из которых вытекают требования формальной определенности, ясности, четкости, непротиворечивости правового регулирования, взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности, а также адекватности, разумной достаточности и пропорциональности используемых правовых средств; вводимый законодателем порядок реализации того или иного права, особенно в публично-правовой сфере, должен создавать условия для эффективного достижения выраженных в этом праве социальных целей и интересов, обеспечивать гражданину возможность соотносить с нормативно установленными правилами свое поведение, предвидеть в разумной степени последствия, которые может повлечь за собой то иное его действие; напротив, неопределенность, рассогласованность правового регулирования служат предпосылкой для произвола и могут приводить к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и гарантий государственной, включая судебную, защиты прав, свобод и законных интересов граждан; в случаях, когда несогласованность, неполнота, пробельный характер правового регулирования приводят к коллизии правовых норм и столкновению реализуемых на их основе конституционных прав, вопрос об устранении такого противоречия приобретает конституционный аспект и, следовательно, относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 25 апреля 1995 года N 3-П, от 23 декабря 1997 года N 21-П, от 23 февраля 1999 года N 4-П, от 21 апреля 2003 года N 6-П, от 2 марта 2010 года N 5-П, от 14

мая 2013 года N 9-П и др.).

3.1. В целях конкретизации и развития статьи 31 Конституции Российской Федерации Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" установлен механизм реализации права на свободу мирных собраний, одним из существенных элементов которого является обязанность организатора публичного мероприятия подать в уполномоченный орган публичной власти уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном статьей 7 названного Федерального закона.

Так, согласно данной статье уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия; при проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями) - не позднее четырех дней до дня его проведения (часть 1); порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации (часть 2).

Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь в Постановлении от 14 февраля 2013 года N 4-П к анализу названных законоположений в свете конституционных требований, предъявляемых к правовому регулированию публичных мероприятий, пришел к следующим выводам: возложение на организатора публичного мероприятия обязанности подать предварительное уведомление 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 (методах) обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а также об организаторах и лицах, уполномоченных выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия; в противном случае органы публичной власти, не имея адекватного представления о планируемом публичном мероприятии, его характере и масштабах, лишались бы реальной возможности исполнить возложенную на них Конституцией Российской Федерации, прежде всего ее статьей 2, 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.

Из приведенной правовой позиции следует, что установление на законодательном уровне обязанности организатора публичного мероприятия заблаговременно подать уведомление о его проведении в уполномоченный орган публичной власти не может рассматриваться как отступление от конституционных основ права на свободу мирных собраний, - напротив, оно направлено на обеспечение в процессе реализации данного права баланса частных и публичных интересов. Данный вывод коррелирует со сложившимся в прецедентной практике Европейского Суда по правам человека подходом, согласно которому уведомительный (и даже разрешительный) порядок организации публичного мероприятия обычно не посягает на существо права на свободу собраний (постановления от 5 декабря 2006 года по делу "Оя Атаман (Oya Ataman) против Турции", от 18 декабря 2007 года по делу "Нуреттин Альдемир (Nurettin Aldemir) и другие против Турции", от 7 октября 2008 года по делу "Мольнар (Molnar) против Венгрии" и от 10 июля 2012 года по делу "Берладир и другие против России").

3.2. Конституционный Суд Российской Федерации ранее констатировал, что

определение положениями части 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" исчерпывающим образом периода, в течение которого должно состояться уведомление о проведении публичного мероприятия, само по себе не влечет нарушения конституционных прав и свобод граждан (Определение от 29 сентября 2011 года N 1320-О-О). Что касается установленных этими законоположениями конкретных временных границ направления такого уведомления посредством введения предельных начального и конечного сроков его подачи, то их нормативно-правовое определение осуществлено федеральным законодателем в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий и преследует как цель гарантировать равные условия реализации права на свободу мирных собраний и предотвращения возможных злоупотреблений этим правом, связанных в том числе с подачей уведомлений задолго до предполагаемой даты проведения публичного мероприятия для воспрепятствования проведению в то же время и в том же месте публичных мероприятий другими заинтересованными лицами, так и цель обеспечить необходимые временные возможности для согласования проведения публичного мероприятия с уполномоченным органом публичной власти и надлежащего исполнения возложенных на него публичных функций и задач в данной сфере.

Вместе с тем положения части 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" не содержат каких-либо специальных правил их применения в случаях, если установленный ими срок подачи уведомления полностью приходится на нерабочие праздничные дни. В системе правового регулирования публичных мероприятий эти законоположения имеют характер общих (принципиальных) требований, предъявляемых к реализации права на свободу мирных собраний, а потому их конкретизация обеспечивается в системной взаимосвязи с иными нормами действующего законодательства, в том числе с частью 2 той же статьи, согласно которой порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Осуществление субъектами Российской Федерации закрепленного за ними полномочия по установлению порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, будучи связанным с защитой прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт "б" части 1, Конституции Российской Федерации), предполагает, что соответствующие законы субъектов Российской Федерации - по смыслу правовой позиции, выраженной в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 11 марта 2008 года N 4-П, от 18 июля 2012 года N 19-П, от 24 декабря 2012 года N 32-П, от 14 февраля 2013 года N 4-П и др.), - служат нормативным регулятором права на свободу мирных собраний, направленным на установление оптимальных условий его реализации с учетом существующих региональных и местных особенностей. С учетом этого законодатель субъекта Российской Федерации при определении в соответствии с федеральным законодательством процедурных правил, касающихся подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, может предусматривать дополнительные гарантии права на свободу мирных собраний, если это необходимо для его эффективной реализации в конкретных условиях, и во всяком случае не вправе осуществлять правовое регулирование, которое искажает само существо данного права и снижает уровень его федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводит какие-либо его ограничения, поскольку таковые - в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах - устанавливаются только федеральным законом.

Таким образом, предусмотрев в Федеральном законе "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" лишь основные требования (общие начала), относящиеся к уведомлению о проведении публичного мероприятия, федеральный законодатель исходил из того, что детализированная регламентация порядка подачи уведомления подлежит закреплению на уровне законов субъектов Российской Федерации,

притом что вводимые ими организационно-процедурные механизмы могут быть различными, но в любом случае должны отвечать предназначению правового регулирования в этой сфере, выраженному в преамбуле названного Федерального закона, а именно обеспечению реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, и обеспечивать организаторам публичных мероприятий реальную возможность соблюдения относящихся к срокам подачи уведомления нормативных требований, с тем чтобы признаваемое Конституцией Российской Федерации право на свободу мирных собраний не стало иллюзорным.

3.3. При установлении порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия субъекты Российской Федерации не вправе каким-либо образом изменять и корректировать установленный Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" порядок расчета срока исполнения организатором публичного мероприятия соответствующей обязанности, в том числе вводить - при отсутствии для этого предусмотренных на уровне федерального законодательства нормативных оснований - специальные правила исчисления указанного срока для случаев, когда определяемый по общему правилу срок подачи уведомления совпадает с нерабочими праздничными днями. Данный вывод подтверждается позицией федерального законодателя, который применительно к ситуациям, связанным с совпадением срока подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в форме пикетирования группой лиц с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями), счел необходимым урегулировать данный вопрос непосредственно в названном Федеральном законе, предусмотрев увеличенный - с трех до четырех дней до дня проведения такого публичного мероприятия - срок подачи соответствующего уведомления (второе предложение части 1 статьи 7). В отношении же совпадения таких сроков с нерабочими праздничными днями при подаче уведомления о проведении иных, помимо пикетирования группой лиц, публичных мероприятий подобные оговорки в названном Федеральном законе отсутствуют.

Между тем правовое регулирование трудовых отношений - как действовавшее на момент направления заявителем по настоящему делу уведомления о проведении публичного мероприятия в форме шествия, так и действующее в настоящее время - допускает ситуации, при которых число следующих один за другим нерабочих праздничных дней может превышать установленный Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" срок, в течение которого организатор публичного мероприятия должен подать уведомление о проведении публичного мероприятия (не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия). Согласно статье 112 Трудового кодекса Российской Федерации в действующей редакции нерабочими праздничными днями признаются в том числе 1 - 8 января, а в редакции, действовавшей на начало 2012 года, - Новогодние каникулы с 1 по 5 января и Рождество Христово - 7 января, т.е. в силу общего правила переноса выходного дня, совпадающего с нерабочим праздничным днем, на следующий после праздничного рабочий день в 2012 году период с 1 по 9 января включительно был нерабочим.

Исходя из этого предполагается, что законодатель субъекта Российской Федерации при выполнении возложенного на него федеральным законом полномочия по урегулированию порядка подачи уведомления о проведении публичных мероприятий - принимая во внимание разнообразие жизненных ситуаций и особую значимость, которую для целей публичного мероприятия может в конкретных условиях приобретать дата его проведения, а также с учетом недопустимости установления помимо явно выраженной воли федерального законодателя каких-либо изъятий в отношении дат проведения публичных мероприятий - не может не вводить для случаев, когда установленный федеральным законодательством срок подачи уведомления полностью приходится на нерабочие праздничные дни, те или иные гарантии своевременной подачи организатором

публичного мероприятия уведомления о его проведении. В частности, это может обеспечиваться на основе привлечения гражданских служащих соответствующих органов публичной власти к исполнению служебных обязанностей в нерабочие праздничные дни в целях гарантирования реализации гражданами права на свободу мирных собраний.

3.4. Поскольку Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" непосредственно не определяет конкретные способы (формы) подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий и не содержит прямо адресованной субъектам Российской Федерации обязанности урегулировать порядок приема и рассмотрения уведомлений, срок подачи которых приходится на нерабочие праздничные дни (притом что применительно к аналогичным случаям, связанным с проведением пикетирования группой лиц, вопрос обеспечения своевременной подачи соответствующего уведомления названным Федеральным законом, т.е. именно на федеральном уровне, разрешен посредством установления удлиненного срока подачи такого уведомления), в правоприменительной практике, в том числе основанной на правовом регулировании, осуществляемом субъектами Российской Федерации в порядке конкретизации федерального законодательства, не выработаны специальные организационно-правовые механизмы и процедуры, позволяющие организатору публичного мероприятия, срок подачи уведомления о проведении которого полностью приходится на нерабочие праздничные дни, надлежащим образом исполнить возложенную на него обязанность. В результате проведение отдельных видов публичных мероприятий, включая шествия, в некоторые периоды нерабочих праздничных дней (в частности, дни января каждого года) оказывается, по существу, невозможным.

Так, согласно Закону Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 года N 390-70 "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге" уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором лично либо по доверенности уполномоченным им лицом в письменной форме в уполномоченные Правительством Санкт-Петербурга исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга в срок, установленный Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", и должно быть зарегистрировано должностным лицом уполномоченного органа, а на копии уведомления, которая возвращается организатору либо уполномоченному им по доверенности лицу, должна быть сделана письменная отметка о дате и времени получения уведомления (пункты 1 и 2 статьи 2). Это означает, что уведомление о проведении публичного мероприятия в Санкт-Петербурге должно быть подано его организатором (или представителем организатора) в уполномоченный орган, каковым в зависимости от вида, места и численности публичного мероприятия признается Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга или администрация соответствующего района Санкт-Петербурга (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 декабря 2005 года N 1996 "О порядке рассмотрения уведомлений о проведении в Санкт-Петербурге публичных мероприятий"), только напрямую, т.е. путем личного посещения. Как следует из ответа губернатора Санкт-Петербурга от 21 февраля 2014 года на запрос Конституционного Суда Российской Федерации, в Санкт-Петербурге практика решения вопросов, связанных с подачей и рассмотрением уведомлений о проведении публичных мероприятий в случаях, когда общий срок направления уведомления приходится на нерабочие праздничные дни, отсутствует; подача же уведомления посредством почтового отправления или электронной почты как федеральным законодательством, так и законодательством Санкт-Петербурга не предусмотрена.

Федеральным законом от 8 июня 2012 года N 65-ФЗ статья 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" была дополнена частью 1.1, предусматривающей обязательность определения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и



выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест. Тем не менее такие специально отведенные места, определение которых направлено на создание дополнительных условий для беспрепятственной реализации гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года N 4-П), объективно рассчитаны на проведение на их территории публичных мероприятий лишь определенного вида, не связанных с движением участников по конкретному запланированному маршруту. Соответственно, сама по себе возможность проведения публичного мероприятия в специально отведенных местах не может рассматриваться во всех случаях как равноценная альтернатива проведению публичного мероприятия в ином, наиболее подходящем с точки зрения организатора месте и в соответствующей, избранной самим организатором форме.

В результате в условиях сложившейся на основе действующего федерального законодательства о собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях правоприменительной практики, включая практику применения регионального законодательства, организатор публичного мероприятия, дата проведения которого требует подачи уведомления в срок, полностью приходящийся на нерабочие праздничные дни, оказывается в ситуации недопустимой неопределенности относительно надлежащего порядка подачи соответствующего уведомления и при отсутствии на то конституционных оснований в нарушение вытекающей из Конституции Российской Федерации обязанности государства обеспечивать признание, соблюдение и защиту конституционного права на свободу мирных собраний на основе юридического равенства лишается возможности провести это публичное мероприятие. При этом, поскольку вопрос о сроке подачи организатором публичного мероприятия уведомления о проведении публичного мероприятия имеет существенное значение с точки зрения реализации конституционного права на свободу мирных собраний и потому требует специального законодательного регулирования с учетом характера соответствующих правоотношений, как имеющих публично-правовую природу, исключается возможность применения в данном случае в целях восполнения неполноты правового регулирования частноправовых (гражданско-правовых) норм по аналогии (статья 193 ГК Российской Федерации).

3.5. Таким образом, часть 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащиеся в ней положения - по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, - не обеспечивают возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия для случаев, когда определяемый по общему правилу срок подачи уведомления (не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия) полностью совпадает с нерабочими праздничными днями, и тем самым препятствуют реализации права на свободу мирных собраний.

В силу статей 75, 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" федеральному законодателю надлежит - руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, направленные на обеспечение возможности подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, если определяемый по общему правилу срок подачи уведомления совпадает с нерабочими праздничными днями.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений правоприменительные органы должны исходить из того, что при совпадении установленного частью 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах,

демонстрациях, шествиях и пикетированиях" общего срока подачи уведомления о проведении публичного мероприятия с нерабочими праздничными днями уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням, либо, если это окажется невозможным, обязаны обеспечить прием и рассмотрение уведомлений о проведении публичного мероприятия в нерабочий праздничный день. При этом в любом случае продление на период нерабочих праздничных дней установленного пунктом 2 части 1 статьи 12 названного Федерального закона срока, в течение которого после получения уведомления уполномоченный орган публичной власти обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия 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 названного Федерального закона, не допускается.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6 и 47.1, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащиеся в ней положения - по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, - не обеспечивают возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия для случаев, когда определяемый по общему правилу срок подачи уведомления (не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия) полностью совпадает с нерабочими праздничными днями.

2. Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, направленные на обеспечение возможности подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, если определяемый по общему правилу срок подачи уведомления полностью совпадает с нерабочими праздничными днями.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений правоприменительные органы должны исходить из того, что при совпадении всего определяемого по общему правилу срока подачи уведомления о проведении публичного мероприятия с нерабочими праздничными днями уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням, либо, если это окажется невозможным, обязаны обеспечить прием и рассмотрение уведомлений о проведении публичного мероприятия в нерабочий праздничный день.

3. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина Якимова Андрея Николаевича и основанные на части 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в той мере, в какой она признана настоящим Постановлением не соответствующей Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, 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](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд  
Российской Федерации