



doi: 10.22363/2313-2337-2018-22-2-215-248

СВОБОДА СОБРАНИЙ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Ю. Колмаков

Бурятский государственный университет
Кафедра международного права
670000, Улан-Удэ, Россия, ул. Смолина, 24 «А»

Свобода собраний является сложным институтом прав человека, содержащим в себе нормы как законодательных актов, так и обязательные предписания высших органов судебной власти, в первую очередь Конституционного Суда Российской Федерации. Со времен принятия Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» Конституционный Суд Российской Федерации вынес ряд различных решений по значимым для общественной жизни вопросам организации и проведения публичных мероприятий. Анализ данных решений является актуальной проблемой, поскольку без их понимания и систематизации сложно регулировать общественные отношения, связанные с таким фундаментальным конституционным правом, как свобода собраний.

Следует отметить, что на сегодняшний день существуют отдельные работы, посвященные анализу практики конституционного контроля, среди которых следует отметить статью Т.М. Храмовой, где проанализированы решения Конституционного Суда РФ за период 2012–2013 гг. о проверке на соответствие Конституции законодательных актов, ужесточивших свободу собраний после протестных манифестаций 2011–2012 гг. (Hramova, 2014:50–53). Настоящая статья посвящена анализу и систематизации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по различным аспектам свободы собраний. В ней автором проанализированы восемнадцать определений и постановлений за период с 2003 по 2017 годы. В частности, исследуются такие вопросы, как дуалистичность свободы собраний; ограничение рассматриваемой группы отношений на уровне субъектов Российской Федерации и ограничение нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации; запрет на проведение публичных мероприятий в определенных местах; специально отведенные места для собраний; подача уведомления о публичном мероприятии в праздничные дни; согласование времени и места публичного мероприятия; регулирование пикетирования; запрет предварительной агитации публичного мероприятия до его согласования; сокрытие участниками своих лиц на публичных мероприятиях; прекращение пикетирования посредством доставления в отделение полиции с целью защиты от угрозы жизни и здоровью; ответственность за участие в несанкционированном митинге; запрет быть организаторами публичных мероприятий лицам, совершившим отдельные правонарушения или преступления; ответственность организатора за превышение указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников; административная и гражданско-правовая ответственности организатора публичного мероприятия за вред, причиненный участниками; срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях; размеры административных штрафов и наказаний за нарушение законодательства о публичных мероприятиях; назначение штрафа за нарушение законодательства о собраниях ниже низшего предела; уголовная ответственность за неоднократное нарушение законодательства о публичных мероприятиях. В исследовании представлены пози-

ции Конституционного Суда Российской Федерации по исследуемым вопросам, которые являются обязательными для исполнения всеми субъектами свободы собраний.

Ключевые слова: свобода собраний; право на публичные мероприятия; судебная практика; собрания; митинги; демонстрации; шествия; пикетирования; Конституционный Суд Российской Федерации

I. Введение

Решения Конституционного Суда Российской Федерации о проверке конституционности нормативных правовых актов могут быть в виде постановлений или определений¹. Эти решения имеют целью — выявление конституционного смысла, как статьи 31 Конституции Российской Федерации, так и законодательных актов о публичных мероприятиях. Выявление конституционного смысла законодательства о публичных мероприятиях играет важную роль для регулирования общественных отношений, связанных с реализацией права на публичные мероприятия. Решения Конституционного Суда действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами или должностными лицами², а толкование Конституции, содержащееся в этих решениях, обязательно для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений³.

Субъекты свободы собраний должны учитывать такое толкование и применять его на практике. С целью защиты свободы собраний, недопущения нарушения права на публичные мероприятия, прогнозирования развития законодательства и его толкования необходимо изучать позиции Конституционного Суда РФ по вопросам анализируемой группы отношений.

На сегодняшний день имеются работы, посвященные исследованию некоторых решений Конституционного Суда о свободе собраний (Hramova, 2014:50–53; Bachurin, 2015:240–241; Vyshkvarcev, 2013:78–87; Kalinina, 2013:105–109; Taribo, 2009:24–28; Prudentov, 2014:62–66). Однако существует необходимость анализа и систематизации всей практики Конституционного Суда РФ по вопросам о публичных мероприятиях, поскольку это будет способствовать дальнейшему совершенствованию правовых механизмов реализации свободы собраний и способствовать правильному применению норм законодательства о публичных мероприятиях.

¹ Статья 71 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

² Статья 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Там же.

³ Статья 106 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Там же.

Задачами настоящей работы являются исследование решений Конституционного Суда РФ, связанных с жалобами о проверке на конституционность законодательных актов, регулирующих публичные мероприятия, выявления в них проблемных вопросов, анализ и систематизация толкований свободы собраний.

II. Основные вопросы регулирования свободы собраний

Свобода собраний как дуалистическое право. В науке существует дискуссия по поводу того, является свобода собраний политическим или дуалистическим правом. Большинство ученых склоняется к тому, что свобода собраний — это политическое право (Gagloev, 2015:72; Nydnenko, 2006:6–7; Sapargaliev, 2006:126). Однако некоторые говорят и о дуалистическом характере данного права. Например, А.О. Иванов отмечает: «право на публичные мероприятия, провозглашенное в ст. 31 Конституции России, имеет сложный, дуалистический характер. Оно предоставляет возможность субъекту права использовать его как в политических, так и в неполитических интересах» (Ivanov, 2015:33).

Мы согласны с данным автором и считаем, что дуалистичность свободы собраний заключается в том, что это право гарантирует не только публичные мероприятия с политическими целями, но и собрания людей с иными целями, не связанными с выдвижением гражданами требований государству и выражением мнений политического характера.

Перед Конституционным Судом РФ также вставал подобный вопрос. Связано это с делами о распространении требований Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁴ (далее — Федеральный закон № 54-ФЗ) на проведение религиозных мероприятий и на проведение встреч депутатов с избирателями.

Уполномоченный по правам человека в РФ в 2016 году обращался в Конституционный суд РФ и оспаривал возможность привлечения к административной ответственности за проведение религиозного мероприятия в здании без соблюдения процедуры организации публичных мероприятий в соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ. Он отстаивал позицию, что проведение религиозных публичных мероприятий в порядке, установленном данным законом, нарушает ст. 31 Конституции РФ. Однако Суд посчитал, что проведение религиозного мероприятия в публичном месте затрагивает права других лиц, может раздражать их, что не исключает нарушение общественной безопасности, поэтому распространение законодательства о публичных мероприятиях на религиозные мероприятия в публичных местах является оправданным. Однако Суд сделал исключение для некоторых мест, таких как нежилые помещения. Прове-

⁴ Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

дение религиозных мероприятий в данных местах не нарушает права других лиц, поэтому на них не нужно распространять закон о публичных мероприятиях⁵.

Гражданин А.С. Колясников в 2016 г. также обжаловал в Конституционный Суд положения Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁶, предписывающие проводить публичные религиозные мероприятия в соответствии с законодательством о митингах, собраниях, шествиях, демонстрациях и пикетированиях. Позиция Суда осталась неизменной, однако Суд дополнил условие использования нежилого помещения для проведения религиозного публичного мероприятия без подачи уведомления. В частности, для организации религиозного мероприятия в нежилом помещении необходимо, чтобы отсутствовал риск неприятия, в том числе активного, посторонними лицами и реальной угрозы для общественной безопасности, нравственности и здоровья участников публичного мероприятия⁷.

Из этого следует, что, распространяя законодательство о публичных мероприятиях на другие виды общественной жизни, не связанные с выражением гражданами мнения по важным для общества политическим, экономическим, социальным и другим вопросам, Конституционный Суд признает право, установленное ст. 31 Конституции РФ, дуалистическим. Такая позиция соотносится с мнением Европейского Суда по правам человека, который считает, что ст. 11 Конвенции о защите прав и свобод человека защищает не только собрания с политическими целями, но и любые иные собрания людей.

Вместе с тем распространение всего законодательства о публичных мероприятиях с политическими целями на любые собрания людей будет неправильным.

В 2017 г., в деле о проверке положений Федерального закона от 7 июня 2017 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публич-

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 г. № 30-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

⁶ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 604-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Колясникова Алексея Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

ных мероприятиях»⁸, Конституционный Суд рассматривал жалобу депутатов Государственной Думы РФ, которые считали неконституционным регулирование встречи депутатов с избирателями посредством законодательства о публичных мероприятиях.

В этом деле Суд указал на различие публичных мероприятий, имеющих политические цели, и встреч депутатов с избирателями, имеющих цели непосредственного управления гражданами делами государства. Он отметил, что у данных мероприятий схожей может быть только форма, в остальном они различные, что не предполагает распространение на встречи депутатов в полном объеме правил о публичных мероприятиях⁹.

Обобщая изложенное, Конституционный Суд согласился, что имеющееся законодательство РФ о публичных мероприятиях — Федеральный закон № 54-ФЗ, не всегда будет подходить для регулирования общественных отношений, по форме являющихся публичными мероприятиями, но по содержанию не являющихся политическими. Мы придерживаемся такого же мнения, поскольку Федеральный закон № 54-ФЗ учитывает специфику проведения именного политического мероприятия, имеющего протестный характер.

Вместе с тем с развитием общественных отношений, имеется запрос в регулировании отношений, связанных по форме с публичными мероприятиями, но не являющихся политическими.

Стоит отметить, что для регулирования таких отношений отсутствует законодательная база. Если считать, что свобода собраний, установленная статьей 31 Конституции РФ, является дуалистическим правом, то Федеральный закон № 54-ФЗ имеет специфику регулирования публичных мероприятий с политическими мотивами. Вместе с тем преамбула этого закона устанавливает, что он направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией РФ права граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Выходом из сложившейся ситуации, возможно, явилось бы регулирование различных собраний людей, в первую очередь публичных религиозных мероприятий и встреч депутатов с избирателями, посредством специальных законо-

⁸ Федеральный закон от 7 июня 2017 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 27-П по делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

дательных актов. Как указывает А.О. Иванов, для организации религиозных публичных мероприятий необходимо установить упрощенный свободно-уведомительный порядок, не связанный с политическими публичными мероприятиями (Ivanov, 2014:186). К примеру, в Узбекистане — это Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 29 июля 2014 г. № 205 «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка организации и проведения массовых мероприятий»¹⁰, которое не распространяется на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Кроме того, необходимо будет уточнить преамбулу Федерального закона № 54-ФЗ. В частности, установить, что он направлен на обеспечение реализации именно политических публичных мероприятий.

Ограничение свободы собраний на уровне субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 54-ФЗ в случаях, предусмотренных данным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения публичных мероприятий, принимают и издаются в том числе органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон № 54-ФЗ предоставляет субъектам РФ: право устанавливать допустимое расстояние между пикетирующими; регулировать порядок подачи уведомлений; устанавливать единые специально отведенные места для публичных мероприятий, регулировать организацию и проведение мероприятий на них; дополнительно определять места, где запрещено проводить публичные мероприятия; устанавливать порядок проведения публичных мероприятий на памятниках истории и культуры; регулировать порядок проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры.

Вместе с тем ученые еще со времен Советского Союза указывали на недопустимость наличия различий в регулировании свободы собраний на региональном уровне (Skuratov, 1989:36–42). Современные ученые также указывают на данную проблему. Так, И.М. Евлоев отмечает: «В особенности вызывает недоумение оговорка о возможности отнести к “запретным” места, где публичное мероприятие может создать помехи доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры... на территории населенных пунктов не остается территорий, где можно было бы провести публичные мероприятия» (Evloev, 2013:46).

Вопрос регулирования рассматриваемой группы отношений на региональном уровне был предметом разбирательства в Конституционном Суде. В 2013 г.

¹⁰ Пункт 2 Приложения № 1 к Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 29 июля 2014 г. № 205 «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка организации и проведения массовых мероприятий» (в редакции Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 31.12.2014 г. №377). Доступ из базы данных «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.spinform.ru/index.fwx> (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

депутаты Государственной Думы РФ обжаловали положения 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 пикетированиях»¹¹, которые наделили органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочием определять специально отведенные места для проведения публичных мероприятий, уведомление о которых не требуется. В частности, они указывали, что при предоставлении таких полномочий федеральный законодатель не указал ни вид соответствующего нормативно-правового акта, ни критерии, которыми должен руководствоваться орган исполнительной власти при принятии такого акта, что дает широкие полномочия для дополнительного ограничения свободы собраний на уровне субъекта РФ.

Конституционный Суд РФ по этому поводу указал, что субъекты РФ имеют возможность, наряду с обоснованными гарантиями прав граждан, закрепленных в Федеральном законе, устанавливать в своем законе или ином нормативном правовом акте дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации с учетом региональных особенностей и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов РФ федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в иной форме, нежели Федеральный закон.

Однако Суд отметил, что, осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта РФ не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо конституционных прав и снижают уровень федеральных гарантий, установленных на основе Конституции РФ. Также законодатель субъекта РФ не должен вводить какие-либо ограничения, поскольку их может устанавливать только Федеральный закон¹².

Существующие различные ограничения свободы собраний в регионах очень обширные и зачастую могут содержать совершенно неожиданные требования. Например, в Республике Тыва предусмотрено, что организаторы публичных мероприятий в обязательном порядке должны обеспечивать участников

¹¹ Федеральный закон 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 пикетированиях». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

¹² Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

публичного мероприятия временными санузлами с последующим их демонтажем¹³. При этом Федеральный закон № 54-ФЗ возлагает обязанности санитарного обеспечения на государственные органы¹⁴.

Оправдание различных ограничений на основе региональной специфики делает свободу собраний не равной для всех граждан Российской Федерации, что является отрицательным моментом, поскольку это право является фундаментальным политическим и должно в равной мере принадлежать всем гражданам.

Кроме того, правом регионов устанавливать дополнительные ограничения злоупотребляют и используют его в качестве предлога для сдерживания политической активности. Например, в Алтайском крае была попытка государственных органов запретить проводить публичные мероприятия на главной площади города Барнаула, посчитав, что это памятник истории и культуры, однако впоследствии Алтайский краевой суд отменил указанный запрет¹⁵.

Ограничение свободы собраний нормативными правовыми актами Президента РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 54-ФЗ установлено, что в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издает Президент РФ.

Гражданин А.Д.А. Хаким в 2015 г. обжаловал в Конституционном Суде положения Указа Президента РФ от 19 августа 2013 г. № 686 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи»¹⁶, согласно которым в пределах города Сочи с 7 января по 21 марта 2014 г. публичные мероприятия могут проводиться только по согласованию с правоохранительными органами и органами безопасности. По его мнению, данный Указ вводил дополнительные ограничения, не предусмотренные Федеральным зако-

¹³ Статья 29 Постановления Правительства Республики Тыва от 9 сентября 2004 г. № 774 «Об утверждении положения о порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территориях памятников истории и культуры, а также объектов, имеющих историческую ценность Республики Тыва» (ред. от 07.09.2016). Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

¹⁴ Часть 3 ст. 18 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

¹⁵ Решение Алтайского краевого суда от 26 ноября 2006 г. по делу № 3-43/2006. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

¹⁶ Указ Президента РФ от 19 августа 2013 г. № 686 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

ном № 54-ФЗ, поэтому они неконституционные и не должны быть основанием для привлечения его к ответственности за проведение одиночного пикета, не согласованного с правоохранительными органами и органами безопасности.

На момент рассмотрения жалобы гражданина Олимпиада закончилась, и Указ Президента фактически перестал действовать. Конституционный Суд не стал рассматривать жалобу по существу, сославшись на п. 4 ст. 43 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁷, в котором установлено, что Суд принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

На наш взгляд, Конституционный Суд не учел, что правоотношения, возникшие в период действия Указа, продолжают действовать, поскольку Указ стал основанием привлечения гражданина к административной ответственности. Суд мог рассмотреть данную жалобу и признать неконституционность обжалуемого Указа, что послужило бы основанием для реабилитации А.Д.А. Хакима, так как согласно ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействиями) органов государственной власти или должностными лицами.

Кроме того, вопрос, который поднял гражданин А.Д.А. Хаким, не утрачивает своей актуальности. Так, согласно статье 11 Указа Президента РФ от 09.05.2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 г.»¹⁸ установлено, что «в субъектах Российской Федерации, на территориях которых вводятся усиленные меры безопасности, собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, не связанные с проведением Кубка конфедераций и чемпионата мира по футболу, в период с 1 июня по 12 июля 2017 г. и в период с 25 мая по 25 июля 2018 г. могут проводиться в местах и (или) по маршрутам движения участников публичного мероприятия с количеством участников и во временной интервал, которые определяются органами исполнительной власти таких субъектов Российской Федерации или соответствующими органами местного самоуправления

¹⁷ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

¹⁸ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

по согласованию с территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальными органами безопасности».

На наш взгляд, нормативные правовые акты Президента РФ противоречат федеральному законодательству, поскольку согласно части 1 статьи 1 Федерального закона № 54-ФЗ¹⁹ установлено, что Президент РФ может издавать нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Получается, что согласно специальному закону о публичных мероприятиях Президент РФ не может создавать условия проведения публичных мероприятий, в том числе ограничивать свободу собраний, он может только регламентировать обеспечение проведения собраний, то есть создавать благоприятные для них условия. Иных полномочий, предоставляющих Президенту РФ право регулирования свободы собраний, специальный закон не предоставляет.

Вместе с тем приведенные положения указов Президента РФ ограничивают свободу собраний, поскольку, не учитывая федеральное законодательство, предоставляют право определять ограничения относительно места, времени и количества участников таким субъектам, как органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы внутренних дел и территориальные органы безопасности.

Запрет на проведение публичных мероприятий в определенных местах. Согласно положениям Федерального закона № 54-ФЗ установлены определенные места, где запрещено проводить публичные мероприятия. К ним относятся: территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Конституционный Суд в 2007 г. рассматривал несколько дел по жалобе гражданина В.А. Шаклеина относительно запрета проведения публичных мероприятий в запрещенных местах.

В первом деле гражданин обжаловал запрет проведения публичных мероприятий возле зданий, занимаемых судами. Конституционный Суд указал, что

¹⁹ Часть 1 ст. 1 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

такой запрет является конституционным, поскольку законодатель был обязан предусмотреть меры, исключающие оказание давление на суд²⁰.

На наш взгляд, установление запрета на проведение публичных мероприятий возле зданий судов существенно ограничивает свободу собраний, поскольку суд является важной ветвью власти и граждане должны выражать свое мнение и доносить его до власти. Например, в Страсбурге поддерживают проведение митингов возле Европейского Суда по правам человека, для того чтобы люди могли выразить свое отношение к делам рассматриваемым судом.

Во втором деле гражданин В.А. Шаклеин обжаловал положения Федерального закона № 54-ФЗ, устанавливающие земельные участки возле зданий объектов, где проведение публичных мероприятий запрещено. В своей позиции он указывал, что понятие такого земельного участка расплывчатое, не позволяет определить его границы и может толковаться не в пользу манифестантов. Конституционный Суд указал, что установление таких границ является оправданной мерой, поскольку это обусловлено обеспечением безопасности граждан и специальным правовым режимом этих мест. Вместе с тем Суд разъяснил, что такие территории будут существовать и иметь юридический статус только после определения и установления границы органами исполнительной власти, в соответствии с установленным законодательным порядком²¹.

В этом определении Конституционный Суд более детально предусмотрел основания ограничения проведения публичных мероприятий на земельных участках, прилегающих к зданиям, возле которых запрещено проводить собрания, что положительно сказалось на анализируемой группе отношений, поскольку у государственных органов не осталось оснований толковать требования законодательства в пользу злоупотребления и необоснованного ограничения права на публичные мероприятия.

Дополнительные запреты на проведение публичных мероприятий в определенных местах в субъектах Российской Федерации. Федеральный закон № 54-ФЗ предоставляет субъектам РФ право дополнительно определять ме-

²⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2007 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шаклеина Владимира Андреевича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

²¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2007 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Шаклеина Владимира Андреевича положениями пункта 9 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и пункта 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

ста, где запрещено проводить публичные мероприятия. Регионы России активно пользуются данным правом.

В 2014 г. Конституционным Судом рассматривалась жалоба гражданина А.Д. Передрука, который обжаловал запрет Санкт-Петербурга проводить публичные мероприятия в определенных местах, в том числе на Невском проспекте. Суд отметил, что установление дополнительных мест, где запрещено проведение публичных мероприятий, оправдано защитой общественного порядка, а спорные вопросы, касающиеся обоснованности запрета проведения публичных мероприятий в конкретном месте, в том числе на Невском проспекте, требуют установления фактических обстоятельств, что не входит в компетенцию Конституционного Суда²².

Вместе с тем мы считаем, что Федеральный закон № 54-ФЗ предусматривает очень объемный перечень мест, где субъекты РФ могут ввести запрет на проведение публичных мероприятий. При этом данный перечень можно толковать, ограничивая тем самым право на публичные мероприятия. Фактически, на сегодняшний день субъекты РФ могут запрещать проводить публичные мероприятия в любых местах населенных пунктов. В некоторых городах процент свободных от запрета мест составляет менее 50% от его площади. Например, в крупнейшем городе Сибири Новосибирске запрещено проводить публичные мероприятия на территории, равной 56,65% от общей площади города²³.

Специально отведенные места для публичных мероприятий. В 2013 году, в деле 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», в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко (далее — дело по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П) рассматривались полномочия органов исполнительной власти устанавливать специально отведенные места для публичных мероприятий.

²² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. № 976-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Передрука Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав статьей 52 Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

²³ Территория «нельзя». Официальный сайт «ОВД-инфо». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tn.ovdinfo.org/novosib> (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

Конституционный Суд указал, что органам исполнительной власти субъекта РФ следует исходить из необходимости наличия специально отведенных мест как минимум в каждом городском округе или муниципальном районе²⁴.

Мы считаем такое толкование положительным для свободы собраний, однако в отношении городских округов необходимо устанавливать дополнительные места в каждом внутригородском районе. Особенно это актуально для больших городов, имеющих в своем составе более двух районов. Как отмечает А.В. Корепина «при определении специально отведенных мест органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны учитывать, что территория проведения публичного мероприятия является одной из важных принципиальных составляющих конституционного права граждан на свободу собраний» (Корепина, 2014:80).

III. Организация и проведение публичного мероприятия

Подача уведомления о публичном мероприятии в праздничные дни. В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ уведомление о публичном мероприятии подается в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня его проведения. При этом для таких форм публичных мероприятий, как собрание, митинг, демонстрация и шествие, отсутствует правило о переносе срока подачи уведомления на последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням.

Гражданин А.Н. Якимов в 2014 г. обжаловал данное положение, поскольку оно не позволяло провести публичное мероприятие, если сроки подачи уведомления о нем полностью совпадали с нерабочими праздничными днями.

Конституционный Суд РФ согласился с доводами гражданина и отметил, что для достижения целей публичного мероприятия дата его проведения может иметь особое значение, например, это может быть годовщина определенного события. Поэтому требование подачи уведомления в установленные законом сроки без учета, когда данные сроки совпадают с нерабочими праздничными днями, будет не соответствовать Конституции РФ. Также Суд установил, что до изменения федерального законодательства, устраняющего выявленное несоот-

²⁴ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

ветствие Конституции РФ, подать уведомление о проведении публичного мероприятия можно в последний рабочий день перед праздниками²⁵.

Такое толкование положений федерального законодательства благоприятно сказывается на рассматриваемой группе правоотношений, поскольку зачастую манифестантам важно провести собрание в определенную дату, что требует возможности беспрепятственно подать уведомление о нем.

Согласование времени и места публичного мероприятия. В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после его согласования с органом публичной власти. При этом отказать в согласовании публичного мероприятия орган публичной власти может, только если уведомление подано лицом, которое не вправе быть организатором, либо когда в уведомлении указано место, где проведение публичных мероприятий запрещено. В остальных случаях орган публичной власти должен либо согласовать место и время проведения публичного мероприятия, либо предложить другие.

При этом ученые отмечают, что в отечественной практике отсутствует определенность в трактовке таких понятий, как «согласование публичного мероприятия», «санкционирование публичного мероприятия», «время и место публичного мероприятия» (Simonova, 2016:64; Ivanov, 2014:41).

Данное правило закона подвергалось проверке на конституционность. Так, граждане А.В. Лашманина, Д.П. Шадрин, С.М. Шимоволос в 2009 г. подали жалобу, в которой указали, что обжалуемое законоположение фактически вводит разрешительный порядок организации публичных мероприятий, что противоречит Конституции РФ. Конституционный Суд РФ указал, что свобода собраний является важным правом, однако оно не является абсолютным и может ограничиваться в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности и защиты прав и свобод других лиц, в том числе таким образом, как согласование времени и места публичного мероприятия. Суд обращает внимание, что орган публичной власти не может запретить или не разрешить проведение публичного мероприятия, он вправе лишь предложить изменить место или время его проведения, и такое предложение должно быть мотивированным. При этом в мотивированном предложении должны быть приведены веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия не просто нежелательно, а невозможно.

²⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

Суд разъяснил, что согласование предполагает обязанность органа публичной власти предложить организатору для обсуждения такой вариант проведения публичного мероприятия, который позволил бы реализовать его цели. При этом достижение цели публичного мероприятия возможно, когда отсутствует внешнее давление, когда на мероприятии формируются мнения, а не просто провозглашаются, свободно выдвигаются требования политического характера, предполагается наличие обратной коммуникативной связи между участниками и теми субъектами, кому адресовано послание.

Суд также обратил внимание, что при недостижении согласия организаторы имеют право защитить свое право в судебном порядке, а суд обязан вынести решение до даты запланированного мероприятия²⁶.

Не со всеми выводами Конституционного Суда согласился судья А.Л. Кононов. В своем особом мнении он отметил, что оспариваемое законоположение провоцирует повсеместные и массовые нарушения свободы собраний. Согласование и мотивированное предложение об изменении времени и места публичного мероприятия являются оценочными понятиями. Он справедливо обращает внимание, что отсутствует перечень оснований или критериев для предложения об изменении времени и места публичного мероприятия, установленный на законодательном уровне. Отсутствует также механизм процедуры согласования. Понятие «веские доводы» расплывчатое и неопределенное. Он не соглашается с Конституционным Судом и в части того, что установление перечня причин отказа в согласовании публичного мероприятия необоснованно ограничило бы дискрецию органов публичной власти по реализации их конституционных обязанностей²⁷.

Опасения судьи не беспочвенные. На сегодняшний день многие манифестанты отмечают, что их право нарушают в первую очередь посредством согласования времени и места проведения публичного мероприятия, поэтому мы считаем, что необходимо детализировать данное право органов публичной власти. Как справедливо указывают Л.Б. Антропова, Ю.П. Каширина: «Ограничение рассматриваемой свободы может допускаться в строго определенных Конституцией случаях, а основания ограничения должны быть понятны и допустимы для граждан страны. В противном случае, возникает вероятность политического кризиса, обусловленного разочарованностью граждан властью» (Antrova, 2013:69).

²⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П по жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрин Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

²⁷ Там же.

Гражданин К.Ю. Косякин в 2010 г. также обращался в Конституционный Суд с обжалованием права органов публичной власти согласовывать место и время проведения публичного мероприятия. Суд остался при том же мнении и подчеркнул, что в решении органа публичной власти об отказе в согласовании публичного мероприятия должны быть приведены веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов. В таком решении обязательно должны содержаться предложения места и времени, адекватных социально-политическому значению для манифестантов²⁸.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П по делу по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко Суд дополнительно отметил, что публичное мероприятие должно считаться согласованным даже тогда, когда органы публичной власти в установленный законом срок не довели до организатора предложение об изменении места и времени его проведения²⁹.

Регулирование пикетирования. Федеральный закон № 54-ФЗ предусматривает несколько требований, предъявляемых к пикетированию. В частности, он устанавливает допустимое минимальное расстояние между пикетирующими, а также предусматривает норму о том, что совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному делу одним публичным мероприятием.

Депутаты Государственной Думы РФ в 2013 г. обжаловали данные положения закона в Конституционном Суде на том основании, что они могут привести к фактической ликвидации пикетирования как формы реализации свободы собраний.

Конституционный Суд отказал заявителям, поскольку посчитал, что такие меры направлены на воспрепятствование злоупотреблению правом не уведомлять органы публичной власти о проведении одиночного пикетирования в условиях, когда фактически мероприятие имеет иную форму.

²⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 705-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

²⁹ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

Суд отметил, что признание совокупности одиночных пикетов одним публичным мероприятием возможно только на основании судебного решения и только если суд установит, что акты пикетирования изначально были объединены единым замыслом и общей организацией и не представляют собой случайного совпадения действий отдельных пикетчиков, даже если они высказываются по одной и той же общественно-политической проблеме.

Конституционный Суд особо подчеркнул, что суды должны избегать квалификации пикетирования, осуществляемого одним участником, в качестве массового публичного мероприятия, в случае проявления к нему обычного внимания со стороны заинтересованных его действиями лиц³⁰.

Запрет предварительной агитации публичного мероприятия до его согласования. В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ манифестанты имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте, времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, только с момента согласования с органом публичной власти места и времени проведения публичного мероприятия.

Группа депутатов Государственной Думы РФ в 2013 г. обжаловала данную норму.

Конституционный Суд отказал заявителям и отметил, что до момента согласования места и времени проведения публичных мероприятий любую информацию нельзя считать полностью и окончательно достоверной, это может ввести граждан в заблуждение.

В свою очередь, судья С.М. Казанцев не согласился с постановлением и в своем особом мнении отметил, что агитация может быть важна не менее самого публичного мероприятия. Он констатировал, что появление нормы об ограничении агитации свидетельствует о постепенном переходе законодателя от провозглашенного в решениях Конституционного Суда (Постановление от 18.05.2012 г. № 12-П) уведомительного порядка свободы собраний к согласительному, с элементами разрешительного. Также судья привел в качестве примера, что в системе действующего правового регулирования даже информирование органами управления политической партии — организатора мероприятия своих членов о намерении организовать публичное мероприятие и

³⁰ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

подаче соответствующего уведомления в уполномоченный орган может рассматриваться как нарушение запрета предварительной агитации³¹.

Мы также придерживаемся мнения о безусловной важности предварительной агитации, необходимости ее наискорейшего проведения. Для тех случаев, когда имеются опасения в участии граждан в несогласованных мероприятиях, стоит не запрещать агитацию, а предусмотреть обязанность организаторов сообщать потенциальным участникам об их отмене.

Соккрытие участниками своих лиц на публичных мероприятиях. В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ установлено, что участники публичных мероприятий не вправе скрывать лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. При этом законодательством об административных правонарушениях предусмотрена ответственность участников за нарушение требований законодательства о публичных мероприятиях.

Граждане А.В. Анохина, Д.В. Бадова и другие в 2016 г. подали жалобу в Конституционный Суд на указанные законоположения, поскольку они не учитывают степени и характера сокрытия лица и позволяют привлекать к ответственности за нахождение любого предмета на лице.

Как указывают Л.В. Гаврилова, В.В. Игнатенко, А.А. Петрова по данному делу, заявители не имели умысла скрыть личность, заклеив рот скотчем, поскольку использовали его для выражения мнения (Gavrilova, 2016:62).

Конституционный Суд согласился с заявителями в той части, что сокрытие участниками публичного мероприятия лица или его части может быть вызвано различными соображениями, не обязательно связанными с намерением затруднить установление личности.

Суд подчеркнул, что рассматриваемый запрет не препятствует использованию предметов, скрывающих лица, если это обусловлено погодными (шарф, платок, капюшон) или иными подобными причинами. Также Суд отметил, что участники не лишены возможности размещать на своем лице отдельные элементы наглядной агитации, наносить рисунки, аппликации и иные аксессуары³².

³¹ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

³² Определение Конституционного Суда от 7 июля 2016 г. № 1428-О по жалобе граждан Анохиной Анастасии Владимировны, Бадова Дениса Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положениями пункта 1 части 4 статьи 6, части 1 статьи 7 и части 11 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Официальный интер-

Данное решение Конституционного Суда, по нашему мнению, самое прогрессивное в отношении свободы собраний за последнее время. Известно, что выражение мнений в современном обществе имеет различные формы, и будет правильным поддерживать граждан в их стремлении выразить свое мнение теми способами, которые им кажутся наиболее актуальными.

Прекращение пикетирования посредством доставления в отделение полиции с целью защиты от угрозы жизни. Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» допускается прекращение законного одиночного пикетирования посредством доставления участника пикета в отделение полиции, с целью защиты от угрозы его жизни и здоровью.

Гражданин В.И. Сергиенко в 2017 г. обжаловал данное законоположение в части того, что оно применяется правоохранительными органами под предлогом защиты участника пикета в месте проведения публичного мероприятия, тем самым незаконно и умышленно прекращается само публичное мероприятие.

К.Г. Вдовиченко верно указывает, что «воспрепятствование непосредственному проведению публичного массового мероприятия, или участию в нем, может быть выражено в различных действиях, создающих помехи, или полностью не допускающих собрание, митинг, демонстрацию, шествие, пикетирование, а равно участие в них» (Vdovichenko, 2015a:43).

Конституционный Суд РФ отметил, что применение меры доставления участника в отделение полиции, при очевидном отсутствии оснований защиты этого гражданина, не соответствует конституционно-правовому смыслу такого правила. Произвольное применение данной меры, при том, что результатом является фактическое приостановление или прекращения мероприятия, нарушает конституционное право граждан, предусмотренное статьей 31 Конституции РФ. Суд разъясняет, что сотрудникам полиции должно быть очевидно, что названные угрозы невозможно избежать иным способом, кроме как посредством доставления гражданина в соответствующее служебное помещение. Кроме того, Суд отметил, что несогласие участника на доставление в участок полиции, если ему ничто не угрожает, не может рассматриваться как его неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции³³.

Мы поддерживаем позицию Конституционного Суда РФ и считаем такое толкование законодательства эффективным механизмом пресечения и предупреждения нарушений свободы собраний правоохранительными органами под различными предлогами.

нет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

³³ Постановление Конституционного Суда от 17 марта 2017 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

IV. Ответственность за нарушение законодательства о публичных мероприятиях

Ответственность за участие в несогласованном митинге. В соответствии с законодательством об административной ответственности участие в несанкционированном публичном мероприятии, повлекшее создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям подлежит административной ответственности.

Гражданин Р.О. Картинов в 2013 г. обжаловал данную норму в той части, что она позволяет привлекать к ответственности независимо от того, знал или нет гражданин об отсутствии согласования места и времени проведения публичного мероприятия.

Конституционный Суд не стал рассматривать жалобу по существу и отметил, что установление вины не входит в компетенцию Суда³⁴. Вместе с тем вопрос остается открытым. Участники публичных мероприятий не могут владеть организационными вопросами публичного мероприятия, их могут вводить в заблуждение, поэтому будет неправильным привлекать манифестантов к ответственности за участие в несогласованном митинге, если они не знали об отсутствии этого согласования.

Запрет быть организаторами публичных мероприятий лицам, совершившим отдельные правонарушения или преступления. В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ не может быть организатором публичного мероприятия лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и общественной безопасности и общественного порядка, либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за следующие административные правонарушения: нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях; неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции; мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия; организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности; организация массового одновременного пребывания и передвижения граждан в обществен-

³⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1618-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Картинова Романа Олеговича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 3.5 и частью 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

ных местах, повлекших нарушение общественного порядка; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики экстремистских организаций; блокирование транспортных коммуникаций; производство и распространение экстремистских материалов, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

В 2013 г. в деле по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко оспаривались вышеуказанные положения закона, так как, по мнению заявителей, они умаляли право лиц, желающих быть организаторами публичных мероприятий, поскольку лишили их свободы собраний.

Конституционный Суд отказал заявителям и указал, что рассматриваемая мера носит предупредительный характер. Такой гражданин не лишен права участвовать в публичном мероприятии, он может, например, попросить других лиц организовать публичное мероприятие. Суд отметил, что запрет возможен только если лицо совершило нарушение в период, когда оно считается подвергнутым административному наказанию, т.е. вновь совершило правонарушение в течение одного года после привлечения к административной ответственности³⁵.

Вместе с тем мы считаем такую норму излишне жесткой, поскольку граждане могут лишиться возможности реализации такого фундаментального политического права, как свобода собраний только из-за совершения административного правонарушения. А наличие возможности участвовать в собрании или взаимодействовать с его организаторами, как указал Конституционный Суд, не заменяет по сути существенной части права — организовывать публичные мероприятия.

Ответственность организатора за превышение указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников. В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ организатор обязан принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если это создает угрозу общественному порядку или общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу.

При этом, согласно законодательству об административных правонарушениях, предусмотрена ответственность за нарушение организатором публичного мероприятия, установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия.

³⁵ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

Гражданин С.А. Катков в 2012 г. обжаловал в Конституционный Суд указанные законоположения. Суд указал, что участие большего количества участников в публичном мероприятии, чем заявлено, не является основанием для привлечения к ответственности. Ответственность может наступить только тогда, когда организатор умышленно допустил превышение участников, или когда не принял меры, в соответствии с законодательством, для недопущения превышения участников публичного мероприятия. Кроме того, Суд отметил, что данное требование закона справедливо, поскольку указание численности участников в уведомлении способствует безопасному проведению публичного мероприятия, а с такой функцией способен справиться только организатор публичного мероприятия³⁶.

Не согласился с указанными выводами судья В.Г. Ярославцев. В своем особом мнении он указал, что понятие «массовость» участников публичного мероприятия презюмирует невозможность точного (арифметического) подсчета возможного количества участников этих акций. Поэтому Федеральный закон № 54-ФЗ предписывает, что в уведомлении должно указываться «предполагаемое» количество участников. Кроме того, судья отметил, что в первую очередь органы публичной власти обязаны следить за ходом проведения публичного мероприятия и что они также уполномочены не допускать превышение количества участников публичного мероприятия, способное создать нарушение общественного порядка. Также он считает, что в большинстве случаев публичное мероприятие можно провести и с превышением предполагаемого количества участников³⁷.

Мы считаем, что привлечение к ответственности за нарушение количества участников публичного мероприятия оправдано только в том случае, если организатор предпринимал к этому активные действия. При этом ответственность не должна наступать только лишь за формальное превышение численности митингующих. К ответственности по данному основанию справедливо привлекать, если превышение количества участников нарушило общественный порядок.

В 2013 г. в деле по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко вновь был затронут вопрос привлечения к административной ответственности организаторов публичных мероприятий за превышение предполагаемого количества участников, указанных в уведомлении. За-

³⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П по делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

³⁷ Там же.

явители вновь указывали, что требования законодательства невыполнимые, поскольку организатор не может предугадать окончательное количество участников публичного мероприятия, также существует риск провокаций с целью умышленного завышения количества участников.

Конституционный Суд, как и ранее, отказал заявителям, однако немного изменил свое мнение. Он отметил, что органы публичной власти обязаны оказывать помощь организатору. При разрешении вопроса, были ли организатором предприняты необходимые меры для предотвращения участия большего количества граждан, чем указано в уведомлении, важно учитывать реакцию уполномоченных лиц на допущенное превышение численности участников публичного мероприятия, поскольку они должны в первую очередь принять соответствующие меры.

Также при привлечении к административной ответственности необходимо уделить внимание выяснению того, имелась ли у организатора объективная возможность составить адекватное представление о подлинном числе участников публичного мероприятия. Кроме того, не исключается привлечение органов публичной власти к ответственности за неисполнение полномочий по оказанию содействия организатору публичного мероприятия³⁸.

Административная ответственность организатора публичного мероприятия за вред, причиненный участниками. Законодательством об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия, когда это повлекло причинение вреда здоровью человека или имуществу. При этом причинить вред здоровью человека или имуществу могут участники публичного мероприятия, за действия которых отвечает организатор.

В 2013 г. в деле по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко рассматривался вопрос об административной ответственности организатора публичного мероприятия за действия участников, в том числе за любые эксцессы. Заявители отмечали, что функции безопасности лежат на полиции и что организатор не должен нести ответственность за действия участников публичного мероприятия, в том числе провокаторов.

Конституционный Суд отметил, что наступление административной ответственности предполагается только при наличии причинно-следственной связи между виновными действиями или бездействием организатора публичного ме-

³⁸ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

роприятия, повлекшими нарушение общественного порядка и наступившими последствиями в виде причинения вреда здоровью человека или имуществу³⁹.

Мы считаем, что в отношении административной ответственности должен действовать принцип персональной ответственности, обусловленный характером таких правоотношений и видами административного наказания.

Гражданско-правовая ответственность организатора публичного мероприятия за вред, причиненный участниками. В соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ организатор публичного мероприятия в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных настоящим законом, несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия.

В 2013 г., в деле по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко, заявители указывали на неконституционность данного положения закона.

Конституционный Суд указал, что действующее гражданское законодательство допускает возложение обязанности возмещения вреда и на лицо, не являющееся его причинителем (например, вред, причиненный работником). Вместе с тем Суд отметил, что между организатором и участниками нет четкой связи, так как участники могут быть случайными. Поэтому возложение гражданско-правовой ответственности допустимо лишь в случаях его уклонения (действия или бездействия), имевшего последствием причинение участниками вреда другим лицам⁴⁰.

По нашему мнению, к данной группе правоотношений не следует применять принцип гражданско-правовой ответственности, поскольку организатор не может контролировать каждое действие участника, общаться напрямую с каждым, нередки случаи, когда участник хоть и не является случайным, но не учитывает мнений организатора.

Срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях. В соответствии с законодательством об административных правонарушениях срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях составляет один год.

В 2013 г., в деле по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко рассматривалось данное законоположение. Конститу-

³⁹ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

⁴⁰ Там же.

ционный Суд отметил, что такой срок оправдан, поскольку характер публичных мероприятий, их массовость не позволяют вовремя расследовать правонарушение. Кроме того, Суд отметил, что такой же срок привлечения к административной ответственности применяется и к налоговым правонарушениям, правонарушениям о выборах и референдумах, о пожарной безопасности⁴¹.

Вместе с тем большой срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение правил организации и проведения собраний негативно влияет на активность использования гражданами свободы собраний, явится дополнительным аргументом для граждан не участвовать в публичных мероприятиях.

Размеры административных штрафов и наказаний за нарушение законодательства о публичных мероприятиях. В соответствии с законодательством об административных правонарушениях административный штраф за нарушение законодательства о публичных мероприятиях составляет до трехсот тысяч рублей для граждан и до шестисот тысяч рублей для должностных лиц. Кроме того, такой вид административного наказания за нарушение законодательства о публичных мероприятиях, как обязательные работы, составляет до двухсот часов.

В 2013 г., в деле по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко, рассматривались размеры указанных административных наказаний.

Конституционный Суд РФ отметил, что поскольку деяния, связанные с нарушением законодательства о публичных мероприятиях, относятся к числу наиболее серьезных административных правонарушений, как посягающие на права и свободы других лиц, общественный порядок и общественную безопасность, они по степени своей общественной опасности тяготеют к уголовной наказуемости деяний и свидетельствуют об утрате публичным мероприятием мирного характера. Этим обуславливается возможностью использования более строгих мер, соразмерных современным социально-политическим реалиям.

Однако, как справедливо замечает Т.М. Храмова по поводу размера административного наказания: «При этом Суд не увидел несоразмерности в том, что максимальный административный штраф для граждан по данной категории правонарушений в 60 раз превышает максимальный размер штрафа за большинство иных административных правонарушений» (Храмова, 2014:50–53).

⁴¹ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

В качестве примера автор приводит п. 6 ст. 20.4 КоАП РФ⁴², который предусматривает, что нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара и уничтожение или повреждение чужого имущества, либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью человека, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей⁴³.

По вопросу размера административного наказания в виде обязательных работ Конституционный Суд отметил, что применение данного вида наказания возможно не за все виды составов, а только если нарушение законодательства о публичных мероприятиях повлекло причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц или наступление иных подобных последствий. Поэтому применение такого строгого вида наказания является оправданным.

Так же как и по вопросу сроков давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях, мы считаем необоснованным чересчур пристальное внимание государства к рассматриваемой группе отношений, поскольку это в итоге плохо влияет на развитие институтов гражданского общества.

Назначение штрафа за нарушение законодательства о публичных мероприятиях ниже низшего предела. Помимо предыдущего вопроса о размерах административного наказания за нарушение законодательства о публичных мероприятиях Конституционный Суд в том же деле по запросу депутатов Государственной Думы и жалобе гражданина Э.В. Савенко, указал, что отсутствие возможности установления штрафа ниже низшего предела создает условия для чрезмерного ограничения собственности граждан, поскольку законодательство предусматривает чересчур большой размер минимального штрафа.

Суд предписал, что впредь до внесения в КоАП надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже установленного низшего предела⁴⁴.

⁴² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07 января 2002 г. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴³ Постановление 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» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

⁴⁴ Постановление 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,

Как указано в Определении Конституционного Суда от 04.04.2013 г. в деле по жалобе гражданина А.А. Навального на нарушение его конституционных прав положениями ч. 1 ст. 3.5 и ч. 2 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴⁵, минимальные штрафы за нарушение законодательства о публичных мероприятиях нередко превосходят уровень среднемесячной заработной платы граждан и должностных лиц.

Данная позиция Конституционного Суда является прогрессивной. Возможность снижения административного штрафа ниже низшего предела позволит отчасти компенсировать чересчур высокие, по нашему мнению, меры ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях.

Уголовная ответственность за неоднократное нарушение законодательства о публичных мероприятиях. В соответствии со статьей 212 прим. 1 Уголовного кодекса РФ⁴⁶ предусматривается уголовная ответственность и наказание в виде лишения свободы сроком до пяти лет за неоднократное нарушение законодательства о публичных мероприятиях.

До проверки на конституционность данного законоположения ученые указывали, что для наличия объективной стороны в данном преступлении достаточно установления не менее трех фактов привлечения лица к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ⁴⁷ в течение предшествующих ста восьмидесяти дней (Vdovichenko, 2015b:127).

Гражданин И.Д. Дадин в 2017 г. обжаловал данную норму в части возможности привлечения к уголовной ответственности и назначения сурового наказания за нарушение установленного порядка организации или проведения публичного мероприятия, имеющих мирный характер, исключительно на основании неоднократности совершения правонарушений.

Также он жаловался, что данная норма допускает лишение свободы за действия, не повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу и не создавшие угрозу безопасности населения и окружающей среды и не устанавливает дифференцированный подход к назначению уголовного наказания соответственно степени общественной опасности деяния и неблагоприятных последствий его совершения.

демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

⁴⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 7 января 2002 г. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954.

⁴⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 7 января 2002 г. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Конституционный Суд отметил, что само повторное совершение административных правонарушений свидетельствует о недостаточности административно-правовых средств, что может рассматриваться в качестве конституционно значимой причины для криминализации таких деяний.

Однако Суд отметил, что если нарушение установленного порядка публичных мероприятий и привлечение к административной ответственности не менее трех раз в течение 180 дней имело формальный характер и не повлекло за собой наступление указанных негативных последствий, то такое нарушение не может рассматриваться как представляющее криминальную угрозу и угрозу общественной безопасности.

Уголовная ответственность может наступать только в случае, когда деяние повлекло за собой причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности или содержало реальную угрозу причинения такового.

Суд также подчеркнул, что избрание вида уголовного наказания и определение его размера должны быть обусловлены реальной степенью общественной опасности совершенного им деяния, что не подразумевает применение лишения свободы в случаях, когда нарушение установленного порядка организации и проведения публичного мероприятия не было сопряжено с утратой им мирного характера⁴⁸.

Данное решение Конституционного Суда позволило не привлекать к уголовной ответственности за формальные нарушения законодательства о публичных мероприятиях, что является благоприятным моментом для гарантии свободы собраний, поскольку до его принятия была беспрецедентно строгая уголовная ответственность.

V. Заключение

Проанализированная практика Конституционного Суда РФ является важной для дальнейшего совершенствования правовых механизмов реализации свободы собраний и для правильного применения норм законодательства о публичных мероприятиях. Подводя итог исследования, обобщим и отметим основные позиции Конституционного Суда РФ.

1. Относительно общих вопросов анализируемой группы правоотношений позиции Конституционного Суда РФ состоят в следующем: а) на сегодняшний день имеется тенденция к признанию свободы собраний дуалистическим пра-

⁴⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений статьи 2121 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 12 февраля 2018 г.).

вом; б) субъекты РФ не могут устанавливать дополнительные ограничения свободы собраний, не предусмотренные федеральным законодательством о публичных мероприятиях; в) остается неразрешенным вопрос о компетенции Президента РФ устанавливать ограничения свободы собраний, не предусмотренные Федеральным законом № 54-ФЗ; г) происходит постепенный переход от уведомительного порядка свободы собраний к согласительному, с элементами разрешительного.

2. Относительно подготовки и организации публичных мероприятий Конституционный Суд РФ считает, что: а) запрет на проведение публичных мероприятий возле зданий судов является оправданным; б) запрещать проводить публичные мероприятия на земельных участках, прилегающих к объектам, возле которых нельзя проводить публичные мероприятия, возможно только после определения и установления границ таких земельных участков; в) запрет проведения публичных мероприятий в определенных местах в субъектах РФ может быть обжалован в суды общей юрисдикции; г) специально отведенные для публичных мероприятий места должны быть в каждом городском округе или муниципальном районе.

3. По вопросу подачи уведомления и его согласования Конституционный Суд РФ отметил, что: а) подать уведомление о публичном мероприятии можно в последний рабочий день перед праздниками, если сроки подачи уведомления полностью совпадают с такими праздниками; б) согласование места и времени публичного мероприятия не следует рассматривать в качестве разрешительного порядка; в) в решении органов публичной власти об отказе в согласовании публичного мероприятия должны быть указаны веские доводы о том, что проведение публичного мероприятия невозможно; г) если органы публичной власти не довели в установленный срок до организатора свои предложения об изменении места и времени публичного мероприятия, то оно считается согласованным.

4. Во время проведения публичных мероприятий Конституционный Суд указывает, что: а) не будет считаться массовым публичным мероприятием пикетирование, если, во-первых, к нему имеется повышенное внимание со стороны граждан; во-вторых, два независимых пикетчика высказываются по одному и тому же вопросу на близком друг от друга расстоянии; б) участникам публичного мероприятия можно скрывать лица, если это обусловлено погодными причинами или связано с выражением мнения; в) пикетирующий может отказаться от требования сотрудника правоохранительных органов о доставлении его в служебное помещение с целью защиты его жизни и здоровья, если ему ничего не угрожает.

5. Конституционный Суд сформировал практику относительно наступления ответственности субъектов публичных мероприятий, в частности: а) ответственность организатора за превышение количества участников публичного мероприятия, первоначально указанных в уведомлении, возможна только если доказана его вина в форме действия или бездействия; б) административная и

гражданско-правовая ответственность за причинение участниками вреда общественным интересам возможна только при наличии причинно-следственной связи между действиями и бездействием организатора и наступившими последствиями; в) уголовно-правовая ответственность за нарушение законодательства о публичных мероприятиях более двух раз подряд в течение ста восьмидесяти дней возможна, только если деяние повлекло за собой причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности.

Библиографический список / References

- Antropova, L.B., Kashirina, Y.P. (2013). Pravo grazhdan na provedenie publicnykh meropriyatij: ponyatie, sodержanie i perspektivy pravovogo regulirovaniya [The Right of Citizens to Conduct Public Events: the Concept, Content and Prospects of Legal Regulation]. *Teoriya nauki* [Theory of Science], (5), pp. 68–73. (in Russian).
Антропова Л.Б., Каширина Ю.П. Право граждан на проведение публичных мероприятий: понятие, содержание и перспективы правового регулирования // Теория науки. 2013. № 5. С. 68–73.
- Bachurin, A.G., Levin, P.N. Vozrast organizatora massovogo publichnogo meropriyatiya [The Age of the Organizer of a Mass Public Event]. *Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya* [World of Science, Culture, Education], (1), pp. 239–241. (in Russian).
Бачурин А.Г., Левин П.Н. Возраст организатора массового публичного мероприятия // Мир науки, культуры, образования. 2015. № 1. С. 239–241.
- Evloev, I.M. (2013). Konstitutsionnoe pravo na svobodu sobranij i ego zakonodatel'nye ograničeniya [Constitutional Right to Freedom of Assembly and Its Legislative Limitations]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], (3), pp. 45–48. (in Russian).
Евлоев И.М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45–48.
- Gagloev, D.V. (2015). *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie instituta publichnye meropriyatij v Rossijskoj Federatsii i stranakh Evropy na sovremennom eh tape: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Constitutional and Legal Regulation of the Institute of Public Events in the Russian Federation and European Countries at the Present Stage: Comparative Legal Research]. PhD. RUDN University, Moscow. (in Russian).
Гаглоев Д.В. Конституционно-правовое регулирование института публичные мероприятия в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, РУДН, 2015. 256 с.
- Gavrilova, L.V., Ignatenko, V.V., Petrov, A.A. (2016). Zapret skryvat' litso na publichnom meropriyatii kak predmet nauchno-pravovogo ehkspertnogo issledovaniya [The Prohibition to Conceal a Person at a Public Event as an Object of Scientific and Legal Expert Research]. *Vestnik instituta zakonodatel'stva i pravovoj informatsii im. M.M. Speranskogo* [Bulletin of the M.M. Speransky Institute of Legislation and Legal Information], (3), pp. 53–63. (in Russian).
Гаврилова Л.В., Игнатенко В.В., Петров А.А. Запрет скрывать лицо на публичном мероприятии как предмет научно-правового экспертного исследования // Вестник

- института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2016. № 3. С. 53–63.
- Ivanov, A.O. (2013). Pravo vybora mesta provedeniya publichnykh meropriyatij: teoriya i praktika soglasovaniya [The Right to Choose the Venue for Public Events: Theory and Practice of Harmonization]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], (9), pp. 39–45. (in Russian).
Иванов А.О. Право выбора места проведения публичных мероприятий: теория и практика согласования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 39–45.
- Ivanov, A.O. (2014). Voprosy provedeniya religioznykh meropriyatij v svete zakonodatel'stva o publichnykh meropriyatiyakh [Issues of Holding Religious Events in the Light of the Legislation on Public Events]. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal* [Leningrad Law Journal], (2), pp. 172–186. (in Russian).
Иванов А.О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 172–186.
- Ivanov, A.O. (2015). *Predely ogranicheniya prava na publichnye meropriyatiya v Rossijskoj Federatsii* [Limits of Restriction of the Right to Public Events in the Russian Federation]. Ph.D. St. Petersburg State University. (in Russian).
Иванов А.О. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Санкт-Петербург, 2015. 223 с.
- Kalinina, N.S. (2013). Sudebnaya praktika po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh za narushenie zakonodatel'stva o sobraniyakh mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh [Judicial Practice in Cases of Administrative Violations for Violation of Legislation on Meetings of Rallies, Demonstrations, Marches and Pickets]. *Sovremennoe pravo* [Contemporary Law], (4), pp. 105–109. (in Russian).
Калинина Н.С. Судебная практика по делам об административных правонарушениях за нарушение законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях // Современное право. 2013. № 4. С. 105–109.
- Khramova, T.M. (2014). Svoboda sobranij i ee ogranicheniya: obzor nedavnykh reshenij Konstitutsionnogo Suda Rossijskoj Federatsii [Freedom of Assembly and Its Limitations: a Review of Recent Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Pravo i praktika* [Law and Practice], (1), pp. 50–53. (in Russian).
Храмова Т.М. Свобода собраний и ее ограничения: обзор недавних решений Конституционного Суда Российской Федерации // Право и практика. 2014. № 1 (13). С. 50–53.
- Korepina, A.V. (2014). Osobennosti opredeleniya spetsial'no otvedyonnykh mest dlya provedeniya publichnykh meropriyatij [Features of the Definition of Specially Designated Places for Holding Public Events]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, Philosophical, Political and Legal Sciences, Cultural Studies and Art History. Questions of Theory and Practice], 2(8), pp. 79–81. (in Russian).
Корепина А.В. Особенности определения специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. Т. 2. № 8. С. 79–81.
- Nudnenko, L.A. (2006). Problemy pravogo regulirovaniya konstitutsionnogo prava grazhdanina Rossii na publichnye meropriyatiya [Problems of the Right Regulation of the Constitutional Right of a Russian Citizen to Public Events]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law] (6), pp. 6–11. (in Russian).

- Худненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права граждан на России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 6–11.
- Prudentov, R.V. (2014). Imperativnoe regulirovanie, zaprety i sanktsii v konstitutsionnom prave: poslednie izmeneniya zakonodatel'stva o publicnykh meropriyatiyakh [Imperative Regulation, Prohibitions and Sanctions in the Constitutional Law: Recent Changes in the Legislation on Public Events]. *Yuridicheskij mir* [The Legal World], (11), pp. 62–66. (in Russian).
Прудентов Р.В. Императивное регулирование, запреты и санкции в конституционном праве: последние изменения законодательства о публичных мероприятиях // Юридический мир. 2014. № 11. С. 62–66.
- Sapargaliev, G.S. (ed.) (2006). *Konstitutsionnoe pravo Respubliki Kazakhstan. Akademicheskij kurs* [Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan. Academic Course]. Almaty: Juridical Literature Publ. (in Russian).
Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс / под ред. Сапаргалиева Г.С. Алматы: Юридическая литература, 2006. 208 с.
- Simonova, S.V. (2016). Yuridicheskie ogranicheniya svobody sobranij: uvedomitel'nyj poryadok [Legal Restrictions on Freedom of Assembly: Notification Order]. *Vestnik Yaroslavskego gosudarstvennogo universiteta im. P.G. Demidova* [Bulletin of P.G. Demidov Yaroslavl State University], (1), pp. 61–64. (in Russian).
Симонова С.В. Юридические ограничения свободы собраний: уведомительный порядок // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. 2016. № 1. С. 61–64.
- Skuratov, Yu.I. (1989). Svoboda sobranij, mitingov i demonstratsij: teoriya i praktika [Freedom of Assembly, Rallies and Demonstrations: Theory and Practice]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet State and Law], (7), pp. 36–42. (in Russian).
Скуратов Ю.И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика // Советское государство и право. 1989. № 7. С. 36–42.
- Taribo, E.V. (2009). Problemy realizatsii konstitutsionnogo prava sobirat'sya mirno, bez oruzhiya (kommentarij k opredeleniyu KS RF ot 2 aprelya 2009 № 484-O-P) [Problems of the Implementation of the Constitutional Right to Assembly Peacefully, Without Weapons (Commentary to the Definition of the RF Constitutional Court of April 2, 2009 No. 484-O-P)]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya* [Journal of Constitutional Justice], (6), pp. 24–28. (in Russian).
Тарибо Е.В. Проблемы реализации конституционного права собираться мирно, без оружия (комментарий к определению КС РФ от 2 апреля 2009 № 484-О-П) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 24–28.
- Vdovichenko, K.G. (2015a). Vosprepyatstvovanie provedeniyu publicnogo massovogo meropriyatiya i prinuzhdenie k uchastiyu v nem (stat'ya 149 Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federatsii) [Obstruction of Holding a Public Mass Event and Coercion to Participate in It (Article 149 of the Criminal Code of the Russian Federation)]. *Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], (1), pp. 42–44. (in Russian).
Вдовиченко К.Г. Воспрепятствование проведению публичного массового мероприятия и принуждение к участию в нем (статья 149 Уголовного кодекса Российской Федерации) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2015. № 1. С. 42–44.
- Vdovichenko, K.G. (2015b). Ugolovnaya otvetstvennost' za neodnokratnoe narushenie ustanovlennogo poryadka organizatsii libo provedeniya sobraniya, mitinga, demonstratsii, shestviya ili piketirovaniya [Criminal Responsibility for the Repeated Violation of the Established Order of Organizing or Holding a Meeting, Rally, Demonstration, Procession or

Picketing]. *Obshchestvo i pravo* [Society and Law], (1), pp. 124–128. (in Russian).

Вдовиченко К.Г. Уголовная ответственность за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования // *Общество и право*. 2015. № 1. С. 124–128.

Vyshkvartsev, V.V. (2013). Realizatsiya svobody sobranij: teoreticheskie i prakticheskie sovety [Realization of Freedom of Assembly: Theoretical and Practical Advice]. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta ehkonomiki i prava* [Bulletin of the International Institute of Economics and Law], (2), pp. 78–87. (in Russian).

Вышкварцев В.В. Реализация свободы собраний: теоретические и практические советы // *Вестник Международного института экономики и права*. 2013. № 2. С. 78–87.

Сведения об авторе

Колмаков Станислав Юрьевич — ассистент, кафедры международного права, Бурятский государственный университет

ORCID ID: 0000-0002-6787-8710

Контактная информация:

e-mail: kolmakov_stanislav@bk.ru

Для цитирования:

Колмаков С.Ю. Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 2. С. 215–248. doi: 10.22363/2313-2337-2018-22-2-215-248.

Дата поступления в редакцию: 5 марта 2018 г.

Дата принятия к печати: 15 апреля 2018 г.

FREEDOM OF ASSEMBLY IN PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Stanislav Yu. Kolmakov

Buryat State University

Department of International Law

24 "A", Smolina str., Ulan-Ude, Russia, 670000

Freedom of assembly is a complex institution of human rights containing norms, both legislative acts and mandatory prescriptions of the highest bodies of the judiciary, primarily the Constitutional Court of the Russian Federation. Since the adoption of the Federal Law No. 54-FZ of June 19, 2004, "On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing," the Constitutional Court of the Russian Federation has issued about two dozen different decisions on the most important issues for public life in organizing and holding public events. Analysis of these decisions is an actual problem, since without their understanding and systematization it is difficult to regulate social relations related to such a fundamental political right as freedom of assembly. This article is devoted to the analysis and systematization of the entire practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on freedom of assembly. To date, there are some works devoted to the analysis of some decisions of constitutional court

proceedings. The most complex overview of them is an article by T.M. Khramova in which the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation for the period 2012–2013 on the verification of the compliance of the Constitution with legislative acts that toughen the freedom of assembly after the protest demonstrations of 2011–2012 are analyzed. In the present work eighteen definitions and decisions for the period from 2003 to 2017 on various aspects of freedom of assembly were analyzed. In particular, issues such as: the duality of freedom of assembly; restriction of freedom of assembly at the level of the constituent entities of the Russian Federation and restriction by regulatory legal acts of the President of the Russian Federation; ban on holding public events in certain places; specially designated places for public events; giving notice of a public event on public holidays; coordination of the time and place of the public event; regulation of picketing; prohibition of preliminary agitation of a public event prior to its approval; concealment by participants of their persons at public events; stop picketing by delivering to the police station to protect against the threat to life and health; responsibility for participation in an unsanctioned rally; prohibition to be the organizers of public events for persons who have committed separate offenses or crimes; responsibility of the organizer for exceeding the number of participants indicated in the notification for holding a public event; administrative and civil liability of the organizer of a public event for the harm caused by the participants; the limitation period for bringing to administrative responsibility for violation of legislation on public events; the amount of administrative fines and penalties for violation of legislation on public events; the imposition of a fine for violation of legislation on public events below the lowest limit; criminal responsibility for the repeated violation of legislation on public events.

Key words: freedom of assembly; the right to public events; arbitrage practice; meeting; rallies; demonstrations; procession; picketing; the Constitutional Court of the Russian Federation

Information about the Author

Stanislav Yu. Kolmakov — Assistant, Department of International Law, Buryat State University

ORCID ID: 0000-0002-6787-8710

Contact information:

e-mail: kolmakov_stanislav@bk.ru

For citation:

Kolmakov, S.Yu. (2018). Freedom of Assembly in the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *RUDN Journal of Law*, 22 (2), pp. 215–248. doi: 10.22363/2313-2337-2018-22-2-215-248.

Article received March 5, 2018

Article accepted April 15, 2018