

---

## ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ ПРАВЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА УЧАСТИЕ В ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Д.В. Гаглюев

Кафедра конституционного и муниципального права  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена актуальной проблеме института публичных мероприятий в России на современном этапе. Автором проведен анализ соответствия некоторых нормативно-правовых актов в области реализации конституционного права граждан на участие в публичных мероприятиях ряду ключевых актов международно-правового характера.

**Ключевые слова:** публичные мероприятия, правовое положение иностранных граждан в России, международно-правовые нормативные акты, институт гражданства в Российской Федерации.

Право на участие в публичных мероприятиях — одно из важнейших политических прав граждан. Принципы и нормы, которым должно следовать государство в определении правового статуса иностранных граждан, закреплены в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1985 г. Данный акт позволил государствам, ратифицировавшим его, самим определять содержание правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, учитывая при этом взятые на себя ранее международные обязательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Статья 31 Конституции Российской Федерации и Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закрепляют рассматриваемое право исключительно за гражданами Российской Федерации, что противоречит ряду норм международно-правового характера, которые в соответствии с ч. 4. ст. 15 Конституции являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Как пишет В.А. Четвернин, такое ограничение конституционной свободы проведения публичных мероприятий только российскими гражданами не противоречит Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Европейская конвенция), ст. 16 которой разрешает вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев при осуществлении права на свободу мирных собраний, что не свидетельствует о какой-либо дискриминации [6. С. 218]. Каждое государство само определяет правовой режим иностранцев и лиц без гражданства, пребывающих на его территории [6. С. 218–220].

К противоположному выводу нас приводит анализ ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, устанавливающей «национальный» правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации, говоря о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации [7], а также ст. 11 Европейской конвенции, в которой говорится о том, что каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими людьми, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов [4. С. 8]. Часть 2 этой же статьи говорит о том, что «осуществление этих прав не подлежит никакому ограничению, кроме тех, которые предусмотрены в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц» [4. С. 9].

Анализ указанной нормы Конституции России, а конкретно фразы «кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации», приводит нас к выводу об отсылочном характере ее диспозиции. В ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», указано, что «участниками публичного мероприятия признаются граждане, члены политических партий.....» [15].

Следует отметить, что установление граждан Российской Федерации в качестве субъекта права на участие в публичных мероприятиях, по мнению автора, ни в какой степени не корреспондирует положениям ст. 31 и ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, а закрепление в ст. 6 Федерального закона «О собраниях, митингах...» слова «граждан» сделано лишь для предотвращения противоречия текста Федерального закона Конституции России.

Как считает М.В. Баглай, некоторые права и свободы предоставлены исключительно гражданам по соображениям исторического и экономического порядка [5. С. 108]. Например, во многих государствах право частной собственности относится к категории естественных прав человека, то есть неотчуждаемых прав индивида, безотносительно его государственной принадлежности, при этом в законодательстве многих государств право собственности на землю является исключительным правом граждан государства. При возрастающей миграции населения многих стран и развитии широких контактов международного характера в сфере науки, труда, культуры и бизнеса, при возрастающей роли глобализма в различных странах постоянно находится большое количество иностранных граждан, выбирающих данное государство для постоянного или временного пребывания.

Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. вообще все права тракуются как принадлежащие всем людям, в ней не делается различия между правами человека и правами гражданина [13. С. 29]. Будучи естественной и неот-

чуждаемой, свобода публичных манифестаций получила закрепление в ч. 1 ст. 20 Декларации, которая провозгласила, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций» [13. С. 17]. Всеобщая декларация сегодня является одним из основных источников права, служит моделью, которая широко используется государствами при разработке проектов и отдельных положений конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека. Как подчеркивается в одном из исследований, «не менее чем в 90 национальных конституций, принятых после 1948 г. содержится перечень фундаментальных прав, которые или дословно воспроизводят положения Декларации, или включены в них под ее влиянием» [12. С. 37].

Обращаясь к Конституции Российской Федерации, необходимо заметить, что в ее тексте по этому вопросу имеются хоть и не существенные, но все же противоречия, накладывающие отпечаток на правильное разграничение категории естественных и позитивных прав. В ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации говорится о том, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат *каждому* от рождения», то есть законодатель в данном случае поступает очень осторожно, упоминая про естественные, неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения права, но при этом не перечисляя их, относя их тем самым к категории оценочных. Более того, упоминая в ч. 2 ст. 17 про «основные права», логичным будет задуматься о «второстепенных» правах и о том, есть ли такие в Конституции РФ вообще. Часть 2 ст. 17 Конституции России корреспондирует положение нормы ч. 1 ст. 55 Конституции, в которой говорится о том, что «перечисление в Конституции *основных* прав и свобод не должно трактоваться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина».

В связи с этим следует сделать два логичных вывода:

- анализ положений норм ч. 1 ст. 55 и ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации говорит нам о том, что все без исключения права и свободы, перечисленные в Конституции РФ являются «основными»;
- часть 2 ст. 17 Конституции относит все основные права к категории естественных, то есть *принадлежащих каждому*.

Конечно же, автор понимает, что построение законодателем текста Конституции именно таким образом говорит скорее о наличии противоречия в самой Конституции, чем об отнесении, скажем, активно-пассивного избирательного права к категории естественных. В данном контексте такое толкование Конституции России конечно же недопустимо.

И все же от правильного понимания относимости рассматриваемого права к категории естественно либо позитивно-правовых зависит многое.

Нормативное закрепление данного права в ст. 31 Конституции Российской Федерации будет свидетельствовать не об установленном государством праве, а об институте, существующем безотносительно воли государства, вытекающем из самой человеческой сущности. Государство не создает здесь новых отношений, а лишь нормативно регулирует уже существующие.

Признание государством и обществом рассматриваемого права правом естественного характера, то есть правом каждого, а не правом граждан, делает возможным участие иностранных граждан в публичных мероприятиях, скажем, в защиту ст. 42 Конституции Российской Федерации, гарантирующей *каждому* благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

Право граждан, закрепленное в ст. 31 Конституции России, неразрывно связано с естественно-правовыми категориями: свободой слова, мысли, передвижения и правом на объединение, которые в России признаются естественно-правовыми, то есть не зависят от наличия российского гражданства. Стоит отметить, что без признания государством этих прав право на участие граждан в публичных мероприятиях становится просто нереализуемым. То есть данные права являются однородными и находятся в теснейшей взаимосвязи.

Обращаясь к тексту Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», корреспондирующем ст. 62 Конституции 1993 г., следует отметить, что и в его тексте отсутствует указание на запрет иностранным гражданам участвовать в публичных мероприятиях в Российской Федерации [17]. Исключительного права граждан России на участие в публичных мероприятиях не предусматривает и Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [18].

Нормы, ограничивающие политическую активность иностранцев, содержатся в ст. 16 Европейской конвенции. В комментариях к этой норме отмечается, что данная статья содержит положения, которые в потенциале носят ограничительный характер, хотя и не применяются государствами-участниками в отношении свободы собраний [19. Р. 309].

Как отмечает в этой связи И.С. Полянская, с учетом характера данных положений, ограничительное толкование самого понятия Конвенции «политическая деятельность» приобретает в этой связи особое значение [9. С. 58]. Что касается ст. 11 вышеуказанной Конвенции, то ее авторы оставили за государствами-участниками право самостоятельного решения вопросов о том, могут ли иностранцы участвовать в различного рода собраниях и манифестациях, особенно предвыборных.

Парламентская Ассамблея ООН в Рекомендации «О политических правах и положении иностранцев» предложила внести в Конвенцию поправку, исключающую ограничения в отношении политической активности иностранцев, предусмотренные в ст. 16 Европейской конвенции [20]. То же самое говорится и в Конвенции об участии иностранцев в жизни государства на местном уровне, открытой для подписания 5 февраля 1992 г., где было закреплено обязательство государств — участников соглашения гарантировать иностранцам, проживающим на законных основаниях на их территории, помимо всего остального, свободу мирных собраний на тех же условиях, что и гражданам страны [10. С. 312–317].

Профессор В.А. Туманов по этому вопросу пишет, что ст. 29 Конституции России, которая корреспондирует ст. 10 Конвенции, устанавливает, что «каж-

дому гарантируется свобода мысли и слова, никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.....» Здесь, по мнению ученого, не прослеживаются никакие ограничения на политическую деятельность иностранцев в свете ст. 10 Конвенции, кроме общего для каждого лица, безотносительно его государственной принадлежности, запрета пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду, идеи социального, расового, национального, языкового или религиозного превосходства [3. С. 229].

Любопытна в этой связи и практика правового регулирования советского периода истории России в этом вопросе. Как отмечает А.В. Сивопляс, общераспространенной практикой того периода (имеется в виду 1917–1936 гг. — прим. авт.) было непредоставление иностранным гражданам политических прав. Однако, исходя из принципа солидарности всех трудящихся, независимо от их национальности, советское право предоставляло трудящимся иностранцам политические права. Характерным тому подтверждением может являться статья 20 Конституции РСФСР 1918 г.: «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика предоставляет все политические права российским гражданам, иностранцам...» [11. С. 38].

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82–ФЗ «Об общественных объединениях» устанавливает, что «иностранцы граждане имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом, за исключением случаев установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации» [16]. Такие исключительные случаи установлены Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», согласно которому иностранцам не предоставляется право финансирования или предоставления пожертвования политическим партиям, а также закрепляется исключительное право граждан Российской Федерации на создание и участие в политической партии [14]. За терминологическим различием в данном случае, помимо всего прочего, стоит различие правового статуса, то есть реального объема прав и обязанностей человека и гражданина.

Иммануил Кант по этому поводу считал, что «только способность голосовать составляет квалификацию гражданина, а эта способность предполагает самостоятельность того в составе народа, кто намерен быть не просто частицей общности, но и ее членом, то есть ее частицей, действующей по собственному произволу совместно с другими» [2. С. 182].

Как пишет британский государствовед А.В. Дайси, «нет никакого специального закона, разрешающего А, В и С сойтись где-нибудь на открытом воздухе или в другом месте с законной целью. Право А идти куда ему вздумается, если он не нарушает этим правонарушение и говорить В все, что он захочет, если в словах его не будет заключаться никакой клеветы и ничего мятежного, право В делать то же самое по отношению к А и существование тех же прав у С, D, E, F и т.д. до бесконечности ведет к тому результату, что А, В, С, D и тысяча или

десять тысяч других лиц могут сойтись в каком-нибудь месте, где всегда каждый из них имеет право быть с законной целью и законным образом... Другими словами, А, В, С, D и тысячи других лиц имеют право собираться на митинг для обсуждения политических и других вопросов» [1. С. 308–309].

Совершенно понятно, какими мотивами руководствовался законодатель при разработке формулировки ст. 31 Конституции России и вышеуказанных нормативно-правовых актов — ограничить иностранных граждан от чрезмерной политической активности, особенно в сложных политических ситуациях, дабы избежать обвинения во вмешательство во внутренние дела другой страны (1). Однако при этом не удалось избежать существенных правовых коллизий, как на национальном уровне, так и на уровне корреляции норм российского и международного права.

Следует отметить отсутствие сколь-нибудь значимых разъяснений в легальных и доктринальных источниках по этому поводу.

По мнению автора, тенденция по увеличению количества публичных мероприятий, неизбежно повлечет за собой обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом соответствующего комментария. Следовательно, автором сделан вывод о том, что:

– указание в ст. 31 Конституции Российской Федерации словосочетания: «граждане Российской Федерации имеют право...», фактически не свидетельствует об отсутствии у иностранных граждан политических прав в целом, и права на участие в публичных мероприятиях, в частности (2);

– в нормах международно-правовых актов, ратифицированных Российской Федерацией, также отсутствует запрет иностранным гражданам, находящимся на территории зарубежного государства, участвовать в публично-массовых мероприятиях. Иностранцы хорошо знающие специфику положения норм вышеуказанных актов, обратившись в органы наднационального контроля за соблюдением прав человека, обязательно выиграют дело в случае возникновения подобного прецедента.

В этой связи автору видится некорректной формулировка ст. 31 Конституции Российской Федерации. Принимая во внимание тот факт, что в соответствии с ч. 1 ст. 135 Конституции невозможным является внесение изменений в положения глав 1, 2 и 9, а также отсутствие прецедентов изменения статей, входящих в эти главы, вопрос об изменении конституционной природы рассматриваемого субъективного права граждан Российской Федерации и возможности обладания им иностранных граждан, фактически остается открытым. Некорректны формулировки ст. 31 Конституции Российской Федерации по этому поводу, в которых наблюдается противоречие как с вышеуказанными актами международного права, так и с некоторыми положениями норм самого основного закона, в частности, ст. 31, ч. 4 ст. 15, ч. 2 ст. 17 и ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации. Стоит упомянуть и про отсутствие правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу.

**ПРИМЕЧАНИЯ**

- (1) В марте 1986 г. французские власти выслали из ее заморских территорий Полинезии и Новой Каледонии депутата Европарламента от Нидерландов г-жу Пьермонт, которая пыталась активно участвовать в политических акциях, происходивших на ее территориях. Пьермонт обратилась в ЕСПЧ по ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Правительство опиралось на ст. 16 этого же акта (ограничение на политическую деятельность иностранцев) Суд согласился с тем, что г-жа Пьермонт в тот период не имела статуса «европейского гражданства» и была лишь иностранкой, но отказался применить ст. 16, поскольку заявительница принадлежала к государству — члену Европейского Союза, и, более того была европейским парламентарием. Признав, таким образом, нарушение ст. 10, Суд явно подменил юридический аспект своего решения мотивами политкорректности [3. С. 227].
- (2) Конечно же, речь не идет о наличии у иностранных граждан и лиц без гражданства права на участие в публично-массовых мероприятиях определенного характера, например, в митинге с целью непризнания «Центризбиркомом» результатов парламентских выборов, поскольку пассивно-активным избирательным правом они не обладают вовсе. Речь идет о возможности участия иностранцев в публично-массовых мероприятиях иного рода и с иными целями, например, с требованием защиты свободы слова, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Такого рода мероприятия не противоречат смыслу и логике российского законодательства, однако, безусловно являются политическими, поскольку имеют своей целью обратить внимание власти на ряд актуальных проблем.

**ЛИТЕРАТУРА**

- [1] *Дэйси А. В.* Основы государственного права Англии. — М., 1907.
- [2] *Кант И.* Метафизика нравов в двух частях. Учения о праве // Антология конституционных учений / Под общ. ред. В.И. Червонюка. — М.: Миттель-пресс, 2009.
- [3] Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. — М.: НОРМА, 2002.
- [4] Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — М.: КНОРУС, 2010.
- [5] Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. — М.: НОРМА, 2005.
- [6] Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. — М., 1997.
- [7] Конституция Российской Федерации. — М.: ОМЕГА-Л, 2012.
- [8] Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. — М., 1990.
- [9] *Полянская И.С.* Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: Дисс. ... канд. юр. наук / Московский ун-т МВД России. — М., 2005.
- [10] Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. — М., 1994.
- [11] Сборник нормативно-правовых актов по Советскому государственному праву. — М., 1984.
- [12] *Сивопляс А.В.* Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестации (собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других публичных акций) в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юр. наук. — Екатеринбург, 1993.

- [13] *Тереженко А.А.* Конституционные права гражданина Российской Федерации в свете Всеобщей декларации прав человека // *Права человека. К 50-летию Всеобщей декларации прав человека: Материалы научной конференции.* — Тверь, 1999.
- [14] Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СПС «ПРАВО.ru» .
- [15] Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, шествиях, митингах, демонстрациях и пикетированиях» // СПС «ПРАВО.ru».
- [16] Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СПС «ПРАВО.ru».
- [17] Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». — М.: Омега-Л, 2012.
- [18] Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». — М.: Омега-Л, 2012.
- [19] *Jacobs F.G., Write C.A.* The European Convention on Human Rights. — Oxford, UK., 1996.
- [20] Parliamentary Assembly. Recommendation 799 (1977) on the Political Rights of Aliens. Text adopted by the Assembly on 25 January 1977 (28 Ordinary Session).

## ABOUT THE EXCLUSIVE RIGHT OF RUSSIAN CITIZENS TO PARTICIPATE IN PUBLIC EVENTS

**D.V. Gagloev**

The Department of Constitutional and Municipal Law  
People's Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the some problems of the institute of public events in Russia at the present stage. The author carried out the analysis of compliance of some normative legal acts in the field of realization of a constitutional law of citizens on participation in public actions to a number of key acts of international law.

**Key words:** public events, the legal status of foreign citizens in Russia, international law legal acts, nationality institute in Russian Federation.

### REFERENCES

- [1] *Daysi A.V.* Osnovy gosudarstvennogo prava Anglii. — М., 1907.
- [2] *Kant I.* Metafizika нравов v dvukh chastyakh. Ucheniya o prave // *Antologiya konstitutsionnykh ucheniy / Pod obsch. red. V.I. Chervonyuka.* — М.: Mittel'-press, 2009.
- [3] *Kommentariy k Konventsii o zaschite prav cheloveka i osnovnykh svobod i praktike ee primeneniya / Pod obsch. red. V.A. Tumanova, L.M. Entina.* — М.: NORMA, 2002.
- [4] *Konventsiya o zaschite prav cheloveka i osnovnykh svobod.* — М.: KNORUS, 2010.
- [5] *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran: Uchebnyk dlya vuzov / Pod obsch. red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leybo, L.M. Entina.* — М.: NORMA, 2005.
- [6] *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: Problemnyy kommentariy / Pod red. V.A. Chetvernina.* — М., 1997.
- [7] *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii.* — М.: OMEGA-L, 2012.



- 
- [8] *Mezhdunarodnaya zaschita prav i svobod cheloveka: Sb. dokumentov.* — M., 1990.
- [9] *Polyanskaya I.S. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie prava grazhdan Rossiyskoy Federatsii na provedenie sobraniy, mitingov i demonstratsiy, shestviy i piketirovaniya: Diss. ... kand. jur. nauk / Moskovskiy un-t MVD Rossii.* — M., 2005.
- [10] *Sbornik mezhdunarodnykh pravovykh dokumentov, reguliruyuschikh voprosy migratsii.* — M., 1994.
- [11] *Sbornik normativno-pravovykh aktov po Sovetskomu gosudarstvennomu pravu.* — M., 1984.
- [12] *Sivoplyas A.V. Yuridicheskaya priroda i mekhanizm realizatsii svobody manifestatsii (sobraniy, mitingov, ulichnykh shestviy, demonstratsiy, piketirovaniy i drugikh publichnykh aktsiy) v Rossiyskoy Federatsii: Diss. ... kand. jur. nauk.* — Ekaterinburg, 1993.
- [13] *Tereschenko A.A. Konstitutsionnye prava grazhdanina Rossiyskoy Federatsii v svete Vseobschey deklaratsii prav cheloveka // Prava cheloveka. K 50-letiyu Vseobschey deklaratsii prav cheloveka: Materialy nauchnoy konferentsii.* — Tver', 1999.
- [14] *Federal'nyy zakon ot 11 iyulya 2001 g. № 95-FZ «O politicheskikh partiyakh» / SPS «PRAVO.ru».*
- [15] *Federal'nyy zakon ot 19 iyunya 2004 g. № 54-FZ «O sobraniyakh, shestviyakh, mitingakh, demonstratsiyakh i piketirovaniyakh» // SPS «PRAVO.ru».*
- [16] *Federal'nyy zakon ot 19 maya 1995 g. № 82-FZ «Ob obschestvennykh ob'edineniyakh» // SPS «PRAVO.ru».*
- [17] *Federal'nyy zakon ot 25 iyulya 2002 g. № 115-FZ «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii».* — M.: Omega-L, 2012.
- [18] *Federal'nyy zakon ot 31 maya 2002 g. № 62-FZ «O grazhdanstve Rossiyskoy Federatsii».* — M.: Omega-L, 2012.
- [19] *Jacobs F.G., Write C.A. The European Convention on Human Rights.* — Oxford, UK., 1996.
- [20] *Parliamentary Assembly. Recommendation 799 (1977) on the Political Rights of Aliens. Text adopted by the Assembly on 25 January 1977 (28 Ordinary Session).*