

А. В. Крысанов, Е. В. Елфимова

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ УСТАНОВЛЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ ЛИБО ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

A. V. Krysanov, E. V. Elfimova

CERTAIN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT FOR FREEDOM OF ASSEMBLY AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE ESTABLISHED ORDER OF ORGANIZING OR CARRYING OUT PUBLIC EVENT

В статье рассматриваются отдельные аспекты правового регулирования на конституционном уровне и в нормах текущего российского законодательства реализации конституционного права на свободу собраний. Анализируются постановления Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, касающиеся вопросов защиты конституционного права на свободу собраний.

Отдельным предметом внимания явилась административная ответственность за совершаемые административные правонарушения, связанные с нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Формулируются выводы о чрезмерном ограничении конституционного права на свободу собраний в рамках текущего российского законодательства, а также о передаче значительных полномочий по правовому регулированию реализации рассматриваемого права на региональный уровень власти.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционное право на свободу собраний, публичное мероприятие, административное правонарушение.

The article discusses certain aspects of legal regulation at the constitutional level and in the norms of the current Russian legislation implementing the constitutional right to freedom of assembly. The author analyzes the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights relating to the protection of the constitutional right to freedom of assembly.

Certain attention is drawn to administrative responsibility for committed administrative offenses related to the violation of the order of organizing or carrying out meetings, demonstrations, marches and pickets.

The author draws conclusions about excessive restriction of the constitutional right for freedom of assembly under the current Russian legislation, as well as the transfer of significant powers to the legal regulation of the implementation of the right to the regional level of government.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional right for freedom of assembly, public event, administrative offense.



Тема, вынесенная в заглавие статьи, неоднократно в силу своей остроты поднималась в научной литературе [1; 2], где авторы обращали внимание не только на обеспеченность реализации конституционного права на свободу собраний в Российской Федерации, но и формулировали предложения по совершенствованию его правовой основы. При этом точечная корректировка законодателем текущего российского законодательства не снимает существующих проблем, а лишь усугубляет их. Подтверждением тому отдельные решения Конституционного Суда Российской Федерации [19], Европейского Суда по правам человека [3]. В свою очередь Президентом Российской Федерации подчеркивается особая значимость свободы в гражданских инициативах, которая должна стать ответом как на внешние ограничения, так и на внутренние проблемы. И чем активнее граждане участвуют в обустройстве своей жизни, чем более они самостоятельны как экономически, так и политически, тем выше потенциал России [20]. Совокупность обозначенных положений свидетельствует об актуальности данной темы как для теории конституционного права, так и практики конституционного правоприменения, защиты прав и свобод граждан России.

При этом, обращая внимание на обширное поле вопросов в регулировании рассматриваемого конституционного права, хотелось бы сконцентрироваться на отдельных моментах его «расширительного ограничения» законодателями различного уровня и административной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий.

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31) [8]. Конституционная норма достаточно лаконична и не содержит никаких дополнительных ограничений, за исключением требования о мирном характере акции и отсутствии оружия у ее участников. В сравнении: Конституция РСФСР 1978 года непосредственно указывала на такое факультативное условие проведения мирного собрания, как предварительное уведомление властей (ст. 49) [7].

Действующая Конституция РФ при этом предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина на основании федерального закона и в конституционно определяемых целях (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). В свя-

зи с чем особую важность приобретает проблема определения законодательных границ ограничения конституционных прав граждан. Здесь следует поддержать вывод исследователей, касающийся правомерности и допустимости ограничений субъективного политического права: такие ограничения должны сводиться к «справедливой упорядоченности общественных отношений путем установления определенных пределов (лимитов), определяющих границы допустимого поведения мерой необходимости для достижения конституционных целей их ограничения» [5, с. 13; 10; 11].

Конституционная норма, устанавливающая примат международных договоров Российской Федерации над текущим законодательством (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), предопределяет непротиворечивость последнего международным стандартам в области правового регулирования права на свободу мирных собраний. Так, в частности, законы Российской Федерации, составляющие правовую основу для реализации конституционного права на свободу собраний, не должны входить в противоречие с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая допускает ограничение названного права лишь в той мере, в какой это необходимо в демократическом обществе для интересов национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц [6].

Российское законодательство, развивающее конституционные положения о свободе собраний, на федеральном уровне представлено Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [16] (далее — закон).

Анализируемый закон устанавливает правило, согласно которому публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Кроме того, следует особо обратить внимание на норму закона о том, что условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут конкретизироваться только федеральными законами.

Указанное выше правило, закрепляемое в законе, как представляется, органично согласуется с той целью, которая





присуща публичным мероприятиям, а именно — свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Достижение поставленной цели публичного мероприятия в целом ряде случаев требует выбора такого места его проведения, которое позволило бы обеспечить его адресность — органам государственной власти, местного самоуправления, так и широкое общественное участие.

В свою очередь в 2012 году законодатель предпринял шаги по ограничению «повсеместного» проведения публичных мероприятий путем включения в закон термина «специально отведенные или приспособленные места» [14] (далее — «закон № 65-ФЗ»), порядок использования которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации, а определение их перечня стало дискрецией органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом депутаты Государственной Думы включили в рассматриваемый закон правовую норму, устанавливающую, что после определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах, тогда как проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Рассмотренные законодательные новеллы достаточно широко обсуждались в научной юридической литературе и получили вполне справедливые критические замечания [4]. Кроме того, правовая неопределенность указанного положения и его явная направленность на чрезмерное ограничение конституционного права на свободу собраний стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, который признал вновь введенную норму не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 31 и 55 (ч. 3), в той мере, в какой им — вопреки вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования — нормативно не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении органами ис-

полнительной власти субъектов Российской Федерации специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, чем порождается возможность его неоднозначного истолкования, а следовательно, и произвольного применения [18].

На рассмотренных нововведениях законодатель не остановился и тем же законом № 65-ФЗ разрешил в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определять места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций. То есть, по сути, правило о том, что условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут конкретизироваться только федеральными законами, было нивелировано. Такой подход законодателя представляется как минимум непоследовательным.

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации не могли действовать иначе, как определить каждый в своем субъекте дополнительный перечень мест, где запрещается проведение публичных мероприятий. Анализируя отдельные законы субъектов Российской Федерации, можно наблюдать следующую картину.

Так, в частности, Закон Тюменской области [17] дополнительно к тем местам, где запрещено проведение публичного мероприятия в соответствии с рамочным федеральным законом, запрещает проведение публичных мероприятий также на: территории, непосредственно прилегающей к зданиям, в которых находятся медицинские организации и организации, осуществляющие образовательную деятельность; территории, непосредственно прилегающей к зданиям, в которых находятся учреждения культуры и спорта, за 2 часа до начала и в течение 2 часов после окончания проведения в указанных зданиях культурных, спортивных, развлекательных и иных мероприятий, а также во время проведения данных мероприятий; территории, непосредственно прилегающей к культовым зданиям и культовым комплексам, созданным для осуществления деятельности религиозных организаций.

Закон Челябинской области [15] дополнительно запрещает проведение публичных мероприятий в местах, расположенных ближе пятидесяти метров от детских, образовательных, медицинских организаций, объектов спорта; террито-

риях, принадлежащих физическому или юридическому лицу на праве собственности или ином вещном праве, в случае отсутствия письменного согласия собственника (владельца) данной территории на проведение публичного мероприятия.

Закон города Москвы [12] на сегодняшний день не содержит каких-либо факультативных ограничений в отношении мест проведения публичных мероприятий.

Закон Свердловской области [13] в данном примере очень наглядно демонстрирует, как могут быть использованы самые широкие полномочия, предоставленные органам государственной власти. Так, Законодательное Собрание Свердловской области дополнительно запретило проведение публичных мероприятий на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям аэропортов, железнодорожных, автомобильных и речных вокзалов и станций; территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещаются образовательные организации, медицинские организации, организации социального обслуживания граждан, учреждения культуры, физической культуры и спорта, а также непосредственно прилегающие к объектам, используемым при осуществлении образовательной деятельности, объектам спорта и объектам связи; территориях, непосредственно прилегающих к жилым домам и многоквартирным домам; территориях, непосредственно прилегающих к зданию, в котором размещается полномочный представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе; территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещаются высшие органы государственной власти Свердловской области; территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещаются представительные органы муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и главы этих муниципальных образований; территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, в которых размещаются религиозные объединения.

Даже такой выборочный анализ законов субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии у законодателей единого подхода в определении перечня мест, где запрещается проведение публичных мероприятий и в некоторых случаях о чрезмерном ограничении конституционного права на свободу собраний.

Вводимые законодателями различного уровня барьеры не остаются не под-

крепленными мерами государственного принуждения в случае, если организаторы публичного мероприятия все-таки попытаются ими пренебречь. «В настоящее время наиболее распространенными в рассматриваемой сфере являются административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»»¹.

Законом № 65-ФЗ существенно увеличены размеры штрафов, налагаемых на граждан за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ. Проведенные исследования позволили выявить факт, что укрупненные размеры штрафов (ч. 6 ст. 20.2 КоАП РФ — предусмотрен штраф в размере от 150 до 300 тысяч рублей) стали превышать размеры штрафов за преступления, по своей степени общественной опасности сходные с данными административными составами правонарушений. Так, в свою очередь за вандализм (ч. 1 ст. 214 УК РФ) установлена санкция в виде штрафа в размере до 40 тысяч рублей [2].

При этом на практике отмечаются «факты проведения нескольких одиночных пикетов в одном месте на незначительном удалении их участников друг от друга, что может быть расценено как групповой пикет и вызывает затруднения в квалификации данного действия» [9, с. 8]. Указанные ситуации стали возможны из-за введения законом № 65-ФЗ нормы, которая разрешает проведение одиночного пикетирования без уведомления [9, с. 7].

Таким образом, следует отметить, что конституционное право граждан Российской Федерации на свободу собраний подвергается детальному урегулированию как на федеральном уровне, так и на уровне законодательства субъектов Российской Федерации.

Представляется важным приведение положений российских законов в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, соблюдение законодателями всех уровней принципа разумного вмешательства в сферу реализации конституционного права на свободу собраний, установление санкций соразмерных степени общественной опасности административного правонарушения в данной сфере, и обеспечение баланса личных, общественных и государственных интересов.

¹ Цит. по [9, с. 8—9].





Литература

1. Авакьян, С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 1. — С. 19—21.
2. Безруков, А. В. Российские конституционно-политические контрреформы 2012—2013 годов: реализация в законодательстве и перспективы правоприменения / А. В. Безруков, А. А. Кондрашев // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 6. — С. 1071—1072.
3. Дело «Примов и другие (Primov and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 17391/06) : Постановление ЕСПЧ от 12.06.2014 // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. — 2014. — № 9 (09). — СПС «КонсультантПлюс».
4. Евлоев, И. М. Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения / И. М. Евлоев // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 3. — С. 46—47.
5. Карасев, А. Т. Некоторые аспекты ограничения политических прав и свобод граждан / А. Т. Карасев, М. Л. Жилина // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. — 2010. — № 1.
6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.garant.ru>.
7. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1978 г. Принята ВС РСФСР 12.04.1978. Документ утратил силу [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.
8. Конституция Российской Федерации 1993 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Коркин, А. В. Пресечение сотрудниками полиции нарушений установленного порядка проведения массовых мероприятий : учеб. пособие / А. В. Коркин, Е. В. Елфимова. — Екатеринбург, 2014.
10. Лебедев, В. А. Ограничение прав и свобод граждан в Российской Федерации / В. А. Лебедев // Проблемы права. Международный правовой журнал. — 2004. — № 1. — С. 15—22.
11. Лебедев, В. А. Правомерные ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / В. А. Лебедев. // Проблемы права. Международный правовой журнал. — 2014. — № 4. — С. 9—17.
12. Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований : Закон города Москвы от 04 апреля 2007 г. № 10 (ред. от 26.12.2012) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/3672018> (дата обращения: 20.03.2015).
13. Об отдельных вопросах подготовки и проведения публичных мероприятий на территории : Закон Свердловской области от 07 декабря 2012 г. № 102-ОЗ (ред. от 03.12.2014) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/453123287> (дата обращения: 20.03.2015).
14. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» : Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.garant.ru>.
15. О некоторых вопросах правового регулирования проведения публичного мероприятия на территории Челябинской области : Закон Челябинской области от 13 июля 2006 г. № 40-ЗО (ред. от 06.03.2014) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/802068784> (дата обращения: 20.03.2015).
16. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.garant.ru>.
17. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Тюменской области : Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 318 (ред. от 11.10.2013) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/802047907> (дата обращения: 20.03.2015).
18. 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 : Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П // Конституционный Суд Российской Федерации. — URL: <http://www.kstf.ru/ru/Pages/default.aspx> (дата обращения: 16.03.2015).
19. 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 : Постановление Конституцион-

ного Суда Российской Федерации от 13.05.2014 № 14-П // Конституционный Суд Российской Федерации. — URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx> (дата обращения: 14.03.2015).

20. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года // Официальный сайт Президента России. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/47173#sel=57:1,57:52;145:1, 145:36> (дата обращения: 14.03.2015).

КРЫСАНОВ Антон Вячеславович, преподаватель кафедры конституционного права, Уральский юридический институт МВД России. 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66. E-mail: AmK1984@e1.ru

KRYSANOV Anton Vyacheslavovich, Lecturer of the Department of Constitutional Law of the Ural Institute of Law of the Russian Ministry of Internal Affairs. 66, Korepin Str., Ekaterinburg, 620057, Ekaterinburg. E-mail: AmK1984@e1.ru

ЕЛФИМОВА Елена Владимировна, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, Уральский юридический институт МВД России. 620057, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66. E-mail: elfimovaav@mail.ru

ELFIKOVA Elena Vladimirovna, Head of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Bodies of Internal Affairs of the Ural Institute of Law of the Russian Ministry of Internal Affairs. 66, Korepin Str., Ekaterinburg, 620057, Ekaterinburg. E-mail: elfimovaav@mail.ru

For citation: **A. V. Krysanov, E. V. Elfimova**. Certain Aspects of Legal Regulation of the Constitutional Right for Freedom of Assembly and Administrative Responsibility for Violation of the Established Order of Organizing or Carrying out Public Event

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 38–43.

