

МВД России
Санкт-Петербургский университет

Т. А. Грищенко

**ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА
ГРАЖДАН НА ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

Монография

Санкт-Петербург
2022 год

УДК 342
ББК 67.400
Г 75

Грищенко Т. А.

Г 75 Перспективы правового регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий: монография. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. — 160 с.

ISBN 978-5-91837-530-3

В монографии проведено хронологическое исследование изменений в федеральном и региональном законодательстве о митингах и иных массовых публичных мероприятиях за последние 15 лет. Сопоставляют позиции Конституционного Суда России и Европейского суда по правам человека относительно данной проблемы. Подробно исследован отечественный и европейский опыт ограничений права граждан на проведение публичных мероприятий в период пандемии. Определены проблемы в правоприменительной практике полиции во время обеспечения общественного порядка на публичных мероприятиях, представлены рекомендации по совершенствованию законодательства.

Предназначено для курсантов, слушателей образовательных организаций системы МВД России в рамках углубленного изучения конституционного права России; аспирантов и адъюнктов занятых исследованиями в области прав граждан на свободу слова и свободу собраний, сотрудников полиции в профессиональную сферу которых входит обеспечение общественного порядка в период проведения публичных мероприятий; научно-педагогических работников образовательных организаций системы МВД России.

**УДК 342
ББК 67.400**

Рецензенты:

Хлебунова С. А., кандидат юридических наук, доцент
(Уральский юридический институт МВД России);

Меняйло Д. В., кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина)

ISBN 978-5-91837-530-3

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
Глава 1. ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА ..	15
1.1. Понятие и природа публичного мероприятия в Российской Федерации	15
1.2. Понятие и особенности публичного мероприятия в различных правовых семьях.....	25
Глава 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	34
2.1. Международное право в сфере регулирования публичных мероприятий.....	34
2.2 Федеральные основы регулирования публичных мероприятий в Российской Федерации	38
2.3. Особенности регионального законодательства	44
2.4. Обзор правоприменительной и судебной практики по вопросам обеспечения свободы мирных собраний	49
2.5 Зарубежный опыт правового регулирования свободы мирных собраний и общие рекомендации по совершенствованию отечественного законодательства.....	68
Глава 3. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	73
3.1. Понятие и структура конституционно-правового механизма ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	73
3.2. Ограничения общего характера в сфере личных, политических, социальных и экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	81
3.3 Ограничение прав и свобод в условиях особых государственно-правовых режимов.....	85
3.4 Ограничение прав и свобод в условиях пандемии	91

Глава 4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	106
4.1. Механизмы ограничения публичных мероприятий	106
4.2. Проблемы ограничения прав граждан	114
4.3. Право на публичные мероприятия: практика взаимодействия ЕСПЧ и российских судов.....	122
4.4. Реализация права на одиночный пикет в условиях ужесточения законодательства (проблемы практики)	131
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	144
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	152

ВВЕДЕНИЕ

В условиях информатизации общества, особое значение в формировании внутренней политики любого государства приобретает совершенствование средств и методов реализации гражданами права открыто выражать свою волю, в том числе с помощью свободного проведения различных публичных мероприятий.

Исключительное значение данного права для полноценного развития государства подтверждается его закреплением в ст. 31 Конституции Российской Федерации¹, в ст. 20 Всеобщей декларации прав человека², в ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах³, а также в ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴.

В последние годы, по всему миру наблюдается рост гражданской активности населения, увеличивается число публичных мероприятий, поводом для проведения которых становятся различные вопросы общественной жизни: от ограничений, вызванных пандемией; до экологической безопасности. В Российской Федерации на глобальные процессы накладываются еще и внутривнутриполитические.

Публичные мероприятия стали заметнее: благодаря освещению их в сети Интернет, даже одиночные пикетирования получают широкий общественный резонанс, особенно, если акция была пресечена правоохранительными органами.

Задержание активиста — это достаточный повод для публикации в СМИ, в то время как сам факт проведения одиночного пикета мог остаться без внимания. В социологии такое явление получило название

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 01.07.2020.

² Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. № 67. 5 апреля 1995 год.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 28 апреля 1976 года. № 17. Ст. 291.

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 года) (с изм. от 13 мая 2004 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 8 января 2001 год. № 2. Ст. 163.

«Эффект Стрейзанд»¹. За последние три года данное явление широко распространилось в Российской Федерации. В настоящее время общественное мнение можно форматировать посредством небольших мероприятий.

Ответные меры предпринятые законодателем трудно назвать комплексными или объективными.

С увеличением количества условий, необходимых для организации той или иной акции, изменились форматы публичных мероприятий, например: появилось понятие «цифровой митинг». Весной 2020 года по России прошла волна онлайн-протестов в «Яндекс.Картах» из-за режима самоизоляции, введённого в целях недопущения распространения коронавирусной инфекции². В настоящее время законодательство требует от интернет-площадок вести модерацию подобного контента и информировать о фактах его появления правоохранительные органы. Это требование приводит к росту административных проверок.

Уже в мае 2020 года сотрудники ОВД вынесли предупреждение жительнице Казани, за размещение в своём профиле в социальной сети «ВКонтакте» информацию о предстоящем онлайн-митинге против самоизоляции. Предупреждение содержит указание на недопущение нарушения требований Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»³ в части подачи уведомления о проведении публичного мероприятия⁴. Фактически, правоприменительная практика требует от сотрудников полиции рассматривать онлайн-активность граждан как публичное мероприятие. Подобная практика вступает в противоречие с базовыми принципами прав граждан на свободу собраний и слова, что требует комплексного совершенствования законодательства с учетом сложившихся тенденций восприятия информационной сферы.

Следует заметить, что законодательство о публичных мероприятиях достаточно часто подвергается изменениям. Чаще всего изменения

¹ См.: https://ru.wikipedia.org/wiki/Эффект_Стрейзанд (дата обращения 20.03.2022).

² По России проходит волна первых цифровых митингов. URL: <https://roskomsvoboda.org/57520/> (дата обращения: 02.01.2022).

³ Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 30 декабря 2020 года) // СЗ РФ. 21 июня 2004 года. № 25. Ст. 2485; Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 30.12.2020.

⁴ Полиция взялась за онлайн-митинги. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4335807> (дата обращения: 02.01.2022).

связаны с введением дополнительных условий: процедура организации собрания становится всё сложнее; расширен перечень субъектов публичной власти имеющих право запретить акцию; круг лиц, имеющих право организовывать публичные мероприятия сократился с введением законодательства от иностранных агентах (последние изменения были включены буквально накануне сдачи монографии в печать (15.03.2022))¹.

С ростом законодательных ограничений прав граждан на проведение публичных мероприятий, повышается значение судебной власти. Так различные ограничительные меры по данному вопросу не раз рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации на предмет их соответствия Основному закону страны². Наличие подобных прецедентов свидетельствует о неоднозначном восприятии в правоприменительной практике некоторых положений законодательства о публичных мероприятиях, а это косвенно свидетельствует о необходимости комплексного совершенствования всего законодательства о митингах.

Отечественная и мировая история также доказывают, что введение чрезмерных ограничений не приводит к достижению желаемого результата в части охраны общественного порядка и обеспечения законности при проведении публичных мероприятий: объём правонарушений в данной области с каждым годом неуклонно растет.

В связи с ужесточением в последние годы процедуры согласования проведения массовых мероприятий граждане всё больше ориентированы на использование неправовых средств выражения своего мнения. По данным агентства правовой информации, за 2020 год по факту нарушений ст. 20.2 и 20.2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ было рассмотрено 3786 (из них по 2454,

¹ См.: Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/db1ec10278959044da8a5c31b9fc00cc944f0b12/ (дата обращения: 15.05.2021).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2014 года № 14-П «По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 года) // Российская

то есть 65 %, правонарушители были подвергнуты наказанию) и 314 (из них по 243, то есть 77 %, правонарушители были подвергнуты наказанию) дел соответственно¹. В 2021 году, с учетом несанкционированных акций в поддержку Навального, был отмечен 15 % рост административных правонарушений. За это время изменилась и правоприменительная практика. Граждан больше не задерживают в момент акции, а привлекают к ответственности в течение недели после события на основании видео-доказательств. В 2022 году к внутривнутриполитическим протестам добавятся «антивоенные» акции.

Участие в несанкционированных митингах, являющееся правонарушением, в понимании граждан стало институционализированным явлением, то есть санкция утратила своё значение, приобщение к подобным мероприятиям стало предметом гордости.

Дополнительной проблемой в обеспечении конституционных прав граждан региональный фактор. Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 30 декабря 2020 года)² определяет, что ряд вопросов свободы собраний регионы России полномочны решать самостоятельно. Реализация права на проведение публичных мероприятий в субъектах Российской Федерации осуществляется по-разному. Единообразная правоприменительная практика отсутствует. Коллизии в части законодательного регулирования публичных мероприятий недопустимы, поскольку свобода собраний — одно из важнейших политических прав человека, которое должно быть равным для всех граждан независимо от региона проживания.

Эту проблему, вероятно, смогут решить недавно принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ (вступил в силу, за исключением

газета. № 256. 31 декабря 2001 год; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2021).

¹ Агентство правовой информации. URL: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 02.01.2022).

² Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 30 декабря 2020 года) // СЗ РФ. 21 июня 2004 года. № 25. Ст. 2485; Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

³ Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2021).

отдельных положений, с 21 декабря 2021 года) и законопроект, касающийся вопросов организации местного самоуправления¹. По состоянию на март 2022 года законопроект находится на стадии предварительного рассмотрения. Исходя из положений указанных документов, можно предположить, что к концу 2022 года, с учетом успешного завершения специальной военной операции на Украине, станет возможным минимизировать региональные недостатки. Местное самоуправление будет существенно ограничено в праве влиять на установление дополнительных требований к проведению публичных мероприятий.

С учетом обозначенных проблем в монографии помимо критического исследования института, будет предпринята попытка теоретического переосмысления понятия «публичное мероприятие» и рассмотрения основных форм публичных мероприятий, предусмотренных действующим российским законодательством. Так же Автор попытался выявить коллизии и пробелы в законодательстве о публичных мероприятиях. Все перечисленное обуславливает актуальность данной исследовательской работы.

Обращение к зарубежному опыту позволит выявить положительные аспекты в работе законодателей других стран по вопросу обеспечения права граждан собираться мирно, без оружия.

Теоретическая основа монографического исследования:

В отечественной юридической литературе свобода мирных собраний не раз становилась предметом исследования учёных. Ещё в дореволюционный период Ю. Д. Скобельцына², В. Ф. Матвеев³, И. А. Ильин⁴ и др. анализировали свободу публичных собраний. Однако отметим, что трудов учёных-правоведов того времени по вопросу свободы собраний было немного, и работы носили преимущественно описательный характер. В советский период право граждан на мирные собрания было угнетено вплоть до 1980-х гг. По этой причине и работ, изучающих данный вопрос, в СССР было крайне мало.

¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.01.2022).

² Скобельцына Ю. Д. Свобода собраний и союзов: Очерк Ю. Скобельцыной. СПб.: тип. С. М. Проппера, 1906. 32 с.

³ Матвеев В. Ф. Право публичных собраний: Очерк развития и соврем. постановки права публ. собр. во Франции, Германии и Англии. СПб.: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1909. 395 с.

⁴ Ильин И. А. ...Свобода собраний и народное представительство. М.: Труд и воля, 1906. 30 с.

На современном этапе научные изыскания в области изучения сущности публичных мероприятий отмечаются высокой активностью. С. С. Зенин¹, В. Т. Кабышев² и др. рассматривали публичные мероприятия как форму непосредственного народовластия. С. Ю. Колмаков³, Г. С. Патюлин⁴, М. А. Риэскинен⁵ и др. занимались исследованием практических аспектов, анализом нормативных правовых актов, а также рассмотрением практики международных судебных организаций и судов, Российской Федерации. Различные аспекты конституционно-правового регулирования собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований освещались в работах Е. В. Гриценко⁶, С. В. Симоновой⁷, А. Бланкенагеля и И. Г. Левина⁸, В. В. Вышкварцева⁹ и др. Зарубежный опыт в вопросах обеспечения права граждан на мирные собрания, а также его сравнение с отечественным законодательством

¹ Зенин С. С. Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59). С. 70–74.

² Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 85. С. 39–45.

³ Колмаков С. Ю. 1) Особенности законодательства субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях: проблемы перспективы решения // Вестник Удмуртского университета. 2018. Т. 28. № 4. С. 581–590; 2) Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 2. С. 215–248.

⁴ Патюлин Г. С. Свобода собраний и объединений и ее реализация: Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 2. С. 7–25.

⁵ Риэскинен М. А. О понятии «мирный протест» в практике Европейского суда по правам человека // Теория и практика общественного развития. 2017. № 12. С. 139–142.

⁶ Гриценко Е. В. Новеллы законодательства о свободе публичных мероприятий: режим конституционной свободы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 22–31.

⁷ Симонова С. В. Риски в сфере принятия и реализации норм законодательства о публичных мероприятиях: проблемы выявления и оценки // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 41–46.

⁸ Бланкенагель А., Левин И. Г. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации — сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 55–62.

⁹ Вышкварцев В. В. Реализация свободы собраний: теоретические и практические аспекты // Вестник Международного института экономики и права. 2013. № 2 (11). С. 78–87.

о публичных мероприятиях находят своё отражение в исследованиях уже названной ранее М. А. Риэскинен¹, А. В. Серебренникова², А. В. Саленко³ и др.

Осмыслению сущности публичных мероприятий, а также иным вопросам, связанным со свободой мирных собраний, был посвящён ряд диссертационных исследований на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Так, в работе Т. М. Храмовой (Москва, 2015 год)⁴ рассматриваются механизмы ограничения конституционной свободы собраний в Российской Федерации, проводится сравнение с ограничительными мерами в зарубежных странах. На основе анализа выявленных чрезмерных ограничений в российском законодательстве автор диссертации предлагает устранить или же смягчить (в зависимости от целей, преследуемых законодателем) некоторые из них. К. Г. Прокофьев (Москва, 2014 год)⁵ и И. И. Ярыгин (Москва, 2015 год)⁶ рассматривали в своих трудах административную ответственность в качестве меры государственного принуждения, обеспечивающей соблюдение законодательства о публичных мероприятиях. И. И. Князева (Москва, 2013 год)⁷ занималась изучением роли деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения конституционной

¹ Риэскинен М. А. Право на мирные собрания: сравнительно-правовой анализ законодательства России и Финляндии // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12 (73). С. 32–39.

² Серебренникова А. В. Уголовно-правовая защита свободы собраний по законодательству Германии // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2 (31). С. 178–183.

³ Саленко А. В. 1) Свобода мирных собраний в России и Германии: сравнительный анализ процедуры уведомления // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. 2018. № 5. С. 63–72; 2) Свобода мирных собраний и дети: законодательство и опыт России и Германии // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. 2018. Т. 18. № 1. С. 79–93.

⁴ Храмова Т. М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 31 с.

⁵ Прокофьев К. Г. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 26 с.

⁶ Ярыгин И. И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 24 с.

⁷ Князева И. И. Органы внутренних дел в механизме обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 26 с.

свободы граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия. Д. В. Гаглов (Москва, 2015 год)¹ проводил в рамках диссертационного исследования сравнительный анализ правоотношений, складывающихся в процессе реализации гражданами их конституционного права на свободные собрания, в целях выявления недостатков изучаемого института в Российской Федерации и в странах Европы.

Однако данные научные труды были разработаны до начала текущей пандемии коронавируса, а также до внесения изменений в Конституцию Российской Федерации². В них не учитывались тенденции к ограничению сфер применения международных хартий и введение уголовной ответственности за отдельные публичные высказывания. Настоящая исследовательская работа учитывает опыт пандемии и тенденции вызванные специальной военной операцией.

Цель монографии — комплексное исследование конституционного права граждан Российской Федерации на организацию публичных мероприятий. Обобщение отечественного и международного опыта правоприменительной и судебной практики в области обеспечения законности и правопорядка при проведении установленных форм публичных мероприятий.

В соответствии с целью работы были поставлены следующие *исследовательские задачи*:

1) определение сущности свободы мирных собраний, а также правовая характеристика основных форм публичных мероприятий, закреплённых в законодательстве Российской Федерации, установление различий между ними, рассмотрение субъектов, способных выступать с инициативой проведения публичных мероприятий;

2) анализ правоприменительной и судебной практики в области обеспечения свободы мирных собраний; изучение федерального и регионального законодательства в целях выявления коллизий и пробелов; рассмотрение особенностей ограничения права на проведение публичных мероприятий в условиях пандемии коронавирусной

¹ Гаглов Д. В. Конституционно-правовое регулирование института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 26 с.

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2020).

инфекции (COVID-19); проведение анкетирования граждан по вопросам, связанным с одиночными пикетами; разработка практических рекомендаций для граждан в рамках развития идеи об информационном справочно-правовом портале; выявление неточностей законодательства для совершенствования деятельности ОВД в сфере публичных мероприятий;

3) рассмотрение зарубежного опыта обеспечения права граждан собираться мирно, без оружия. Целью рассмотрения было выявление положительных моментов, которые впоследствии могут быть использованы при разработке конкретных практических мер (с учётом национальной специфики Российской Федерации).

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации гражданами Российской Федерации их конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Предметом исследования выступают: понятийный аппарат, используемый при раскрытии содержания свободы мирных собраний; совокупность международных нормативных правовых актов; российское законодательство федерального и регионального уровней в части обеспечения права граждан проводить публичные мероприятия; судебная практика по вопросам регламентации и порядка реализации конституционной свободы мирных собраний.

Настоящая работа стала итогом многолетних исследований. отдельные положения данной монографии были апробированы автором в научно-исследовательских работах и публикациях:

1. Грищенко Т. А. Научно-исследовательская работа «Перспективы правового регулирования права граждан на проведение публичных мероприятий» подготовлена в рамках плана НИР Санкт-Петербургского университета МВД России в 2021 году (п. 119).

2. Грищенко Т. А., Патрикеев В. Е. Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной России: монография. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России: 2021. — 165 с.

3. Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021 №5/2021. С. 40–47.

4. Грищенко Т. А. Теоретико-правовой анализ обеспечения гарантий неприкосновенности частной собственности в решениях

Конституционного Суда Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2021.

5. Грищенко Т. А. Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. С. 21–27.

Глава 1

ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА

1.1. Понятие и природа публичного мероприятия в Российской Федерации

Право на свободу слова и свободу собраний является отправным для развития гражданского общества и базовых институтов демократии. Данные права вот уже 70 лет формируют базис конституционного и международного права, фактически закрепив эгоцентрическую концепцию прав человека в подавляющем большинстве стран¹.

Данный свободы закреплены в качестве основных гарантий личности в важнейших международных актах: Всеобщей декларации прав человека (ст. 19), Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 10), Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 10.).

На сегодняшний день положения ст. 29 Конституции РФ провозглашают, что: каждому гарантируется свобода мысли и слова; никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них; каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Юридическим средством реализации свободы слова является право граждан на публичные мероприятия.

Развитие системы массовых (публичных) мероприятий как инструмента изъяснения своих прав, наблюдается в мировой истории со времен буржуазных революций, провозгласивших принципы формального равенства и свободы граждан.

Сам по себе термин «публичное мероприятие» берет свои корни от словосочетания «массовое действо» — т. е. публичное массовое зрелище, в котором принимают участие большие массы народа (зрители и исполнители)». Этому понятию очень близок другой термин, именуемый «манифестацией». Манифестация характеризуется, как «демонстрация или публичное мероприятие».

¹ Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021. №5/2021. С. 41.

Участие граждан в публичных мероприятиях является не просто правом, но и одним из главных принципов, который лежит в основе конституционного строя, является ведущим началом политической системы России.

В России становление этого права, в том виде, котором мы знаем его сейчас, обусловлено принятием Указа Президиума ВС СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 года, а затем принятием Указа Президента РФ № 524 от 25 мая 1992 года «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» (на сегодняшний день утратившими силу)¹.

Главная причина принятия этих актов кроется в том, что в «перестройку» публичные мероприятия носили массовый характер. Именно по этой причине власти должны были в срочном порядке принять временные меры по организации и проведению собраний, митингов и иных форм публичных собраний. Главной целью указанных временных мер стало закрепление *разрешительного порядка* данного права и последующая его реализация.

Из Указа следовало, что для обеспечения права граждан на проведение публичных мероприятий необходимо руководствоваться положениями Декларации прав и свобод человека и гражданина о праве граждан собираться свободно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей. В свой черед, в Декларации говорилось о том, что при осуществлении данного права не должны нарушаться права и свободы других лиц².

Запрещалось использовать это право, если его целью было насильственное изменение конституционного строя, разжигание расовой, национальной, классовой и религиозной розни. Напомню читателям, что статья 6 Конституции СССР «О руководящей роли коммунистической партии» будет отменена только 14 марта 1990 года принятием с закона «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР»³.

¹ Гаглюев Д. В. Эволюция института публичных мероприятий в России // Вестник Российского университета дружбы народов. 2016. № 10. С. 87.

² Гаглюев Д. В. Эволюция института публичных мероприятий в России. С. 90.

³ См.: Отмена 6-й статьи Конституции СССР о руководящей роли КПСС. Справка [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20100314/213855855.html> (дата обращения: 10.10.2021).

Таким образом положения по проведению публичных мероприятий в СССР, заложившие основу современному, российскому законодательству были ориентированы на ограничительный характер.

Из анализа ст. 31 Конституции Российской Федерации следует, что: «право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование» является одним из самых важных политических прав. Статья 31 Конституции РФ, в свой черед, неразрывно связана с положениями ст. 18 Конституции РФ о том, что «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл содержания и применения законов»¹.

До 2004 года порядок реализации публичных мероприятий в России регулировался подзаконными нормативными актами. 19 июня 2004 года был принят Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в котором был установлен уведомительный порядок проведения публичных мероприятий.

Детализация статьи 29 получила свое развитие в федеральном законодательстве, в частности, принятом комплексно ФЗ 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». в полной мере регулирующем публичные мероприятия.

Указанный закон, содержит развернутое объяснение главных положений этого права, а также определяет порядок организации и проведения публичных мероприятий и его особенностей.

В соответствии положениями закона, публичное мероприятие представляет собой «открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств»².

¹ Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., от 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, № 31, ст. 4398.

² Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2021, № 1, ст. 36.

Теперь обратимся к определению, таких понятий, как: собрание, митинг, демонстрация, шествие и пикетирование. Из анализа ФЗ № 54-ФЗ следует, что:

1) собрание характеризуется совместным присутствием граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

2) митинг характеризуется массовым присутствием граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

3) демонстрация представляет собой организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время продвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

4) шествие характеризуется массовым прохождением граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

5) пикетирование является формой публичного выражения мнений, осуществляемой без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

На основании анализа законодательных определений собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования, следует вывод о том, что законодатель разграничивает отдельные формы публичных мероприятий на основании нескольких основных критериев, и непосредственно:

- критерия места проведения мероприятия;
- критерия численности участников публичного мероприятия;
- критерия особенности действий участников публичных мероприятий;
- критерия целей, публичного мероприятия¹.

При этом нельзя не отметить, что законодательные определения собрания митинга, демонстрации, шествия и пикетирования, во многом совпадают с аналогичными определениями, представленными специалистами, теоретиками, но имеются и некоторые отличия.

¹ Сбитнев В. С. Система организации публичных мероприятий в Российской Федерации // Вопросы российской юстиции. 2019. № 4. С. 61.

Так, с точки зрения Л. Л. Попова и Д. В. Шутько, собрание характеризуется в качестве совместного присутствия граждан в заранее определенном месте, в заранее определенное время с целью коллективного обсуждения и решения вопросов различного характера¹.

В. Ф. Дерюжинский, говоря о публичных мероприятиях, рассуждает о том, что митинг, прежде всего — это выразитель нужд и интересов людей (народа), которые посредством него заявляют о том, что их тяготит, беспокоит или волнует в данное время².

Д. В. Шутько дает следующее определение митинга, согласно которому митинг представляет собой форму организованного выражения общественного мнения, массовой поддержки резолюций, требований и других обращений граждан, проводимую, в заранее оговоренном месте³.

Л. А. Нудненко, давая определение митингу, пишет следующее: «Митинг представляет собой массовое собрание граждан, целью которого является публичное выражение отношения граждан к событиям общественно-политической жизни, решениям и действиям лиц и организаций»⁴.

Определение Нудненко нельзя считать полностью верным в широко развитых цифровизованных реалиях 21 века, так как она упускает в своем понятие место проведения публичного мероприятия. По её определению место может быть только общественным, но возникает вопрос, а что, если митинг будет проведен на предприятии и участником митинга будут члены профсоюза и выражать они будут свое мнение по поводу действий не государства, а организаций. Внутри предприятия — это будет митинг? Или нет? Можно ли эти действия считать законными или нет.

Такой подход пропускает все формы трудовых и хозяйственных публичных мероприятий, с учетом количества градообразующих предприятий в России и ростом числа профсоюзов — такой подход считаю ограничительным.

¹ Прокофьев К. Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2017. № 8. С. 164.

² Беляева О. М. Актуальные проблемы теории государства и права: практикум. Ростов-н/Дону: Феникс, 2018. С. 343.

³ Прокофьев К.Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации. С. 166.

⁴ Антонова Л. П. Право граждан на проведение публичных мероприятий: понятие, содержание // Территория науки. 2016. № 4. С. 43–44.

Во многих странах, именно профсоюзы выступают двигателем общественного мнения, а экономические требования очень быстро могут перерасти в политические.

Отдельной дискуссии следует удостоить публичные высказывания онлайн, в частности волну «онлайн митингов», организованных в 2020 году в приложении «Яндекс.Карты». Приложение обязано помимо удаления передавать информацию о таких акциях в правоохранительные органы, что в свою очередь неизбежно приводит к административной проверке. В настоящее время сложилась устойчивая судебная и правоприменительная практика привлечения к ответственности за «онлайн акции» как за публичные мероприятия, при этом такой подход не имеет прямого закрепления в федеральном законодательстве.

Большинство исследователей публичных мероприятий придерживались традиционного подхода и считали, что ключевое значение для регулирования митингов и других публичных акций представляет определение *места как общественного*. В таком подходе за скобками правового регулирования всю сетевую активность, за исключением анонсов и репортажей с «офлайн акций».

Так, Д. В. Шутько определяет демонстрацию, как форму организованного выражения не только коллективного, но и индивидуального мнения по любым вопросам государственной и общественной жизни страны¹.

Л. А. Нудненко по тому поводу, пишет следующее: «Демонстрация является публичным выражением общественно-политических настроений группы людей посредством использования плакатов, транспарантов и других наглядных средств во время шествия».

Оба представленных определения раскрывают особенностей демонстрации.

С точки зрения В. В. Гущина и Ю. И. Скуратова, шествие имеет следующий отличительный от столпотворения признак, такой как организованность. Таким образом, шествие представляет собой «движение по маршруту, заранее сообщенному органам правопорядка»².

¹ Прокофьев К. Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации. С. 167.

² Иванов А. О. Понятие и классификация публичных мероприятий // Социология и право. 2016. № 7. С. 160.

По мнению Л. Л. Попова пикетирование представляет собой наглядную демонстрацию взглядов и настроений группы граждан без звукоусиления и шествия¹.

Изучая сущность публичных мероприятий Л. А. Нудненко, пишет следующее: «Пикетирование представляет собой наглядную демонстрацию группой граждан или одним гражданином — своих взглядов и настроений без звукоусиления и шествия». Демонстрация лозунгов, плакатов, и других предметов, иллюстрирующих взгляды и идея граждан выступает основным средством пикетирования².

В данном случае более полным и не требующих дополнений, является определение, представленное Л. А. Нудненко, поскольку в нем существенным условием названы лозунги, плакаты и другие наглядные средства.

Отдельно следует остановиться на региональном регулировании права на проведение публичных мероприятий, ст. 7 ФЗ № 54-ФЗ содержит только общий порядок действий для организации публичных мероприятий. В законодательстве субъектов России данные положения получают поэтапную детализацию.

В частности, субъекты вправе вводить собственные ограничение на реализацию гражданами права на публичные мероприятия. Так с 2012 года субъектам РФ предоставлена возможность создать региональный перечень мест, в которых нельзя проводить публичные мероприятия. При этом федеральное законодательство не определило какими критериями должен руководствоваться законодатель, запрещая те или иные места для публичных акций.

Такой подход неоднократно подвергался критике депутатами законодательных собраний и омбудсменами субъектов. В 2018 году данная норма была признана ЕСПЧ противоречащей Европейской Хартии, России было рекомендовано пересмотреть такой подход.

Положение было пересмотрено, на сегодняшний день общий порядок проведения публичных мероприятий в Российской Федерации характеризуется тем, что, что субъекты РФ на своём уровне должны предусматривать *специальные места для коллективного проведения* и обсуждения общественно значимых вопросов, а также массового при-

¹ Прокофьев К. Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации. С. 168.

² Антонова Л. П. Право граждан на проведение публичных мероприятий: понятие, содержание. С. 44.

сутствия граждан. С этой целью в законах «О публичных мероприятиях» субъектов РФ используется понятие «*специально отведенные места*».

Несложно сделать вывод о том, что новый подход дает возможность субъектам существенно ограничить право граждан на свободу собраний.

По общему же правилу ч. 1 ст. 8 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 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 мероприятия¹.

С позиции расширенного толкования прав человека, статью 8 ФЗ следует трактовать так: уведомлений о проведении различного рода публичных мероприятий в специально отведенных для коллективного обсуждения местах — не требуется.

Правоприменительная практика говорит, об обратном правоохранительные органы по требованию органов власти субъектов в ряде субъектов России регулярно пресекают публичные акции, организованные в формате конференций или семинаров в конференц-залах. Подчеркну, что такая практика свойственна не всем субъектам России.

На мой взгляд, реализация конституционных прав и свобод требует регламентации федеральным законодательством, но не может себе позволить допускать разночтений посредством регионального законодательства.

Говоря о природе публичных мероприятий, следует остановиться на таких характеристиках как санкционированные и несанкционированные, именно такой подход чаще всего встречается при анализе правоприменительной практики правоохранительных органов.

В месте с тем, в ряде стран, до пандемии широко применялись концепции «срочных и спонтанных публичных мероприятий» — как допустимой массовой реакции граждан на значимые общественно-политические события. Ключевым условием такого института является — спонтанность, то есть отсутствие планирования, оргкомитета или какой либо инициативной группы. Участие в таких публичных мероприятиях не предполагает привлечения к ответственности. Подчеркну, данный институт на период пандемии был приостановлен

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ, 04.01.2021, № 1, ст. 36.

во всех без исключения странах и в свете широкого применения Постановления ЕСПЧ от 08.04.21 года «CASE OF VAVŘIČKA AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC», которое я подробно рассмотрю в четвертой главе существует вероятность, что от такого подхода откажутся на постоянной основе все страны Совета Европы¹.

В России интерес к институту «срочных и спонтанных публичных мероприятий» возник из-за Постановления Европейского Суда по Правам Человека, от 7 февраля 2017 года, по делу «Лашманкин и другие против РФ».

Из дела следовало, что заявителями были направлены официальные уведомления о планируемых мероприятиях в органы власти. Однако в проведении данных мероприятий заявителям было отказано. Наряду с этими заявителями были предложены альтернативные время и место, которые, по мнению заявителей, не соответствовали целям их мероприятия, в связи с чем мероприятие не состоялось.

На основании сложившихся обстоятельств ЕСПЧ была сформирована следующая правовая позиция:

1. Спонтанные мероприятия должны быть ответом на какие-то важные события (требующие немедленной реакции), которые предвидеть было невозможно.

2. Суть проведения подобных (спонтанных) мероприятий обусловлена необходимостью довести до общественности определенное послание, которое если следовать стандартным процедурам проведения мероприятий будет ослаблено.

3. Спонтанные мероприятия допустимы, пока являются мирными по своей природе².

Необходимо подчеркнуть, в отношении института спонтанных публичных мероприятий в отечественной практике есть только один положительный пример. В данном постановлении говорилось о спонтанных встречах с избирателями. Конституционный Суд указал, что встречи с избирателями могут квалифицироваться как спонтанные только в том случае, если избиратели требуют проведения этой встречи, а депутат же не может провести встречу при таких условиях.

¹ Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021 №5/2021. С.47

² Постановление ЕСПЧ от 07.02.2017 Дело «Лашманкин и другие (Lashmankin and Others) против Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71760234/> (дата обращения: 15.07.2021).

Сегодня в нашей стране динамика спонтанных массовых публичных мероприятий возрастает с каждым днем. Тем не менее, вопрос о правовом регулировании и самом понятии таких массовых мероприятий остается открытым, кроме того, среди специалистов также ведется множество споров относительно данного вопроса. Большинство ученых и правоприменителей придерживается мнения о том, что спонтанными, срочными публичными мероприятиями являются «публичные мероприятия, носящие срочный, не запланированный характер, который нельзя спрогнозировать»¹.

Я выражаю надежду, что при снижении напряженности внешнеполитической обстановки вызванной антивоенной операцией, в Российское законодательство имплементирует данный опыт.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что организация и проведение публичных мероприятий в любом правовом государстве обусловлены законным соблюдением прав и интересов всех участников планируемых мероприятий публичного характера. Право собираться мирно для решения важных для общества вопросов — один из главных показателей уровня развития свободного государства.

По итогу 2019 года в Российской Федерации насчитывалось 12 регионов с высокой протестной активностью, что в целых 2 раза больше, чем в предыдущий год². В 2020 году несанкционированные массовые общественные политические акции регулярно проходили уже в 22 регионах. Только в январе 2021 года публичные мероприятия в поддержку Навального прошли в 37 субъектах Российской Федерации. Практика показывает устойчивую тенденцию к радикализации населения, готовности значительной части граждан участвовать в несанкционированных акциях, к отказу от подчинения законным требованиям власти.

В такой ситуации последовательное ужесточение правил организации публичных мероприятий представляется неразумным.

Таким образом природа публичного мероприятия представляет собой «открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую

¹ Рудометов С. С. Практика проведения спонтанных публичных мероприятий в Российской Федерации // Новеллы права и политики. 2018. № 3. С. 36.

² Сбитнев В. С. Система организации публичных мероприятий в Российской Федерации // Вопросы российской юстиции. 2019. № 4. С. 62.

по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств».

Где, собрание, характеризуется тем, что люди собираются для совместного обсуждения проблем, без выдвижения требований, привлечения внимания, протеста и т.д. Митинг характеризуется тем, что люди массово собираются в определенном месте и выражают своё мнение по вопросу (как написано в законе преимущественно общественно-политического характера). Демонстрация по своей природе очень схожа с шествием, но, главной ее отличительной особенностью является использование плакатов и другой атрибутики агитации. Шествие, характеризуется тем, что люди следуют по определенному маршруту с целью привлечь внимание к проблеме. Пикетирование является формой, при которой один и более человек выражают своё мнение по какому-то вопросу с плакатом и другой атрибутикой (без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств).

Таким образом в отечественном законодательстве прослеживается советская тенденция к классификации отдельных видов и форм публичных мероприятий, такой подход в современном обществе представляется устаревшим.

В российском законодательстве не прописана такая форма публичных мероприятий, как акционизм. В связи с чем органы правопорядка зачастую воспринимают такие мероприятия, как нарушение общественного порядка. Вне сферы правового регулирования остались «онлайн митинги».

Классификационный подход всегда будет отставать от общественных отношений, по моему мнению следует ввести единое универсальное понятие «публичное мероприятие» и устранить классификационный подход.

1.2. Понятие и особенности публичного мероприятия в различных правовых семьях

Универсальным стандартом права на публичные мероприятия является Всеобщая декларация прав человека провозглашающая, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Реализация данного положения должна быть обеспечена посредством национального законодательства, которое в силу сложившихся политических традиций по-разному определяет понятие и допустимые пределы права на мирные собрания.

Следует отметить, что отношение к праву на проведение публичных мероприятий в каждой стране обусловлено прежде всего, той правовой системой к которой она относится. Таким образом рассмотрим отношение к публичным мероприятиям у стран с англосаксонской, романо-германской и мусульманской и традиционной системами¹.

Примечательно, что в англосаксонской системе права политические права и свободы (свобода слова, собраний, митингов, демонстраций) регулируются в основном обычаями и законами. При этом, в законах устанавливаются, в основном, лишь некоторые требования для их реализации (например, порядок уведомления о предстоящем митинге). Тем не менее, права и свободы человека в этих странах признаются высшей ценностью государства и подлежат соответствующей правовой охране.

Таким образом, в Великобритании, основным актом, посвященным проведению массовых мероприятий до 1986 г., был «Public Order Act 1936» (Закон об охране общественного порядка). В 1986 года этот статут был принят в новой редакции.

Из анализа этого статута следует, что чтобы проведение уличных демонстраций и митингов не было признано правонарушением, нужно получить официальное разрешение на это полицейских органов.

Так, статья 2 предусматривает, что организатору массового мероприятия (необходимо подать письменное заявление не позднее, чем за 6 рабочих дней до запланированного мероприятия. При этом организатор должен указать в этой заявке дату, место, время и примерный маршрут проведения мероприятия. Таким образом, мы также можем сделать вывод, что информация, которая должна быть представлена в заявлении в соответствии с этим законом, почти аналогична информации, предоставляемой в России, а сама процедура фактически носит разрешительный порядок.

При этом статут определяет важную гарантию: «если при проведении публичного мероприятия не происходит движения по улицам, то проведение такого мероприятия органы полиции не могут остановить».

Типичным примером английской традиции также является Швеция, в которой действует не один, а множество нормативно-правовых актов, направленных на обеспечение этого права. К таким НПА относятся:

- Закон об общественных собраниях (1956 г.) № 618;
- Закон о полиции (1984 г.) № 387;
- Устав общественного порядка № 617 и пр.

¹ Попова А. В. История государства и права зарубежных стран. М.: Юрайт, 2016. С. 236.

В соответствии с «Законом об общественных собраниях» (1956) № 618, для проведения демонстрации, митинга или другого вида общественного собрания количеством более 15-ти человек необходимо получение разрешения от полицейских органов власти основного, низшего звена. Организаторы мероприятия должны подать заявление не позднее, чем за 7 дней до его проведения. Заявление должно содержать сведения об организаторах (ФИО, контакты); месте и времени собрания, его методах и организационных формах и пр.

Если органы полиции разгонят публичное мероприятие в силу нарушения законодательства или в связи с возможной угрозой обществу или из-за нарушения общественного порядка — то в дальнейшем, если организатор вновь обратится с повторным заявлением о проведении такого мероприятия, вероятнее всего заявление будет отклонено или будет долго и тщательным образом проверяться¹.

Таким образом законодательство Швеции также отказалось от уведомительного порядка, установив разрешительную процедуру.

В США регулированием публичных мероприятий занимаются власти штатов и власти на местах. Наряду с этим, почти во всех населенных пунктах США для проведения манифестации (в США именно это определение является главным определением, применяемым к публичным мероприятиям) или митингов необходимо получить специальное разрешение на основе соответствующего заявления, образец которого находится на официальных сайтах местных полицейских управлений или Службы национальных парков, если публичное мероприятие относится к компетенции этой службы.

Кроме того, разрешения для организаторов выдаются по соглашению Пожарной охраны, транспортной безопасности и полиции. Если все эти организации согласились на организацию публичного мероприятия, местные органы власти предоставляют организатору специальный сертификат. Целью этого сертификата является обеспечение официальных прав организаторов. Организатор должен предъявлять этот документ по первому требованию полиции, органов пожарной безопасности и других представителей местных органов власти.

Некоторые города и штаты США устанавливают и другие обязательные условия проведения публичных мероприятий. Среди них:

¹ Колмаков С. Ю. Особенности проведения публичных мероприятий в разных странах // Вестник Тюменского государственного университета. 2017. № 3. С. 120.

запрет на проведение публичных мероприятий вблизи «зон тишины» (установленных органами власти), административных зданий и правительственных кварталов. Цель таких законодательных мер заключается в обеспечении максимального уровня порядка и безопасности при проведении публичных мероприятий.

При отсутствии разрешения либо при нарушении какого-либо из его пунктов местные органы власти имеют право пресечь данное мероприятие.

Говоря о законодательстве США следует сделать важную оговорку, в различных штатах совершенно разное законодательство и разная правоприменительная практика. Так в ряде штатов действует право на «спонтанные массовые акции» — участие в которых не влечет административной ответственности. В целом отношение в США к публичным акциям носит избирательный характер. Так массовые акции под общим лозунгом Black Lives Matter после событий 25 мая 2020 года¹ прошли в 24 штатах, в ряде штатов сопровождались: массовым нарушением общественного порядка, порчей собственности, другими преступлениями, но не пресекались полицией даже в штатах с жесткими антипандемийными ограничениями. Когда как согласованная акция «марш за освобождение Америки» от 6 января 2021 года привела к введению Чрезвычайной ситуации, вводу войск национальной гвардии в столицу и привлечению к уголовной ответственности более двухсот участников акции.

Оба примера рассматривались правоприменителями как «спонтанные массовые акции», но привели к разным последствиям. Причина кроется в субъективности общественном мнении и высокой зависимости правосудия от него.

Опыт Германии и Франции, ближе для понимания и анализа оба государства, как и Россия, относятся к романо-германской правовой семье.

В эпоху формирования традиции права в странах с этой системой преобладала теория естественного права. Естественное право, признавало главным образом, наличие у человека ряда неотъемлемых прав, которые принадлежат ему исходя из самого факта его принадлежности к роду человеческому.

Таким образом, таким правам отдавалась основополагающая роль, они должны были стать общими нормами, в соответствии с которыми принимались законы и разрешались конкретные споры.

¹ См.: https://ru.wikipedia.org/wiki/Флойд,_Джордж (дата обращения: 10.10.2021).

Права человека в Германии пользуются высоким уровнем защиты, как в теории, так и на практике, и закреплены в Grundgesetz. Страна ратифицировала большинство международных договоров по правам человека. Отчеты независимых организаций, таких как Amnesty International, подтверждают высокий уровень соблюдения прав человека. Права человека в Германии.

В Германии правовое регулирование уличных демонстраций и митингов осуществляется посредством специального ФЗ «О собраниях и шествиях» 1953 года в ред. от 1978 года¹.

Из этого закона следует, что массовое мероприятие, собрание или демонстрация должны быть санкционированы властями в обязательном порядке. Относится это как к мероприятиям, проводимым в помещениях (митинги и собрания), так и под открытым небом, на улице (марши, митинги, демонстрации). Разрешения согласно данному ФЗ выдают полицейские органы власти.

В отдельных случаях законодательством ФРГ разрешается проведение «спонтанных публичных выступлений граждан». Из анализа данного закона следует, что спонтанные мероприятия не должны планироваться заранее: должен отсутствовать оргкомитет, анонсирование мероприятия, призывы к участию. Иначе они подлежат запрету или пресечению в обязательном порядке.

Во Франции Декрет «О собраниях» 1935 г. (с изм. от 1960 и 2000 гг.) является основным законодательным актом, устанавливающим порядок проведения демонстраций.

Из замысла ст. 1 декрета следует, что, организуя собрание, шествие, манифестацию или любое другое публичное мероприятие, организатор в обязательном порядке должен предварительно уведомить об этом мэрию коммуны.

Ст. 2 данного нормативно-правового акта устанавливает, что организатор должен предоставить в мэрию коммуны (в мэрии разных коммун на территории) подать заявление не ранее чем 3 полных дня, до планируемого мероприятия и не позднее чем через 15 дней до этого события. При этом в некоторых коммунах имеются свои особенности подачи такого заявления. Таким образом, например, в коммунах департамента Сены или в Париже заявление предоставляется не в мэрию, а в органы полиции. Фактически речь идет о муниципальном

¹ Пожидаев С. Г. О зарубежном опыте проведения публичных мероприятий // Федерализм. 2018. № 2. С. 90.

нормотворчестве ограничительно детализирующим конституционное право, что недопустимо для романо-германской правовой семьи, поскольку лишает закон прямого действия.

Заметим, что Франция в отличие от ФРГ или России — это унитарное государство, не допускающее региональных различий в исполнении законов. Далее в параграфе 2.3 «Особенности регионального законодательства» будет проведен критический анализ нормотворчества субъектов Российской Федерации относительно порядка согласования и проведения публичных мероприятий, приведены конкретные примеры, ставшие причиной необоснованного ограничения конституционных прав граждан.

Организатор во Франции должен указать в данном уведомлении место время, дату, маршрут движения, цель мероприятия и пр. Таким образом можно сделать вывод о том, что содержание данного уведомления схоже с российским — носит разрешительный, а не уведомительный характер. Затем, соответствующий орган немедленно выдает расписку о получении данного уведомления¹.

Наряду с нормами вытекающими из Декрета, во Франции действуют и иные акты определяющие такое социальное явление как «сборище» — скопление народа, не являющееся демонстрацией.

Сборище характеризуется, как «любое скопление людей на каком-либо общественном пути или в каком-либо общественном месте, способное нарушить общественный порядок.

Рассмотрев две самые распространенные правовые семьи, регулирующие институт проведения публичных мероприятий в демократических государствах светского типа, кратко поговорим о природе свободы слова и свободы собраний в исламском мире.

В странах с мусульманской системой права существует множество точек зрения о дозволенности участия в митингах, исходя из различных нюансов.

Большая часть мусульманских стран считает такую протестную активность запретной. Ключевым доводом в данном случае служит тот факт, что во времена Посланника Аллаха и его сподвижников мусульмане не устраивали демонстрации или нечто подобное. Исходя из этого, митинги они расценивают как нововведение. Пророк сказал:

¹ Подольский А. Л. Свобода проведения собраний. Эволюция и актуальное состояние вопроса в США, ФРГ и России // Журнал российского права. 2016. № 5. С. 33.

«Любое деяние, не имеющее нашего указания, будет отклонено» (Муслим)¹.

Массовый протест далеко не всегда выражается в рамках закона. Нет никаких гарантий того, что подобную акцию не будут сопровождать запретные действия со стороны митингующих (столкновения с органами правопорядка, порча чужого имущества и т. п.). Исходя из этого, любой мусульманин, который выйдет на шествие или демонстрацию, может оказаться в эпицентре этого и получить травму, оказаться в числе задержанных. А ведь каждый человек должен беречь своё здоровье и избегать всего, что ему вредит. В хадисе, который приводит имам аль-Бухари, сказано: «Немало людей оказались лишёнными двух милостей: здоровья и времени».

Еще одним значимым для данной правовой семьи аргументом является «смещение полов», на массовых акциях не соблюдаются правила совместного пребывания полов. Согласно Шариату, не дозволяется мужчинам и женщинам (которые не махрам) прикасаться друг к другу, находиться слишком близко. Среди митингующих необходимая дистанция между представителями противоположного пола явно не соблюдается. Кроме того, участие в стачке, забастовке приводит к остановке производства, нарушению технологических циклов. Ряд алимов считают, что рабочий не имеет права прерывать производство, если это не оговорено с его начальством.

Более умеренная часть мусульманской правовой системы считает участие в протестах дозволенным. Свою позицию они подкрепляют тем, что верующие вправе отстаивать свои законные интересы, трудовые права, противостоять произволу со стороны недобросовестных работодателей или чиновников.

Однако, участвующие в пикетах, шествиях, митингах и забастовках мусульмане должны придерживаться следующих правил:

1. Не выкрикивать оскорбления, ругательства, лозунги, побуждающие к запретному.
2. Не создавать дискомфорт другим людям (например, не перекрывать дороги).
3. Не наносить вреда людям, а также их имуществу, избегать насилия.
4. Стараться не находиться рядом с противоположным полом.

¹ Санаи М. Мусульманское право и политика / Мехди Санаи. М.: Книга по Требованию, 2017. С. 277.

5. Использовать исключительно законные методы отстаивания своих интересов¹.

Поскольку каждая страна имеет свои особенности, необходимо рассмотреть реализацию публичного права, в странах (по своему опыту реализации публичного права), отличающихся от других.

Интересным в данном случае является опыт Сингапура, в котором, существует специальная «зона свободы слова» («speakers corner» в парке Лонг Хим). В этом месте граждане, а также постоянные жители Сингапура имеют право проводить демонстрации, и иные публичные мероприятия и свободно говорить практически на любые темы. Для этого не требуется получение специального разрешения, достаточно лишь предварительно зарегистрироваться на специальном сайте. В других местах Сингапура такая деятельность не допустима.

Подобный подход наблюдается и на Филиппинах. Так, «Закон об общественных собраниях (1985) предусматривает создание, так называемых «парков свободы» («freedom parks») — общественных мест, где могут проводиться без предварительного разрешения государственных органов политические собрания, митинги и демонстрации².

В Брюсселе (Бельгия), как в особо значимой политико-территориальной единице Бельгии и всего ЕС действует особый порядок проведения публичных мероприятий. Так, в соответствии с «Общими правилами об охране общественного порядка города Брюсселя» публичные мероприятия должны быть санкционированы компетентным органом городской администрации, в какой бы форме они не проходили. Кроме того, в Брюсселе существует общий запрет на проведение публичных мероприятий любых форм — по субботам, в части города Брюсселя, составляющей «Пентагон» с включением малого пояса, а также в любое время на площади Гран-Плас и на ведущих к ней улицах. Отступление от этих правил возможно только с разрешения мэра города.

В Швеции проведение собраний и демонстраций в соответствии с конституцией Швеции (ст. 14) является основным правом граждан Швеции. Это право гарантируется основным законом страны, в соответствии с которым «свобода собраний и демонстраций может ограничиваться лишь в интересах государственной безопасности, порядка

¹ Санаи М. Мусульманское право и политика / Мехди Санаи. М.: Книга по Требованию, 2017. С. 278.

² Пожидаев С. Г. О зарубежном опыте проведения публичных мероприятий. С. 91.

и безопасности на собраниях и демонстрациях, а также в интересах уличного движения или противодействия эпидемиям...»¹.

Таким образом, в большинстве рассмотренных нами стран, действует правовой механизм проведения публичных мероприятий, во многом схожий с российским, т. е. при формально установленном разрешительном порядке проведения массовых мероприятий, на самом деле действует порядок — уведомительный.

В большинстве стран уведомительный порядок подменен разрешительным, при чем ограничение прав возможно не только на законодательной уровне, но и на подзаконном (постановления правительства), региональной и даже муниципальном.

В странах с традиционной правовой системой право на публичные мероприятия, вообще не относится к числу важных человеческих прав и не регулируется на уровне конституционного права.

Наибольшего интереса для сравнительного анализа заслуживают положения о «спонтанным публичных мероприятиях», это и некоторый другой положительный опыт будет рассмотрен ниже.

¹ Теплякова О. А. Российский и зарубежный опыт уведомительных процедур при проведении публичных мероприятий // Федерализм. 2018. № 2. С. 108.

Глава 2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

2.1. Международное право в сфере регулирования публичных мероприятий

Право на свободу мирных собраний является одним из неотъемлемых прав человека, оно получило подтверждение как в ряде международно-правовых актов, регулирующих основные права и свободы человека, так и в большинстве конституций и законов цивилизованных государств.

На сегодняшний день на международном уровне сформирована система, гарантирующая и защищающая свободу собраний. Эта система включает в себя международные договоры и работу международных организаций. К международным договорам относятся Всеобщая декларация прав человека (ч. 1 ст. 20), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 11), Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ст. 12) и др. Для контроля соблюдения договоров, их реализации и толкования действуют такие международные организации, как Комитет по правам человека ООН, Европейский суд по правам человека и др.

Как правило все положения этих правовых актов и рекомендаций основаны на том, что право на свободу собраний может быть ограничено лишь в крайнем случае.

В ч. 1 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Международный пакт о гражданских и политических правах в ст. 21 закрепляет, что государством должно признаваться право на мирные собрания. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в ст. 11 признаёт это право за населением и дополняет в своем содержании нормы определенными гарантиями. Статья 11 гласит: «Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединений с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы 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».

Рассматриваемое право нашло отражение и в обязательствах, взятых на себя государствами, входящими в Организацию по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, а также в Хартии Европейского Союза об основных правах, которая в ст. 12 закрепляет, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу объединения на всех уровнях, в том числе в сфере политической жизни, профессиональных союзов и гражданского общества».

В систематизации стандартов собраний играют большую роль именно рекомендации и справочники, разработанные на основе вышеуказанных документов.

Например, Европейский суд по правам человека, Организация Объединённых Наций и национальные суды, а также законодатели и правоприменители используют в своей практике «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», разработанные Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ совместно с Венецианской комиссией.

«Руководящие принципы» определяют свободу собраний, как «право людей намеренно и временно присутствовать в общественном месте с целью выражения общих интересов».

Право на свободу собраний, с позиции Совета по правам человека ООН позволяет выразить гражданам собственные политические взгляды, выступает инструментом, обеспечивающим диалог, терпимость, широту взглядов и плюрализм, в рамках уважения к мнениям, отличным от общепринятых убеждений и мнений, или неразделяемых большинством, а это в свой черед указывает на то, что данное право выступает важнейшим звеном в демократическом обществе.

Кроме того, право на свободу собраний позволяет реализовать множество других прав политического, социального и культурного характера. При этом подчеркивается, что защите подлежат только мирные публичные мероприятия — т. е. те, которые не предполагают применения насилия и возникновения общественного беспорядка.

Кроме того, право на свободу собраний предполагает запрет дискриминации, по таким признакам, как: религия, политические убеждения и так далее. Данные положения нашли свое отражение в ст. 14 Конвенции о защите прав человека; а также в ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Иностранцы должны без ограничений пользоваться свободой собраний. Так, Всеобщая декларация прав человека (ст. 20), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21) закрепляют

свободу мирных собраний за каждым человеком. Вместе с тем Конвенция о защите прав человека и основных свобод, хотя и закрепляет право каждого на свободу собраний (ст. 11), но устанавливает норму, что ничто в статье, гарантирующей свободу собраний, не может рассматриваться как препятствие для «Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев» (ст. 16). Такая же оговорка предусмотрена и в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ст. 30).

Постепенно глобализация из экономического явления переросла и на другие сферы международного права. Однако в сфере политических прав данные тенденции проникают с большим трудом. Принятую в феврале 1992 года Конвенцию «Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения» (принята Советом Европы), имплементировало в национальное законодательство за тридцать лет только 9 из 47 государств, еще 4 подписали, но не ратифицировали. Российская Федерация конвенцию не подписывала.

Данная конвенция закрепила гарантию иностранным гражданам, постоянно проживающим в иностранном государстве, свободы мирных собраний на равных условиях с местными жителями.

В «Руководящих принципах» также отмечается, что интересы, национальной безопасности, чрезвычайные ситуации и военные действия, разрешающие ограничить свободу собраний, не должны автоматически служить предлогом для введения ограничений и оправдания репрессий в отношении права на собрания и его свободы.

Однако страны по вопросам общественной (национальной) безопасности в рамках права на свободу слишком странно трактуют свои полномочия и часто необоснованно отказывают гражданам в мероприятиях того рода.

В Йоханнесбургских принципах национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации и в Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах имеются положения о том, что ограничение свободы собрания в аспекте национальной безопасности допускается лишь в случаях: угрозы территориальной целостности, существованию государства, а также угрозы политической независимости, где угроза не носит локального характера, т. е. распространяется на безопасность всего правопорядка в государстве в целом.

Право собрания распространяется также на Интернет. «Защита права на мирные собрания распространяется и на удаленное участие, включая онлайн-встречи», — сказал Клемент Ниалецосси Вуле.

Данное разъяснение Комитета доказало свою актуальность в период пандемии COVID-19, поскольку ограничения на передвижение и социальное дистанцирование создали беспрецедентные проблемы для права людей на собрания.

В 2020 году Комитет ООН по правам человека дал толкование права на мирные собрания, применительно к рекомендациям ВОЗ, закрепленного в Международном пакте о гражданских и политических правах. Члены Комитета считают, что протестовать можно и в маске.

Долгое время право на открытый протест воспринималось как обоюдное, государства были не вправе чинить запреты, а граждане скрывать свою личность. Во многих странах предусмотрена уголовная ответственность за участие в публичных мероприятиях в масках. Руководствуясь новым толкованием Верховный суд Швеции, до отмены ограничений вызванных пандемией, поручил судам общей юрисдикции освобождать от ответственности за ношение масок (в том числе на несанкционированных публичных мероприятиях). Правозащитники назвали эту интерпретацию «исторической».

Международные стандарты не освещают вопросы относительно обязательного порядка проведения массовых мероприятий (уведомительного или разрешительного). Однако более благоприятным является уведомительный характер.

Таким образом, мировые державы своей законодательной базой подтверждают наличие необходимости соблюдения прав граждан на проведение публичных мероприятий, а вместе с этим и необходимость определенных ограничений свободы реализации этого права, создав законодательные нормы, непосредственно регулирующие особенности организации и проведения массовых мероприятий.

Подводя итог анализу международных стандартов, мы отмечаем, что только мирные собрания защищены международно-правовыми актами. Причинами ограничения свободы собраний являются интересы государства (национальная или общественная безопасность, правопорядок, охрана здоровья и нравственности населения, защита прав и свобод других лиц, находящихся в состоянии войны или в чрезвычайной ситуации). Также важно в международных рекомендательных справочниках содержится информация о том, что разрешительный порядок проведения массовых мероприятий является более предпочтительным нежели уведомительный.

Таким образом, данное право во всех странах обеспечено международными стандартами, которые в своей массе носят декларативный характер и гарантируют только общие принципы права на собрания: свобода слова, равный доступ, недопустимость дискриминации и т. д.

Заложенные в международном праве стандарты требуют регламентации посредством национального права.

2.2 Федеральные основы регулирования публичных мероприятий в Российской Федерации

Право на проведение публичных мероприятий это один из основополагающих элементов правового статуса человека и гражданина в современном демократическом обществе и правовом государстве. В соответствии с принципом плюрализма такие публичные акции подлежат конституционной защите. Право на проведение мирных собраний и иных собраний граждан Российской Федерации гарантируется ст. 31 Конституции Российской Федерации. Имеет тесную связь с другими видами прав и свобод, которые также закреплены на конституционном уровне (статьи 29, 30, 32 и 33), ФЗ № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в главе 2 подробно описывается организация публичного мероприятия, участников, места проведения мероприятия, время, участников, правило проведения предварительной агитации, материально-техническое обеспечение, а так же права и обязанности органов исполнительной власти и органов внутренних дел, возможность и основания для приостановления или прекращения публичного мероприятия.

Право на публичные мероприятия, в частности на участие, организацию и проведение — это демократическая и конституционная ценность нашего государства. Участие в политической жизни государства, доведение до государственных органов общественного мнения, отстаивание своих интересов в решении многих общественных вопросов обеспечивается именно при помощи этого права.

При этом в процессе реализации данного права позволительно критиковать действия и решения органов власти, а также выражать мнение относительно неприятия, проводимой ими политики. Государство же должно создать все необходимые условия для того, чтобы институты гражданского общества, социально активные граждане имели реальный, а не формально-закреплённый предусмотренный законом механизм реализации выражения своего мнения на публичных мероприятиях.

При этом данное право — не абсолютное. Таким образом, публичные мероприятия не должны нарушать права других граждан, создавать угрозу безопасности граждан, общественному порядку и пр.¹

В каждой стране установлена своя система запретов, ограничений, меры юридической ответственности за нарушения правил реализации публичных мероприятий. Полностью обоснованы требования российского законодательства о введении административной, уголовной ответственности за ряд нарушений при организации и проведении публичных мероприятий. Учитывая, что реализация данного права — это сложный механизм, являющийся важной частью демократического общества, на данный момент не существует закона или иной нормы права, которая бы освещала все особенности публичных мероприятий, порядок их реализации и множество спорных моментов, с которыми суды сталкиваются в правоприменительной практике.

В нашей стране данное право затронуто многими нормативно-правовыми актами. Ознакомимся с нормативно-правовыми актами, регулирующими право на публичные мероприятия — на федеральном уровне.

Основной закон нашей страны, в частности ст. 31 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование².

В целях реализации указанного конституционного права 19 июня 2004 года был издан Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон № 54-ФЗ), которым был определен порядок организации и проведения публичных мероприятий.

Цель федерального закона — обеспечить реализацию гражданами этого права, предусмотренного Конституцией. Закон устанавливает, что указанные действия совершаются с целью свободного выражения своего мнения населением.

Важным требованием порядка проведения публичных мероприятий является совершение действий и действий, которые не выходят за рамки дозволенного и не нарушают права других лиц, проходить

¹ Никитина Е. Е. Право на свободу собраний: федеральное и региональное законодательство // Журнал Российского права. 2016. № 1. С. 144.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

мирно без применения оружия. Это важное конституционное требование для реализации права каждого гражданина на участие в публичном мероприятии.

На основе определений законодательная власть выделяет определенные формы публичных мероприятий по нескольким основным критериям: критерий места проведения мероприятия (специально отведенное или не специально отведенное), критерий особенности действий лиц — участников массовых мероприятий (с выездом или без), критерий количества участников массового мероприятия (массовый или противоположный характера), а также критерий целей, которые разделяют участники публичного мероприятия (рассмотрение особенно значимых вопросов, выражение настроения общественности и привлечение внимание общественности к проблеме).

Российское законодательство предусматривает уведомительный порядок проведения публичных мероприятий¹.

Механизмы реализации публичных мероприятий имеют достаточно широкую область применения.

К организации публичного мероприятия относятся оповещение его возможных участников и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, проведение предварительной агитации, изготовление и распространение средств наглядной агитации, другие действия, не противоречащие законодательству, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Организаторы мероприятия в органы исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в письменной форме подается уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня массовой акции. При проведении пикетирования группой лиц уведомление может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

Уведомление подают в письменной форме, в нем указываются: контактные и личные данные организатора, примерное количество участников, а также меры, необходимые для обеспечения безопасности. Такие же требования предъявляются и для шествий, но дополнительным

¹ Никитина Е. Е. Право на свободу собраний: федеральное и региональное законодательство // Журнал Российского права. 2016. № 1. С. 146.

сведением здесь выступает указание планируемого маршрута данного мероприятия. Если говорить непосредственно о правилах проведения пикетирования, то различаются в данном случае только сроки подачи заявки. Таким образом, уведомлять власти нужно за 3 дня до дня планируемого мероприятия.

Однако здесь необходимо отметить, что если пикет является одиночным, то согласно нормам закона, это мероприятие не требует согласования с органами власти.

Также следует подчеркнуть, что для массового пикета законом устанавливаются специальные требования. Так, например, для участников массового пикета устанавливаются следующие нормы, относительно расстояния до ближайшего пикетчика, таким образом оно не может быть менее 50 метров (норма, установленная для Москвы). Однако в других регионах нашей стране расстояние может быть установлено меньше указанного показателя.

В случае проведения мероприятия в специально отведенном для этого «гайд-парке», достаточно просто уведомить власти о своем намерении, убедившись, что другие граждане не заняли это мест ранее. Если же мероприятие будет проводиться в другой форме, то важным этапом является согласование всех необходимых условий с властями.

Организаторами публичного мероприятия могут быть гражданин или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований — гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний — 16 лет), политические партии, общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия¹.

При этом Закон запрещает быть организатором публичного мероприятия: лицам, признанным судом недееспособными либо ограниченно дееспособными, а также лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда; лицам, имеющим неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшийся к административной ответственности

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18, 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию; политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении массового мероприятия не было подано вовремя или если изменение не согласовано с органами исполнительной власти.

Публичное мероприятие не может начинаться ранее 07:00 и заканчиваться позднее 22:00 текущего дня по местному времени. 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 мероприятия.

Орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления после процедуры получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:

1) заверить документально получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;

2) довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения — в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия;

3) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия.

4) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

5) обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи.

Все формы публичных мероприятий проводятся в любых пригодных для осуществления целей данного мероприятия местах за исключением случаев, когда его проведение может создать угрозу личной безопасности участников, а также при наличии риска обрушения зданий и сооружений, находящихся поблизости.

Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы законами субъектов Российской Федерации.

Что касается срока, в течение которого власти обязаны ответить на представленный запрос, то, согласно закону, он не может превышать трех дней. В свою очередь, организаторы должны ответить на полученный от властей ответ не позднее, чем за 3 дня до мероприятия, указав, принята ли предложенная альтернатива или нет. Решение, которое могут принять власти — это согласование заявки или же предложение других вариантов. В свою очередь, на полученный от властей ответ организаторы обязаны отреагировать также не позднее, чем за 3 дня до проведения мероприятия, сообщив, принимается ли предложенная альтернатива или нет. В случае, если предложение властей не устроило митингующих, то они вправе его обжаловать, однако на практике часто возникают ситуации, когда жалоба рассматривается уже после проведения мероприятия.

В случае нарушения порядка проведения и организации массового мероприятия действующим законодательством предусмотрены различная обязанности. Это может быть административная, гражданская или уголовная ответственность.

Таким образом, право на проведение мирных собраний и иных собраний граждан Российской Федерации гарантируется ст. 31 Конституции Российской Федерации, оно имеет тесную связь с другими видами прав и свобод, которые также закреплены на конституционном уровне (статьи 29, 30, 32 и 33), ФЗ № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» где подробно 2 глава описывает организацию публичного мероприятия, участников, места проведения мероприятия, время, участников, правило проведения предварительной агитации, материально-техническое обеспечение,

а так же права и обязанности органов исполнительной власти и органов внутренних дел, возможность и основания для приостановления или прекращения публичного мероприятия.

2.3. Особенности регионального законодательства

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» представляет лишь общие гарантии, фактический регламент согласования публичных мероприятий детализирован в законодательстве субъектов.

Законодательство субъектов регламентирует:

1) порядок подачи уведомления (определяет органы власти, в которые необходимо подать согласование, бланк заявки, сопроводительную документацию и так далее);

2) детализация территорий, мест на которых (или в непосредственной близости) от которых право на проведение публичных мероприятий запрещено или ограничено;

3) календарь культурных массовых событий, в период которых проведение политических акций может быть запрещено, перенесено;

4) формальные правила: минимальное расстояние между одиночными пикетами; допустимое время проведения;

5) санитарные, эпидемиологические требования;

6) правила монтажа, демонтажа разборных конструкций;

7) правила организации акций в гад-парках,

8) ограничение акций с учетом транспортной инфраструктуры, охраны памятников культуры.

Такая «широта правовых возможностей» позволяет отдельным субъектам избирательно подходить к согласованию публичных мероприятий.

Гарантировав только общие гарантии, Федеральный закон предоставил субъектам право самим решать, с какими органами власти согласовывать действия.

В некоторых регионах все действия согласовываются с муниципальными властями (30 субъектов); в большинстве требуется два согласования — с муниципальными и региональными властями (52 субъекта); в городах федерального значения — только с региональными властями (3 субъекта).

В то же время причины, по которым разные действия необходимо согласовывать с разными органами власти, различаются от региона к региону. Чаще всего это зависит от места проведения акции. Например,

в четверти регионов митинги возле государственных органов согласовываются с региональными властями¹ муниципальные власти только уведомляются.

Заслуживают внимания и различия в процедуре подачи уведомлений о проведении публичного мероприятия.

В Санкт-Петербурге уведомление подается в специальный орган, уведомление о проведении публичного мероприятия подается в Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности (Комитет) в случае, если:

— количество участников публичного мероприятия свыше 500 человек независимо от места его проведения;

— публичное мероприятие проводится на Дворцовой площади, Исаакиевской площади, площади Пролетарской Диктатуры, площади Искусств, площади Ленина (у Финляндского вокзала), Пионерской площади, стрелке Васильевского острова, площади Восстания, Марсовом поле, Невском проспекте, перед театром «Балтийский дом», у Казанского собора, государственного комплекса «Дворец Конгрессов», Смольного, резиденций полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, аэропорта Пулково, штаб-квартиры Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств (Таврического дворца), зданий, в которых расположены исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, прокуратуры, консульств, открытого акционерного общества «Телерадиокомпания «Петербург» вне зависимости от количества участников;

— шествие и демонстрация проводится в соответствии с указанным организатором публичного мероприятия маршрутом движения участников на территории двух и более районов Санкт-Петербурга вне зависимости от количества участников.

Комитет отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если:

1) уведомление подано лицом, которое в соответствии с Федеральным законом №54-ФЗ не вправе быть организатором публичного мероприятия;

¹ Колмаков С. Ю. Особенности законодательства субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях: проблемы перспективы решения // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2018. № 6. С. 124.

2) если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ, иными федеральными законами и Законом от 21 июня 2011 года № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» проведение публичного мероприятия запрещается.

Прием и регистрация уведомления о проведении публичного мероприятия.

Специалист, обслуживающий окно приема корреспонденции Приемной Правительства Санкт-Петербурга:

1. Принимает от заявителя уведомление;
2. Проверяет у организатора публичного мероприятия или его представителя документ, удостоверяющий личность;
3. Делает письменную отметку о дате и времени получения уведомления на копии уведомления, которая возвращается заявителю либо уполномоченному им лицу.

В случаях отсутствия у заявителя документа, удостоверяющего личность, или(и) документа, подтверждающего полномочия на осуществление действий от имени заявителя, работник, обслуживающий окно приема корреспонденции Приемной Правительства Санкт-Петербурга, незамедлительно вызывает по телефону специалиста (начальника) Отдела, который принимает решение об отказе заявителю в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги.

Специалист (работник) Организационного управления Комитета при поступлении уведомления:

1. Регистрирует уведомление в программе регистрации обращений граждан Комитета;
2. Представляет полученное уведомление на рассмотрение председателю Комитета;
3. После получения резолюции председателя Комитета с поручением о рассмотрении уведомления регистрирует резолюцию в программе регистрации обращений граждан Комитета;
4. Передает зарегистрированную копию уведомления с резолюцией председателя Комитета с поручением о рассмотрении уведомления специалисту Отдела, в соответствии с должностным регламентом ответственного за рассмотрение уведомлений (уполномоченный специалист);
5. Передает копию уведомления для сведения заместителю председателя Комитета, координирующему и контролирующему деятельность Отдела (уполномоченный заместитель председателя Комитета);

6. Оставляет первый экземпляр уведомления с резолюцией председателя Комитета в деле, хранящемся в Организационном управлении¹.

В Иркутске разработана более удобная система подача уведомлений через портал «Госуслуги», где можно подавать уведомления: лично, почтой, по телефону, а также получить результаты возможно лично и почтой, срок оказания услуги занимает 3 рабочих дня.

В целом процедура не сильно отличается от подачи уведомления в других регионах, просто есть свои несомненные плюсы — экономия времени.

В большинстве регионов все менее децентрализовано, например, Костромская область.

Чтобы подать уведомление о проведение публичного там нужно соблюсти следующие требования:

1. Уведомление о проведении публичного мероприятия и его копия подается организатором публичного мероприятия: 1) в администрацию городского округа — в случае, если место проведения находится на территории городского округа; 2) в администрацию городского, сельского поселения — в случае, если место проведения находится на территории городского, сельского поселения.

2. Уведомление о проведении публичного мероприятия подается в сроки, установленные в части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

3. Уведомление о проведении публичного мероприятия подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

4. Уведомление о проведении публичного мероприятия, поданное с соблюдением требований, предусмотренных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», настоящим Законом, должно быть зарегистрировано должностным лицом органа местного самоуправления, указанного в части 1 настоящей статьи, о чем делается соответствующая запись в регистрационной книге.

5. На копии уведомления должностное лицо, ответственное за регистрацию уведомлений, делает письменную отметку о дате и времени

¹ Санкт-Петербург, госуслуги за 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://gu.spb.ru/> (дата обращения 14.04.2021).

получения уведомления и заверяет указанные сведения своей подписью. Копия уведомления возвращается лицу, ее представившему¹.

Как показал анализ регионального законодательства, реализация права на проведение публичных мероприятий в разных субъектах реализуется по-разному.

Законы о публичных мероприятиях субъектов РФ дают возможность: устанавливать свой порядок подачи уведомлений; определять специальные места для проведения мероприятий; регулировать допустимое расстояние между участниками и другие правила; детализировать правила соблюдения общественного порядка и прочее.

В период пандемии, в рамках которой введение ограничительных мер было поручено губернаторам в большинстве субъектов возможность проведения даже одиночного пикета была ограничена, на момент представления монографии в печать ограничения на проведения публичных мероприятий сняты только в девяти субъектах.

Еще одна дилемма — допустимость ограничительного регулирования конституционных прав посредством муниципального нормотворчества.

Из доклада по правам человека стало известно, что уровень отказов в согласовании мероприятий варьируется от 8,5 до 23 %. Где нижний предел зарегистрирован в Екатеринбурге, а верхний в Самаре.

Позволю себе сделать вывод, о необходимости исключения законодательства субъектов России из правового регулирования института публичных мероприятий, в реализации конституционных прав важно обеспечить прямое действие федерального законодательства, устранив региональные особенности.

Так же требуют пересмотра правила уведомления, в частности порядок подачи уведомления и сроков ответа уполномоченных органов. Относительно срока, в течение которого власти обязаны ответить на представленный запрос, то, согласно закону, он не может превышать трех дней. В свою очередь, организаторы должны ответить на полученный от властей ответ не позднее, чем за 3 дня до мероприятия, указав, принята ли предложенная альтернатива или нет.

¹ Закон Костромской области от 28 декабря 2012 г. № 319-5-ЗКО «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Костромской области» (с изменениями и дополнениями от 7 июля, 29 октября 2015г, 4 марта, 28 апреля 2016 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/453124754> (дата обращения: 14.07.2021).

Решение, которое могут принять власти — это согласование заявки или же предложение других вариантов.

Технически согласование акций — не самая легкая и понятная процедура. Федеральный закон предоставил регионам право самим решать, с какими органами власти согласовывать действия. В результате возникло «процветающее разнообразие».

Такой подход видится неоптимальным, предлагая внедрить универсальный метод подачи заявки посредством сайта «Госуслуги». Также для защиты прав граждан представляется разумным ввести возмездную услугу — предварительной правовой экспертизы плакатов и других средств наглядной агитации, при наличии соответствующей экспертизы граждан не будет нести ответственности за содержание плаката, в качестве экспертов могут выступать адвокатура.

2.4. Обзор правоприменительной и судебной практики по вопросам обеспечения свободы мирных собраний

Современное российское законодательство по вопросам свободы мирных собраний является относительно молодым и очень динамичным: действующая редакция уже 13 по счёту. Многочисленные преобразования привели к возникновению противоречивой правоприменительной практики. Не раз Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал дела о соответствии основному закону страны некоторых положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также положений регионального законодательства о публичных мероприятиях. Своё право собираться мирно, без оружия граждане неоднократно отстаивали и в Европейском суде по правам человека.

Конституция Российской Федерации предусматривает некоторые ограничения права на проведение публичного мероприятия, а именно в ч. 3 ст. 17 сказано: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»¹. Кроме того, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2021).

страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Статья 56 Конституции Российской Федерации предусматривает ограничения в связи с введением в стране чрезвычайного положения (с указанием пределов и срока их действия). Такой подход согласуется и с международными правовыми актами, в которых также указывается возможность ограничения права на мирные собрания (ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах¹, ч. 2 ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод²). Но судебная практика показывает, что граждане считают отдельные положения законодательства о публичных мероприятиях ограничением их права на мирные собрания. Рассмотрим некоторые примеры.

Пример 1. С жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обратились граждане А. В. Лашманкин, Д. П. Шадрин и С. М. Шимоволос³, считающие, что ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» противоречит Конституции Российской Федерации. В соответствии с данной правовой нормой, организатор публичного мероприятия не имеет права на его проведение, если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение места и (или) времени проведения акции (по мотивированному предложению данных органов). В определении Конституционного Суда Российской Федерации приведено толкование понятия «мотивированное предложение», а именно оно означает, что в решении органа публичной власти должны содержаться веские причины, указывающие не просто на нежелательность, а на невозможность проведения публичного мероприятия по заявленным услови-

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 28 апреля 1976 года. № 17. Ст. 291.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 года) (с изм. от 13 мая 2004 года) // СЗ РФ. 8 января 2001 год. № 2. Ст. 163.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина 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"» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 6. 2009.

ям в целях защиты публичных интересов. Проблема возникает именно на этом моменте, поскольку перечня таких причин нет ни в одном нормативном правовом акте, однако стоит отметить, что законодательное закрепление этих причин «необоснованно ограничивало бы дискрецию органов публичной власти по реализации своих конституционных обязанностей»¹. Согласование же условий между организатором акции и органом публичной власти предполагает обязанность последнего предложить для обсуждения вариант проведения публичного мероприятия, способствующий максимально полной реализации целей его проведения. Организатор, в свою очередь, должен предпринимать усилия для достижения согласия на основе баланса интересов, а при невозможности сделать это он имеет право в судебном порядке защитить свои права (ст. 19 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). В таком случае именно судебная власть, осуществляющая свою деятельность на основе принципов законности, справедливости и независимости, будет разрешать споры, возникающие при использовании конституционных предписаний оценочного характера, которые позволяют правоприменителю действовать относительно самостоятельно. Таким образом, положение ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не нарушает конституционных прав заявителей.

Однако есть примеры и обоснованных жалоб граждан.

Пример 2. С жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обратился гражданин А. Н. Якимов², считающий, что ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» противоречит Конституции Российской Федерации. В соответствии с данной правовой нормой, организатор

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина 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"» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 6. 2009.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2014 года № 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. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.08.2021).

акции обязан заблаговременно уведомить орган публичной власти о намерении провести публичное мероприятие с указанием его цели, формы, места, времени проведения, предполагаемого количества участников и иной необходимой информации, которая закреплена в ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Подобное требование не является ограничением свободы мирных собраний, поскольку оно направлено на обеспечение условий для исполнения органами публичной власти их конституционной обязанности — признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации) — а также для принятия мер организационного характера по созданию безопасных как для участников мероприятия, так и для иных лиц условий проведения акции. Вопрос конституционности требования осуществить указанные действия в течение определённого периода времени уже рассматривался — Конституционный Суд Российской Федерации пришёл к выводу об отсутствии нарушения конституционных прав и свобод граждан в содержании данной обязанности¹. Определение конкретных сроков обусловлено стремлением законодателя предотвратить возможные злоупотребления этим правом, а именно лицо может подать уведомление о проведении того или иного мероприятия задолго до предполагаемой даты самого события, дабы ограничить возможность других заинтересованных лиц провести акцию в то же время, в том же месте. Субъекты Российской Федерации уполномочены самостоятельно определять порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, однако они не имеют права изменять установленный Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» порядок расчёта срока исполнения организатором закреплённых обязанностей, а также устанавливать сроки для особых случаев, когда, например, определённый общим правилом срок подачи уведомления совпадает с днями, признанными ст. 112 Трудового кодекса Российской Федерации нерабочими праздничными днями².

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 года № 1320-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Нягань Ханты-Мансийского автономного округа на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"» // СПС КонсультантПлюс.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 мая 2021 года) //

Закон Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 года № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» предусматривает возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия только напрямую, т. е. путем личного посещения, а подача уведомления при помощи почты («Почты России» или электронных сервисов) невозможна. По этой причине гражданин А. Н. Якимов не мог подать уведомление в установленный срок, поскольку проведение его мероприятия было запланировано на 19 января 2012 года, а дни с 31 декабря 2011 года по 9 января 2012 года включительно признаны нерабочими. Следовательно, ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в редакции, действующей на момент подачи жалобы А. Н. Якимова (редакция № 5 от 8 июня 2012 года), препятствует реализации права на свободу мирных собраний, а значит противоречит Конституции Российской Федерации (а именно ч. 1 и 2 ст. 19, ст. 31, ч. 3 ст. 55). Положения, содержащиеся в данной статье, не предусматривают возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в том случае, если обозначенный в законе срок (не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия) полностью совпадает с нерабочими днями. По этой причине Конституционный Суд Российской Федерации предписал федеральному законодателю внести в закон необходимые изменения.

Пример 3. С жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации обратились граждане М. С. Седова и В. П. Терешонкова¹, считающие, что п. 1 и 6 ст. 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми»² противоречат Конституции Российской Федерации. В данной статье в дополнение ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах,

Российская газета. № 256. 31 декабря 2001 года; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2021).

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 года № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми "О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми" в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.07.2021).

² Закон Республики Коми от 29 ноября 2012 года № 91-РЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» (с изм. и доп. от 2 марта 2021 года) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 5 декабря 2012 год. № 63. Ст. 1545.

демонстрациях, шествиях и пикетированиях» перечислены места, в которых в Республике Коми запрещается проведение публичных мероприятий.

Гражданке В. П. Терешонковой отказали в проведении публичного мероприятия в форме заупокойного молебна в память о жертвах Большого террора в СССР 1937–1938 годов (предполагаемое число участников — 20–25 человек). Причиной для отказа послужило предполагаемое место проведения акции — Стефановская площадь в городе Сыктывкар, которая включена в список запрещённых мест (п. 1 ст. 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми»). По мнению заявителя, абсолютное ограничение права проведения публичного мероприятия (кроме пикетирования) в данном месте даже в выходные дни с учётом особого религиозного значения Стефановской площади для жителей Республики Коми препятствует реализации конституционных прав граждан.

Гражданке М. С. Седовой отказали в проведении митинга, целью которого являлось обсуждение низкого качества работы общественного транспорта в городе Сыктывкар (предполагаемое число участников — 40–50 человек). Основанием для отказа также послужило место — площадка перед зданием, занимаемым администрацией муниципального образования городского округа «Сыктывкар». Указанная площадка находится в радиусе 50 метров от входа в здание администрации, а потому относится к местам, в которых в Республике Коми запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций (п. 6 ст. 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми»).

Подобные действия региональных властей не согласуются с ч. 1 ст. 1 и ч. 2.2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предусматривающих право субъектов федерации исключительно на основе учёта не урегулированных федеральным законодательством объективных особенностей и условий того или иного региона устанавливать дополнительные места, в которых запрещено проведение публичных мероприятий. Произвольные же пространственно-территориальные ограничения свободы мирных собраний не допускаются.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить федеральному законодательству ни формально, ни по существу (ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации), а также не могут приводить к снижению гарантий осуществления

прав и свобод человека и гражданина, содержащихся в федеральных законах. По этой причине Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать п. 1 и 6 ст. 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» противоречащими основному закону страны (а именно ч. 1 ст. 17, ст. 31, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации), а также обязал законодателя субъекта внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование региона.

Пример 4. С жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обратились граждане Н. П. Баранова, А. Г. Круглов и Д. И. Сталин¹, считающий, что ст. 3.4 Закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области»² противоречит Конституции Российской Федерации. В данной статье в дополнение ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлен перечень мест, в которых в данном регионе запрещается проведение публичных мероприятий. Заявителям по настоящему делу отказали в проведении публичного мероприятия в форме митинга (предполагаемое число участников — 1000 человек), целью которого являлось выражение мнений граждан об эффективности работы органов публичной власти в городе Самаре. Причиной для отказа послужило выбранное для проведения акции место — площадь Куйбышева расположена на расстоянии менее 150 метров от общеобразовательного учреждения, больницы, профессиональной образовательной организации, а также здания, занимаемого религиозной организацией. Альтернативное место, предложенное

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 года № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области "О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области" в связи с жалобой граждан Н. П. Барановой, А. Г. Круглова и Д. И. Сталина» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.06.2021).

² Закон Самарской области от 6 апреля 2005 года № 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» (с изм. и доп. от 8 декабря 2020 года) // Волжская Коммуна. 7 апреля 2005 год. № 62.

заявителями — площадь Чапаева — не было согласовано по той же причине — на расстоянии менее 150 метров от новой точки находилось учреждение дополнительного образования и военный объект.

При рассмотрении данного дела Конституционный Суд Российской Федерации обратился к уже имеющейся судебной практике — Постановление от 1 ноября 2019 года № 33-П¹, подробно изложенное в третьем примере настоящей работы. Правовые позиции Конституционного Суда в двух этих случаях аналогичны: установление подобных ограничений при определении мест проведения публичных мероприятий выходит за конституционные пределы полномочий субъектов Российской Федерации. Следовательно, ст. 3.4 Закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» в действующей своей редакции противоречит Конституции Российской Федерации — законодателю субъекта следует внести в региональное законодательство необходимые изменения.

Пример 5. С жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации обратился гражданин В. А. Тетерин², считающий, что отказ в проведении им публичного мероприятия является необоснованным, а п. 5 ч. 4 ст. 5 и п. 6 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» противоречит Конституции Российской Федерации. Причиной для отказа стало несоответствие поданного заявителем уведомления о проведении публичного мероприятия в форме митинга (отсутствие в уведомлении сведений, предусмотренных п. 6 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»): в качестве форм и методов обеспечения общественного порядка

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 года № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми "О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми" в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.08.2021).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 года № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина В. А. Тетерина» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.06.2021).

и организации медицинской помощи на акции были указаны лишь телефонные номера вызова полиции и скорой помощи. Названная форма участия организатора акции в охране общественного порядка и безопасности граждан была признана ненадлежащей, поскольку отсутствовал конкретный перечень мер, направленных на их обеспечение. На этом основании городская администрация не стала рассматривать уведомление в установленном порядке, а значит согласование заявленного митинга было невозможно.

Несколько позднее гражданин Тетерин вновь подавал в администрацию города Иркутск уведомление о проведении публичного мероприятия, но уже в форме демонстрации — данное обращение администрация оставила без рассмотрения по той же причине, что и в первом случае.

В ч. 1, 3 и 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусмотрена обязанность организатора публичного мероприятия подавать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного управления уведомление с указанием форм и методов обеспечения в пределах своей компетенции общественного порядка и организации медицинской помощи при проведении акции. Цель установления подобного требования — вменение организатору определённой степени ответственности за мирное проведение планируемой акции. Однако основная роль в охране общественного порядка и безопасности граждан, оказании им при необходимости неотложной медицинской помощи лежит на органах исполнительной власти субъектов федерации или органах местного самоуправления, их уполномоченных представителях, а также на уполномоченных представителях органов внутренних дел. Следовательно, любые попытки возложения на организатора акции тех обязанностей, что предписано выполнять органам государственной и муниципальной власти и их уполномоченным представителям, не допускаются.

По этой причине указанные гражданином Тетериным формы и методы охраны общественного порядка и организации медицинской помощи, свидетельствующие о принятии им на себя соответствующих обязательств, не могут быть истолкованы как несоответствующие требованиям федерального законодательства, несмотря на некоторую их простоту. Кроме того, даже при оценке уполномоченным органом исполнительной власти субъекта федерации данных форм и методов как недостаточных, отказывать в рассмотрении

уведомления они не имели права (основания для отказа в согласовании проведения публичного мероприятия изложены в ч. 3 ст. 12 — среди них нет нашего случая). Оспариваемые же положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не противоречат основному закону страны, а лишь требуют конкретизации, закрепления их конституционно-правового смысла в целях предотвращения двоякого толкования в правоприменительной практике.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации постановил: признать п. 5 ч. 4 ст. 5 и п. 6 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» соответствующими Конституции Российской Федерации, а также пересмотреть в установленном порядке правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданина Тетерина.

В период с 1995 года по 2021 год было рассмотрено 390 дел о проверке конституционности нормативных положений федеральных и региональных законов о публичных мероприятиях, 206 из них были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации. В 96 % случаев суд находил недостатки в региональном законодательстве¹, предписывая законодателю субъекта вносить необходимые изменения. Федеральное законодательство корректируется редко².

¹ Примеры типичных решений: 1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 года № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми "О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми" в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой»; 2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 года № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области "О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области" в связи с жалобой граждан Н. П. Барановой, А. Г. Круглова и Д. И. Сталина» и др.

² Примеры типичных решений: 1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина 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"»; 2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 года № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина В. А. Тетерина» и др.

Следовательно, мы можем сделать вывод об эффективности работы Конституционного Суда Российской Федерации *в частном порядке*: чаще всего суд поддерживает граждан при возникновении разного рода коллизий, предписывая законодателю вносить изменения в действующее правовое регулирование. Однако изменению в большинстве случаев подвергается именно региональное законодательство, федеральное же — очень редко. Значит работа Конституционного Суда Российской Федерации *в общем порядке* менее продуктивна. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что различные ограничения вводятся, как правило, законами субъектов Российской Федерации, ведь Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» делегировал им весьма широкий круг полномочий. Ранее вопросами регионального законодательства занимались конституционные (уставные) суды, которые, однако, были упразднены в декабре 2020 года¹. По этой причине проблемы, связанные с региональным законодательством либо остаются без внимания, либо становятся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, что позволяет сформировать правоприменительную практику в области обеспечения свободных мирных собраний.

При этом отметим, что в условиях романо-германской правовой семьи суд не может ссылаться на другие свои решения, используя их в дальнейшем по аналогии. Потому невозможно назвать те или иные постановления Конституционного Суда Российской Федерации универсальными, как это происходит, например, у Европейского Суда по правам человека, практика которого будет рассмотрена далее.

Таким образом, существующие юридические коллизии, а также принципиальная важность права собираться мирно, без оружия в условиях становления демократического общества являются причиной, по которой как федеральное, так и региональное законодательство о публичных мероприятиях не раз в будущем будет подвергаться изменениям. Закон, совсем недавно принятый в этой сфере², уже даёт

¹ Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2020).

² Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2021).

основания полагать, что количество коллизий вскоре уменьшится, ведь полномочия субъектов в части определения дополнительных требований для проведения публичных мероприятий значительно уменьшились.

Вместе с тем, всё чаще граждане Российской Федерации ищут справедливости в Европейском суде по правам человека (далее — ЕСПЧ). В большинстве случаев (в 82 из 185¹) причиной обращений в 2020 году становились вопросы нарушения права на свободу и безопасность. Подобные случаи являются следствием спорных задержаний во время различных публичных мероприятий.

Больше всего решений ЕСПЧ в 2020 году было зарегистрировано именно в отношении Российской Федерации — 185. Из них по 173 случаям было установлено, по крайней мере, одно нарушение. Это абсолютный максимум среди всех стран. На втором месте по количеству судебных решений находится Турция с показателем почти вдвое меньше — 97 обращений.

Сравнительная таблица, которая была составлена на основе изучения судебной практики и новостных порталов сети Интернет, свидетельствует об отсутствии объективного отношения к нашей стране, тем более что приведённый там пример не единственный².

Кроме того, в 2019 году ЕСПЧ официально принял презумпцию виновности в отношении Российской Федерации³, означающую, что по всем искам Россия должна в течение 30 дней доказать свою невиновность, в противном случае последует автоматическое удовлетворение обращения. М. В. Захарова, официальный представитель МИД России, назвала данное решение «политически мотивированным, необоснованным, наносящим вред двусторонним отношениям»⁴. Однако недопустимо, чтобы международный судебный орган, который распро-

¹ *Violations by Article and by State. Statistics.* URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> (дата обращения: 07.01.2022).

² 1. CASE OF ZAKHAROV AND VARZHABETYAN v. RUSSIA. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-205060> (дата обращения: 07.01.2022); 2. CASE OF ELVIRA DMITRIYEVA v. RUSSIA. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-192771> (дата обращения: 07.01.2022); 3. CASE OF OBOTE v. RUSSIA. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-198482> (дата обращения: 07.01.2022); 4. CASE OF FRUMKIN v. RUSSIA. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-159762> (дата обращения: 07.01.2022) и др.

³ *Обзор наиболее значимых постановлений Европейского Суда по правам человека против России с 1 октября по 31 декабря 2019 года.* URL: <https://urpch.mosreg.ru/> (дата обращения: 07.01.2022).

⁴ Там же.

страняет свою юрисдикцию на государств-членов Совета Европы, ратифицировавших Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, допускал принятие решений по политическим или иным соображениям, теряя, тем самым, свою независимость и беспристрастность.

К слову об оценке некоторых действий ЕСПЧ в отношении Российской Федерации: «Решение Европейского суда по правам человека по делу блогера Алексея Навального свидетельствует о том, что ЕСПЧ больше не является независимым органом (*о решении по делу «Ив Роше»¹*)»², — выразил мнение представитель итальянского издания Geopolitical News Гвидо Келлера.

Однако несмотря на спорный характер некоторых решений ЕСПЧ, отметим необходимость существования надгосударственной судебной организации. Более того, правовые позиции Европейского Суда учитываются при применении законодательства Российской Федерации³, а значит каждое из них так или иначе обогащает нашу правовую систему. При этом в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ обращается внимание на то, что отечественное законодательство может предусматривать «более высокий уровень защиты прав и свобод человека»⁴, нежели Европейская Конвенция и Протоколы к ней. В таком случае следует руководствоваться российскими законами (в соответствии со ст. 53 Конвенции), то есть возможен вариант игнорирования решений ЕСПЧ.

Вместе с тем, права граждан собираться мирно, без оружия не является абсолютным, поскольку отсутствует в перечне прав и свобод человека и гражданина, не подлежащих ограничению (ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации). Следовательно, право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований при введении в стране чрезвычайного положения может быть ограничено в целях защиты жизни, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности и незыблемости конституционного строя,

¹ Постановление ЕСПЧ от 17 октября 2017 года «Дело Навальные (Navalnyye) против Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² В *Европе* усомнились в независимости ЕСПЧ. URL: https://www.ridus.ru/news/348343?utm_source=uxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D (дата обращения: 07.01.2022).

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // Российская газета. 5 июля 2013 год. № 145.

⁴ Там же.

поддержания обороны страны — что соответствует положениям Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 55)¹ и нормам Протокола № 4 «Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней», подписанного в г. Страсбурге 16 сентября 1963 года (ст. 2)².

Зачастую граждане обращаются в суд, считая ограничения, вводимые по той или иной причине, нарушениями их конституционных прав и свобод. Обострилась ситуация в период распространения случаев заболевания новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) в Российской Федерации. Существенно увеличилось количество задержанных одиночных пикетчиков. Причиной тому наличие несовершенств в действующем российском законодательстве: проведение одиночного пикета регламентировано законом о публичных мероприятиях (ещё одна причина — низкий уровень правовой культуры граждан из-за множественных нюансов законодательства — будет рассмотрен далее). Как следствие, все временные ограничения, которые по тем или иным причинам вводятся для публичных мероприятий, распространяются не только на коллективные акции, но и на одиночные пикеты, что некорректно. Главной целью введения дополнительных мер в ходе пандемии является недопущение массового скопления людей, что может привести к распространению инфекции. Одиночный пикет (даже в условиях пикетных очередей, о которых речь пойдет далее) не предполагает концентрации большого количества граждан в одном месте, потому запрет их проведения в некоторых регионах, например в Санкт-Петербурге (п. 2.1.3. Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 года № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»³), представляется неправомерным ограничением конституционных прав человека.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2020).

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 года) (с изм. от 13 мая 2004 года) // СЗ РФ. 8 января 2001 год. № 2. Ст. 163.

³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 года № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (ред. от 1 января 2022 года) // Офици-

Кроме того, именно регионы вводили ограничения различной степени строгости, что также вызывало рост социальных недовольств. Граждане обвиняли региональные власти в неправомерных действиях¹, ведь введение ограничений в Конституции Российской Федерации предусматривается посредством принятия федерального закона. В 2020 году режимы повышенной готовности из-за пандемии COVID-19 вводились главами субъектов федерации или региональными правительствами, то есть не законами, а подзаконными региональными актами исполнительной власти — этот момент серьёзно волновал многих граждан.

Однако действия органов государственной власти являются правомерными. Дело в том, что ограничения введены всё же именно федеральным законом, а конкретно Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», в котором изложены полномочия субъектов Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в числе которых — «введение и отмена на территории субъекта Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей»². Главный государственный санитарный врач Российской Федерации имеет право вносить в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения о проведении ограничительных мероприя-

альный сайт Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru/norm_baza/npa. (дата обращения: 13.03.2020).

¹ Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2020 года по делу № 66а-6242/2020 «Об оставлении без изменения решения Калининградского областного суда от 28 августа 2020 года об отказе в оспаривании пунктов 2, 5 постановления правительства Калининградской области от 16 марта 2020 года № 134 “О введении на территории Калининградской области режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Калининградской области и некоторых мерах по предотвращению распространению в Калининградской области новой коронавирусной инфекции” в редакциях от 11 июня 2020 года и 19 июня 2020 года // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 2 июля 2021 года) // СЗ РФ. 5 апреля 1999 года. № 14. Ст. 1650; Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2021).

тий, а высшие должностные лица субъектов обязаны с учётом складывающейся эпидемиологической ситуации в их регионе и прогноза ее развития своевременно предпринимать необходимые меры, ограничить проведение массовых мероприятий (п. 8 ч. 1 ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»). Во время пандемии коронавирусной инфекции в соответствии с федеральным законодательством было принято несколько Постановлений Главного государственного санитарного врача Российской Федерации, предписывающих введение ограничительных мер для предотвращения распространения COVID-2019¹, на основании которых и действовали регионы.

Кроме того, координация вопросов здравоохранения является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. ж ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), а следовательно, решения региональных властей в период пандемии основываются на нормах российского законодательства, в их действиях отсутствует противоправный состав.

Рассмотрим подробнее пикетирование, которое имеет ряд особенностей, обуславливающих практические сложности как у граждан, так и у сотрудников органов внутренних дел. Больше всего случаев связано с одиночными пикетами. Несмотря на подробную регламента-

¹ 1) Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 2 марта 2020 года № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» (ред. от 13 марта 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.03.2020; 17.03.2020);

2) Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 года № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2020);

3) Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 года № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» (ред. от 4 декабря 2021 года) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.03.2020; 07.12.2021);

4) Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 марта 2020 года № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019» (ред. от 27 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2020) и др.

цию вопросов, связанных с организацией и проведением пикетирований, имеются всё же некоторые пробелы, требующие законодательного регулирования в целях формирования единой правоприменительной практики со стороны представителей правопорядка, а также для предотвращения большого количества правонарушений со стороны граждан.

Важно отметить, что при возникновении у гражданина желания стать организатором (или всё же участником — подробнее об этом далее) одиночного пикетирования необходимо учесть очень много нюансов, которые порой тяжело освоить простому обывателю. Данный вывод был сделан на основе проведённого анкетирования¹. Опрошено было 276 человек. Образец предложенной анкеты, а также сводная таблица с результатами опроса представлены в приложениях настоящей работы. На вопрос «Всё ли Вам ясно в законодательстве о публичных мероприятиях?» 75 % опрошенных указали на необходимость дополнительных разъяснений.

По нашему мнению, целесообразно было бы организовать бесплатный портал с толкованием отдельных положений законодательства Российской Федерации. Зачастую для понимания содержания закона необходимо знакомство с имеющейся судебной практикой. В настоящий момент данная услуга в полном объёме доступна лишь в платных версиях некоторых справочно-правовых систем. Наверняка пользовались бы спросом сформулированные по различным юридическим вопросам «правила» — тезисные перечисления основных положений, часто содержащиеся в нескольких источниках. Абсолютное большинство (79 % голосов) респондентов считают создание такого портала необходимым. Впоследствии с развитием предлагаемого сервиса можно предусмотреть услуги онлайн-консультанта по правовым вопросам (45 % опрошенных планируют пользоваться подобной опцией, 23 % — воспользуются ею, если это будет бесплатно). Данный портал направлен на повышение уровня правовой культуры граждан нашей страны, и в своей работе он будет основываться на Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»².

¹ *Анкетирование*. Публичные мероприятия в России. URL: <https://forms.gle/mLJ5jH5CY6DeUQuub> (дата обращения: 08.01.2022).

² Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (ред. от 1 июля 2021 года) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2011; 01.07.2021).

Как уже отмечалось, вопрос одиночных пикетов, непосредственно связанный с темой настоящей работы, является весьма сложным для населения. Типовые правила в данном случае будут очень полезны, ведь, как показало анкетирование, многие положения законодательства гражданам неизвестны. Главные требования к таким памяткам: 1) простота изложения информации для понимания широкой аудиторией; 2) максимально лаконичное формулирование тезисов, чтобы не смещать фокус внимания читателя на второстепенные детали; 3) указание на дополнительные источники информации для граждан, желающих углубить свои знания закона. Пример типовых правил «Одиночные пикеты в вопросах и ответах» представлен в приложениях.

Но не только граждане сталкиваются на практике с трудностями: сотрудники органов внутренних дел принимают на себя весь негатив общественности в связи со спорными случаями задержаний (чаще всего именно одиночных пикетчиков). При этом сами полицейские являются заложниками ситуации, поскольку в законе требуется конкретизировать и детализировать многие вопросы, связанные с публичными мероприятиями. Кроме того, в связи с принципиальной важностью данного вопроса целесообразно разработать для сотрудников ОВД на уровне Постановления Пленума Верховного Суда РФ практические рекомендации, которые бы давали подробные ответы на следующие вопросы.

Во-первых, каков всё-таки статус одиночного пикетчика? Он организатор или участник? В зависимости от ответа на данный вопрос немного отличаются требования к пикетчику.

Во-вторых, что стоит считать оскорблениями, непристойностями и призывами к насилию? Как сотруднику однозначно определять правомерность содержания средств наглядной агитации пикетчиков? С постоянно обновляющимся списком экстремистских материалов всё предельно ясно¹, а вот другие моменты требуют пояснения. При получении ответов на данные вопросы удастся сформировать единую правоприменительную практику в части оценки изображений и надписей на плакатах пикетчиков.

В-третьих, что именно подразумевается в законе под формулировкой «участие нескольких лиц в <...> актах пикетирования поочередно» (ч. 1.1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демон-

¹ *Экстремистские материалы*. Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/extremist-materials/> (дата обращения: 07.01.2022).

страциях, шествиях и пикетированиях»)? Имеется в виду недопущение формирования физической очереди, которая приведёт к большому скоплению людей в одном месте, что вероятно может нарушить нормальную работу транспорта, движение пешеходов и т. д.? Или же наличие единого организатора, который дистанционно организует пикетную очередь, считается нарушением законодательства? В связи с указанной неоднозначностью уже возникали споры. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ сказано, что наличие одного организатора публичных мероприятий, единое оповещение и агитация участников, изготовление и распространение средств наглядной агитации в отношении нескольких акций¹ являются основаниями для признания ряда одиночных пикетов одним единым публичным мероприятием, о проведении которого необходимо направлять уведомление, а следовательно участники будут привлечены по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ к административной ответственности. При этом возник прецедент, когда несколько одиночных пикетов под единой организацией И. А. Никифоровой с помощью сети Интернет проводились в разные дни на протяжении месяца. Сотрудники ОВД, действуя на основании ППВС, усмотрели в её действиях состав административного правонарушения. Однако Конституционный Суд РФ удовлетворил жалобу И. А. Никифоровой, заключив, что «наличие у нескольких одиночных пикетов единого замысла и общей организации само по себе не может служить достаточным доказательством того, что они являются завуалированной (скрытой) формой проведения единого публичного мероприятия»². В Постановлении Конституционного Суда РФ также указана обязательность критерия одновременности проведения одиночных пикетов для признания их единым мероприятием. И всё же заявленный вопрос требует конкретного ответа.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Российская газета. 6 июля 2018 год. № 145.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 2021 года № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1.1 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И. А. Никифоровой» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2021).

Важность регламентации данных вопросов заключается в необходимости предотвращения спорных случаев задержания одиночных пикетчиков, которые всегда становятся громкими инфо-поводами в сети Интернет. От правильности и правомерности действий представителей правопорядка зависят отношение граждан к власти и имидж самих полицейских, поэтому, по нашему мнению, необходимо, в первую очередь, детально регламентировать работу сотрудников органов внутренних дел по названным направлениям.

2.5 Зарубежный опыт правового регулирования свободы мирных собраний и общие рекомендации по совершенствованию отечественного законодательства

Юридические коллизии, выявленные в ходе обзора судебной практики во втором параграфе настоящей работы, а также отсутствие определённости и полноты в содержании некоторых положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» говорят о несовершенстве российского законодательства в части обеспечения свободы мирных собраний. По этой причине представляется целесообразным изучить зарубежный опыт правового регулирования данного вопроса. Из множества стран романо-германской правовой семьи остановимся на Германии и сравним механизм обеспечения свободы мирных собраний, применяемый в нашей стране и в ФРГ. Отметим, что немецкое конституционное законодательство подробно описывает все стадии реализации права на проведение публичных мероприятий. Указанная высокая детализация стала главной причиной рассмотрения правовой системы именно этого государства для сравнения с отечественным законодательством. Также на выбор повлияло то, что Германия, как и Россия, является федеративным государством, при этом с высоким уровнем централизации в обоих случаях.

Первая линия сравнения — **адресат уведомления о проведении публичного мероприятия**. В России уведомление направляется «в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления»¹. Однако на местах структурное подразделение или должностное лицо, осуществляющие приём, рассмотрение и учёт уведомлений, нормативно не опре-

¹ Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 30 декабря 2020 года) // СЗ РФ. 21 июня 2004 года. № 25. Ст. 2485; Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

делены, они назначаются руководителем соответствующего органа региональной власти или муниципалитета самостоятельно. Данная правовая неопределённость может привести к злоупотреблениям и произволу в процессе согласования проведения публичных мероприятий.

В ФРГ уведомление о проведении публичного мероприятия направляется в органы полиции, что является объективно более эффективным и удобным вариантом. Во-первых, полиция обязана обеспечивать соблюдение общественного порядка при проведении публичного мероприятия, а значит логично, что именно сотрудники ОВД должны незамедлительно получать информацию обо всех планирующихся массовых акциях. Во-вторых, данная мера позволит избежать множество возникающих межведомственных согласований (например, запрос о наличии (отсутствии) судимости у организатора публичного мероприятия, направляемый органами местного самоуправления в органы МВД; согласование с ГИБДД необходимости перекрытия улиц и (или) изменения в связи с этим маршрутов движения общественного и частного транспорта, в соответствии с условиями проведения публичного мероприятия). Наконец, в-третьих, это изменение позволит свести к минимуму субъективизм при согласовании публичных мероприятий. Органы местного самоуправления имеют политический характер, поскольку формируются в результате выборов и объединяют представителей определённых политических партий, которые могут прямо или косвенно препятствовать согласованию акций, организуемых их политическими соперниками. Полиция же в Российской Федерации не имеет права состоять в тех или иных политических партиях, сотрудникам ОВД запрещено принимать участие в их деятельности, а значит введение указанного порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия позволит обеспечить дополнительные гарантии реализации свободы мирных собраний человеком и гражданином безотносительно к его политическим воззрениям.

Следующая линия сравнения — **способ уведомления о проведении публичного мероприятия**. Отечественное законодательство о свободе собраний (ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях») закрепляет необходимость подачи уведомления организатором публичного мероприятия в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (кроме случаев организации собраний или пикетирований, проводимых одним участником без использования быстровозводимых сборно-разборных конструк-

ций). То есть в России предусматривается лишь один возможный вариант подачи уведомления — посредством личного обращения в компетентный орган и подачи письменного уведомления.

В Германии также предусмотрена обязанность организатора акции уведомить полномочные органы о проведении публичного мероприятия. Однако форм для исполнения данной обязанности в законе ФРГ указано гораздо больше, нежели в российском законодательстве: помимо классического варианта (личное обращение и рукописное уведомление, поданное в органы полиции) уведомление можно отправить по почте, факсом, с помощью электронной почты, а также через телефон службы спасения. Кроме того, предусмотрен вариант подачи онлайн-уведомления: данная государственная услуга доступна на официальном сайте полиции. Там же организатор, указав адрес проведения готовящейся акции, может получить детальную информацию о подразделении полиции, на которое впоследствии будет возложена обязанность по обеспечению общественного порядка на публичном мероприятии. Следовательно, в Германии процедура согласования проведения публичных мероприятий осуществляется с активным использованием информационных технологий.

Отметим исключительную простоту и доступность процесса подачи уведомления в ФРГ: гражданин должен лишь заполнить унифицированный бланк и выбрать предпочтительный вариант отправки его в орган полиции. Представляется целесообразным для Российской Федерации перенять положительный опыт Германии по данному вопросу и разработать свой единообразный официальный бланк для упрощения и стандартизации процедуры уведомления о проведении публичного мероприятия. На основе изучения требований отечественного законодательства о свободе собраний был разработан вариант подобного унифицированного бланка (формуляра).

Сравним **сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия**. В ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определено: не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Исключения из общего правила — это публичные мероприятия, организуемые депутатами представительного органа государственной власти или муниципального образования, проводимые для их встречи с избирателями — для них установлен иной срок (не ранее 10 и не позднее 5 дней до дня проведения публичного мероприятия). Сокращенные сроки также предусмотрены для пикетирований, осуществляемых

группой лиц либо одним участником, но с использованием быстро-возводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств¹. В данном случае необходимо подать уведомление не позднее 3 дней до дня проведения акции (если этот срок совпадает с воскресеньем и (или) нерабочими праздничными днями — не позднее 4 дней до дня проведения). При полном совпадении срока подачи уведомления с нерабочими праздничными днями его можно подать в последний рабочий день накануне нерабочих.

В отечественном законодательстве также предусмотрен вариант, когда уведомление вовсе не требуется: пикетирование, осуществляемое одним участником, без использования быстро возводимых сборно-разборных конструкций.

В законодательстве Германии предусмотрен принципиально иной способ исчисления сроков подачи уведомления о проведении публичного мероприятия. Часть 1 § 14 Закона ФРГ о собраниях определяет срок уведомления компетентного органа: «не позднее, чем за 48 часов до объявления о проведении собрания или демонстрации и шествия»². То есть законодатель Германии ключевым считает момент начала распространения информации о предстоящем публичном мероприятии.

Однако если цели мероприятия не могут быть достигнуты при соблюдении установленного 48-часового срока, собрание считается срочным, и у его организатора отпадает обязанность уведомлять органы полиции. В таком случае полицию необходимо оповестить о срочном массовом мероприятии одновременно с распространением приглашений.

Законодатель ФРГ также закрепляет возможность подачи уведомления намного раньше самого мероприятия: в федеральной земле Бавария, например, за 2 года до проведения мероприятия (ч. 1 ст. 13 Баварского закона о свободе собраний)³. Фактически это возможность зарезервировать конкретные дату и время для проведения акции на максимально ранних сроках.

¹ Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 30 декабря 2020 года).

² Закон ФРГ о Собраниях и Демонстрациях и Шествиях (Закон о собраниях) от 24 июля 1953 года. URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14340> (дата обращения: 08.01.2022).

³ *Bayerisches Versammlungsgesetz* (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 410). URL: <http://gesetze-bayern.de> (дата обращения: 08.01.2022).

Наконец, если речь идёт о спонтанных собраниях, то есть которые возникают стихийно и организаторов которых установить невозможно, немецкий законодатель допускает проведение публичного мероприятия без уведомления.

Таким образом, представляется целесообразным использовать в российском законодательстве о свободе мирных собраний отдельные юридические техники правового регулирования данного вопроса в ФРГ. Особенно это касается процесса подачи уведомления, который в Российской Федерации эффективно было бы связать с Единым порталом государственных услуг. Указанная мера позволит сэкономить время, затрачиваемое ранее на проверку данных об иностранных агентах и судимых гражданах, а также будет соответствовать требованиям информационного общества.

Глава 3

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Понятие и структура конституционно-правового механизма ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Современное понимание прав и свобод человека основывается на общем понятии свободы, рассматриваемой как особое состояние бытия и одновременно одно из существенных качеств человека. При этом понятия «право» и «свобода» (в связи с понятиями «человек», «гражданин», «личность») в научной литературе, действующем международном и российском законодательстве часто используются как равнозначные понятия.

Не ставя цели специального и глубокого изучения возможностей и необходимости дифференцирования этих понятий, в данной работе будет достаточно и оправданно использовать основные положения общей теории прав человека, которая в целом отвечает потребностям науки и практики. В соответствии с этой теорией права человека чаще всего понимаются как «определенные нормативно структурированные свойства и особенности бытия человека, которые выражают его свободу и являются неотъемлемыми и необходимыми способами и условиями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством и другие лица».

Аналогичное определение дано в «Большом юридическом словаре»: «Права человека — это понятие, характеризующее правовой статус человека по отношению к государству, его возможности и требования в экономической, социальной, политической и культурной сферах».

Под понятием «свобода (свобода) человека» подразумевается, по мнению Э. А. Лукашева: «...чтобы подчеркнуть более широкие (чем термин “права человека”) возможности индивидуального выбора, не очерчивая его конкретный результат, в то время как термин «право» определяет конкретные человеческие действия (например, участие в управлении государственными делами, право избирать и быть избранным)».

Свобода, по мнению М. В. Баглая, это те же права людей и народов, которые присущи природе, а не предоставлены государством,

которое не может их регулировать, вмешиваться в их, но только обязан принимать их как должное, заявлять об их существовании вне их воли и силы и защищать их. Что касается юридического аспекта прав и свобод, то они чаще всего понимаются как «наиболее важные права человека и гражданина, и свободы, раскрывающие естественное состояние свободы и пользующиеся высшей правовой защитой».

Следует отметить, что признание естественно-правового понимания происхождения прав человека отнюдь не отвергает их позитивное выражение. И естественно-правовые, и позитивистские доктрины в современном мире выступают не как антиподы, а как дополняющие друг друга философские и правовые доктрины.

Известно, что в качестве основополагающего принципа прав человека правовая доктрина признает его неотчуждаемые и неотчуждаемые свойства. Авторы фундаментального труда «Общая теория прав человека» подчеркивают, что эта доктрина ставит права человека выше государства, ее пафос направлен на ограничение тоталитарных притязаний государства правами человека. В то же время, не находя подтверждения в позитивном законодательстве, права человека очень расплывчаты, расплывчаты, и это затрудняет выполнение государством функции их обеспечения и защиты.

Ряд международных правовых и внутренних документов допускает ограничения определенных прав и свобод человека и гражданина. При этом установлены строгие основания и порядок их выполнения. Конституции обычно предусматривают возможность ограничения основных прав только законом и на основании закона.

В мировой практике считается законным ограничение прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения (эпидемии, межнациональные конфликты, стихийные бедствия, беспорядки и т. д.). Это признано Международным пактом о гражданских и политических правах¹, который, однако, требует, чтобы чрезвычайное положение было официально объявлено и доведено до сведения других государств.

Чрезвычайное положение может повлечь за собой индивидуальные ограничения прав и свобод с обязательным указанием пределов и срока их действия. При этом некоторые права и свободы человека и гражданина не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положе-

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), статья 4.

ния. Это право на гражданство, право на уважение личного достоинства, право на правосудие, право на оказание квалифицированной юридической помощи (абсолютные права).

Набор этих прав, изложенных в Международном пакте о гражданских и политических правах, отражает стремление защитить те права и свободы, реализация которых никоим образом не может помешать достижению властями целей в связи с декларацией чрезвычайного положения, которое необходимо соблюдать при любых обстоятельствах.

В Российской Федерации конституционное регулирование вопроса ограничения прав и свобод начинается с установления неприкосновенности этих прав.

Часть 2 статьи 55 гласит: «В Российской Федерации не принимаются законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»¹.

Но, следуя статье 29 Всеобщей декларации прав и свобод человека², Конституция³ вводит институт ограничения прав и свобод. Права и свободы могут быть ограничены в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и государственной безопасности.

При этом не подлежат ограничениям права и свободы, предусмотренные статьями Конституции, особо отмеченными в части 3 статьи 56 Конституции РФ. При этом следует отметить возможность таких ограничений, добровольно принимаемых гражданином по согласованию с государством.

Примером такого ограничения является служба по контракту в вооруженных силах, органах внутренних дел, когда, поступая на службу и принимая присягу, гражданин ограничивает свое право на жизнь, принимая присягу выполнять служебные функции, «сохраняя свою жизнь».

Ограничения — это меры, направленные на реализацию позитивных прав и свобод человека и гражданина, исключающие незаконные способы их реализации.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948).

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), часть 3 статьи 55.

Ограничения — это форма осуществления положительных действий и исключения отрицательных действий. Ограничения можно разделить на экономические, политические, социальные и правовые.

По форме закона, устанавливающего ограничение, можно выделить конституционные и правовые ограничения, ограничения, установленные законами, подзаконными актами и судебными решениями. По субъекту: ограничения прав физических и юридических лиц, а также общие (действуют для всех лиц) и индивидуальные (для конкретных лиц). По времени действия: постоянный или временный (на определенный период или в экстренных условиях).

В зависимости от правового статуса действуют ограничения прав: иностранцев; государственные служащие; чиновники и др.¹

По форме выражения способы (формы) ограничения прав и свобод могут быть следующими:

- запрет на определенный вариант реализации права или свободы, т. е. установление границ поведения (относительный запрет);
- запрет на реализацию права в целом (абсолютный запрет);
- вмешательство в право уполномоченными государственными органами (характеризуется активными действиями государственных органов и пассивным поведением личности);
- обязанность;
- ответственность.

В философско-правовом смысле общие основания ограничения прав и свобод человека и гражданина можно определить как причины, определяемые политико-правовым понятием свободы личности, которые определяют закрепление в Конституции России и других правовых актах ограничивать права человека и обеспечивать необходимый баланс интересов личности, общества и государства.

Использование прав всегда связано с ответственностью человека, с возможными ограничениями, определяемыми мерой и границами свободы, установленными законом, принципами гуманности, солидарности и морали.

Этот постулат сформулирован в статье 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 года: «При осуществлении своих прав и свобод каждый должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом исключительно с целью обеспечения должного

¹ Гревцов Ю. И. Очерки теории и социологии права. СПб.: изд-во Юридический центр Пресс, 2017. С. 56.

признания и уважения прав и свобод других и удовлетворение справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»¹.

Правовые ограничения содержатся в ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах², который предусматривает право человека свободно придерживаться своего мнения, выражать это мнение в письменной, устной, печатной форме или другими способами по своему выбору.

В п. 3 ст. 19 отмечает, что осуществление этих прав налагает особую обязанность и особую ответственность. Таким образом, это может быть связано с определенными ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и необходимы:

- уважать права и репутацию других,
- для защиты государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает возможность запрета бесчеловечных, аморальных действий — пропаганды войны, любых высказываний в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, которые представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию³.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах допускает ограничение прав в той мере, в какой это совместимо с характером такого отношения, и исключительно с целью содействия общему благосостоянию в демократическом обществе.⁴

Часть 2 статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит: «Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения бес-

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948).

² Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

³ Там же, статья 20.

⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), статья 4.

порядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты нравственности и свобод других»¹.

В ст. 55 Конституции РФ также устанавливает основания для ограничения прав и свобод: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственность, здоровье, характер и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и государственной безопасности».

В других статьях Конституции Российской Федерации эти положения конкретизируются, запрещая пропаганду или агитацию, разжигающие социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или иного превосходства.

Законодательство Российской Федерации устанавливает ответственность за нарушение этих запретов.

Например, ст. 136 УК РФ² предусматривает уголовную ответственность за нарушение национального и расового равенства.

Запрет на пропаганду религиозной ненависти или религиозного превосходства основан на ст. 14 Конституции РФ, согласно которой никакая религия не может быть признана государственной или обязательной.

Российское законодательство содержит запреты, связанные с ограничением свободы слова, которые полностью соответствуют вышеуказанным международным стандартам. Итак, ст. 242 УК РФ предусматривает ответственность за незаконное распространение порнографических материалов и предметов, представляющих угрозу нравственности общества³.

Необходимое ограничение свободы слова в целях защиты чести, достоинства и деловой репутации граждан введено ч. 1 ст. 152 ГК РФ⁴,

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней».

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021, с изм. от 08.04.2021).

³ Нуркаева Т. Н. Личные (гражданские) права и свободы человека и их охрана уголовно-правовыми средствами: вопросы теории и практики. СПб.: Юридический центр Пресс, 2018. С. 127.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021).

согласно которой гражданин вправе требовать в суде опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию, если лицо, распространившее такие сведения, не докажет их достоверности. Если в средствах массовой информации распространяются сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации¹.

Статья 62 Закона о средствах массовой информации² гласит, что моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения информации, не соответствующей действительности, порочащей честь и достоинство гражданина. либо причинение ему иного неимущественного вреда, по решению суда возмещаются средствами массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом.

Итак, есть законные основания для ограничения прав и свобод с целью снятия угрозы важнейшим ценностям — общественной безопасности государства, здоровью и нравственности населения, чужим интересам.

Следует отметить, что, помимо этих универсальных оснований, права человека могут быть ограничены законом в условиях чрезвычайного или военного положения.

Так, статья 56 Конституции Российской Федерации предусматривает, что в условиях чрезвычайного положения в целях обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут применяться отдельные ограничения нравственности и свобод. быть установленным с указанием пределов. и срок их действия.

Причем в третьей части этой статьи сказано: «Права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46-54 Конституции Российской Федерации не подлежат никаким ограничениям.

Прежде всего, права граждан защищены Основным законом страны — Конституцией Российской Федерации.

Глава 2 гласит, что человеку в России гарантируются право на жизнь, достоинство, безопасность, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну,

¹ Часть 2 статьи 152 ГК РФ.

² Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 30.12.2020) «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).

защиту его чести и доброго имени, тайну переписки, телефонных разговоров, почтовых отправлений, телеграфные и другие сообщения, ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, неприкосновенность жилища, определение и указание своей национальности, использование родного языка, право свободного передвижения, выбора места пребывания и проживания, свободно выезжать за пределы РФ и беспрепятственно возвращаться. Гарантируются свобода совести и религии, мысли и слова, а также право на информацию.

Также граждане Российской Федерации имеют право на объединение (свобода объединений, партий гарантируется), на собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, участие в управлении государственными делами, право избирать и быть избранным, а также право обращаться в государственные органы.

Кроме того, Конституция гарантирует социальные, экономические и культурные права — полный перечень прав и свобод содержится в соответствующей главе Основного закона.

Отдельно права и свободы охраняются кодексами и отдельными законами.

Так, в частности, трудовые права граждан охраняются Трудовым кодексом Российской Федерации. Статья 3 гласит: «Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав»¹. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах.

Семейный кодекс защищает права детей и семьи: «Семья, материнство, отцовство и детство в Российской Федерации находятся под защитой государства»².

Гражданский кодекс гласит, что «гражданское законодательство основано на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы заключения договоров, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданские права, обеспечение восстановления нарушенных прав и их судебная защита».

Закон «О защите прав потребителей»³ устанавливает права потребителей на приобретение товаров, работ и услуг надлежащего качества

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 30.04.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2021)

² Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 04.02.2021, с изм. от 02.03.2021)

³ Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 22.12.2020) «О защите прав потребителей».

и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, на получение информации о них и об их производителях, подрядчиках и продавцов, владельцев агрегаторов информации о товарах и услугах, образовании, государственной и общественной защите их интересов.

В России есть уполномоченный по правам человека. В Российской Федерации уполномоченный по правам человека обеспечивает гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный, в частности, рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, и принимает необходимые меры по защите прав человека по собственной инициативе в случае получения информации о массовых или грубых нарушениях прав и свободы граждан, или случаи особой общественной значимости или связанные с необходимостью защиты интересов лиц, которые не могут самостоятельно использовать средства правовой защиты.

3.2. Ограничения общего характера в сфере личных, политических, социальных и экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

В зависимости от содержания права граждан России подразделяются на личные, политические, экономические, социальные и культурные.

Личные права и свободы граждан играют особую роль и занимают первое место в системе конституционных прав и свобод (на международно-правовом уровне соответствующая группа прав определяется как «гражданские»).

Основная цель прав личности состоит в том, чтобы:

— гарантировать человеческую жизнь и обеспечить защиту от всех форм насилия, жестокого или унижающего достоинство обращения;

— индивидуализировать гражданина, создавать условия для его личной неприкосновенности и невмешательства в частную и семейную жизнь;

— гарантировать индивидуальную свободу, возможность свободного выбора различных вариантов поведения в сфере национальных, нравственных, религиозных и иных отношений, где индивид выступает как биосоциальное существо.

Эта группа прав принадлежит каждому человеку независимо от его гражданства, национальности и другой принадлежности и может быть реализована только самим человеком.

К личным правам и свободам Конституция РФ относит следующие:

1. Право на жизнь (ст. 20) — первое фундаментальное право человека, без которого все остальные права теряют ценность;
2. Право на достоинство личности (ст. 21) — предполагает, что государство создает для человека такие условия жизни, которые бы не умаляли его достоинство;
3. Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22);
4. Право на неприкосновенность частной жизни (ст. 23), под которой закон понимает переписку, телефонные переговоры, телеграфные и иные сообщения, сведения медицинского, интимного характера и другую информацию, касающуюся исключительно данного человека и могущую в случае разглашения нанести ему моральный ущерб;
5. Право на неприкосновенность жилища (ст. 25);
6. Право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком (ст. 26);
7. Право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27);
8. Право на свободу совести (ст. 28).

Важное место в общей системе конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации принадлежит политическим правам и свободам. Наряду с личными (гражданскими) правами, политические права принадлежат к так называемому первому поколению прав человека.

Именно эти две группы прав были провозглашены буржуазно-демократическими революциями и получили юридическое признание в первых конституционных актах США, Франции и других государств как естественные и неотъемлемые права человека.

Особенности данных прав:

1) они тесно связаны с личными правами, поскольку последние наполняют их конкретным содержанием (например, свобода манифестаций невозможна без права каждого индивида на свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения и т. п.; в то же время сами политические права выступают гарантией и условием реализации отдельных личных прав и свобод граждан);

2) в отличие от личных, которые могут принадлежать каждому человеку как биосоциальному существу и члену гражданского общества,

политические права, как правило, принадлежат только гражданам данного конкретного государства и могут быть реализованы в обществе, в объединении граждан друг с другом;

3) они самым непосредственным образом связаны с организацией и осуществлением политической власти в государстве, характеризуют положение личности в политических отношениях и обладают политическим содержанием;

4) политические права являются способом привлечения каждого гражданина к политическому народовластию (на уровне участия в реализации как государственной власти, так и местного самоуправления).

К политическим правам граждан РФ Конституция РФ относит следующие права и свободы:

— свобода мысли и слова (ст. 29);

— право на информацию (ч. 2 ст. 24, ч. 4 ст. 29);

— право на объединение (ст. 30);

— право граждан РФ на проведение публичных мероприятий (ст. 31);

— право граждан РФ на участие в управлении делами государства (ст. 32);

— право граждан РФ на обращения (ст. 33).

Если говорить о победах реформ в современной России, то в большей степени они связаны с «прорывом» в установлении и частичной реализации политических прав и свобод. Главным гарантом их наиболее полной реализации должна стать складывающаяся новая система политической демократии демократической российской государственности.

Экономические, социальные и культурные права олицетворяют второе поколение прав человека, возникшее на основе социалистических учений в результате классовой борьбы трудящихся за улучшение своего положения (впервые они были закреплены в Конституции РСФСР. в 1918 г.).

Особенности данных прав:

1) для них характерно такое общее свойство, как единство материального (экономического и социально-культурного) содержания;

2) они нередко выступают как права-гарантии, ибо обеспечивают реализацию других прав и свобод;

3) имеют общесоциальную направленность, ибо выступают инструментами утверждения гуманизма и справедливости;

4) требуют в отношении себя более детальной конкретизации в текущем (трудовом, жилищном, гражданском и т. д.) законодательстве;

5) одни права претерпели существенное изменение (право на труд, на образование и т. п.), другие оказались принципиально новыми для российской правовой системы (это прежде всего такие фундаментальные для развития рыночной экономики права, как право на свободу предпринимательской деятельности и право частной собственности).

В обобщенном плане все главные изменения в содержании экономических, социальных и культурных прав можно проследить на основе анализа общей системы данной группы прав и свобод, получивших закрепление в Конституции РФ 1993 г. Она позволяет представить социально-экономические права в виде системного единства (совокупности) следующих групп прав.

1. Рыночно-экономические права и свободы, обеспечивающие свободу предпринимательской и иных форм экономической, трудовой деятельности:

а) право частной собственности (ч. 1 ст. 35) и ее наследования (ч. 4 ст. 35);

б) право свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами (ст. 36);

в) право на свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34);

г) право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37);

д) право на труд и на вознаграждение за труд (ч. 3 ст. 37).

2. Социально-культурные права и свободы, способствующие духовному развитию граждан:

а) право на образование (ч. 1 ст. 43), на общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования (ч. 2 ст. 43);

б) право на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования (ч. 3 ст. 43);

в) свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества (ч. 1 ст. 44);

г) свобода преподавания (ч. 1 ст. 44);

д) право на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (ч. 2 ст. 44);

е) право на охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44).

3. Социальные права, гарантирующие человеку достойную жизнь, защиту от негативного воздействия рынка:

а) право на гарантированный минимальный размер оплаты труда (ч. 2 ст. 7);

- б) право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37);
- в) право на государственную защиту материнства, детства и семьи (ч. 1 ст. 38);
- г) право на государственную поддержку отцовства, инвалидов и пожилых граждан (ч. 2 ст. 7);
- д) право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39);
- е) право на жилище (ч. 1 ст. 40), на получение жилища малоимущими гражданами бесплатно или за доступную плату (ч. 3 ст. 40);
- ж) право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), включая бесплатную медицинскую помощь в государственных учреждениях здравоохранения (ст. 41).

4. Социальные права-гарантии, обеспечивающие нормальное физиологическое развитие личности:

- а) право на отдых (ч. 5 ст. 37);
- б) право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42).

5. Социальные права, способствующие достижению социального партнерства в обществе:

- а) право создавать профессиональные союзы, иные общественные объединения для защиты социальных и экономических интересов (ст. 13, 30);
- б) право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37).

3.3 Ограничение прав и свобод в условиях особых государственно-правовых режимов

Особого внимания заслуживают те режимы, которые закреплены в Конституции Российской Федерации. Конституция называет чрезвычайное и военное положение особыми режимами деятельности государственных органов (статьи 56, 87 и 88).

Их конституционно-правовое регулирование объясняется тем, что введение данных режимов влечет за собой ограничение отдельных конституционных прав и свобод граждан и организаций, а также определенные изменения в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

¹ Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. М.: Щит-М. 2019. С.46.

Основанием для ограничения прав и свобод граждан в период действия особых правовых режимов является возникновение угроз национальным интересам России, рассматривая «национальные интересы России» как сложное и многомерное понятие, отражающее совокупность жизненно важных интересов граждан, общества и государства, выражающие динамику развития Российской Федерации как суверенного демократического и правового государства.

Как отмечает известный специалист в области международного права В. А. Карташкин: «Сегодня мир стоит перед дилеммой: обеспечить безопасность государств и права человека на основе соблюдения Устава ООН и усиления Организации Объединенных Наций, или бороться с терроризмом и другими нарушениями прав человека посредством односторонних действий с применением вооруженной силы и дальнейшего ограничения основных прав и свобод человека»¹.

В научной литературе отмечается необходимость разработки научно-обоснованной концепции государственного управления в сфере обеспечения особых правовых режимов, одной из основных особенностей которых является ограничение прав и свобод граждан.

Анализируя законодательство Российской Федерации, мы приходим к выводу, что понятие особого правового режима на самом деле намного сложнее и многограннее, чем кажется на первый взгляд, и мы можем предложить следующие варианты трактовки этого понятия:

а) объективно вынужденный исключительный комплекс мер временного характера, принимаемых государством при возникновении чрезвычайных ситуаций различного характера в целях предотвращения внешних и (или) внутренних угроз национальным интересам;

б) осуществляемый в соответствии с нормами международного права и на основании конституции и национального законодательства особый порядок деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов военного управления, правоохранительных органов, предприятий, организаций и граждан, направленный на эффективное предотвращение угроз национальным интересам, нейтрализацию и минимизацию их отрицательных последствий;

в) межотраслевой правовой институт, охватывающий по своему содержанию различные отрасли права (конституционное, административное, военное, международное, уголовное и др.) и характеризующийся,

¹ Карташкин В. А. Права человека и международная безопасность // Юрист-международник. 2018. № 1. С. 2.

прежде всего, возможностью законного ограничения отдельных прав и свобод граждан в период действия особых правовых режимов;

г) противоречивый по правовой природе процесс, имеющий своей целью, с одной стороны, восстановление нормальных условий жизнедеятельности государства, нарушенных при возникновении чрезвычайной ситуации, в ходе предотвращения угрозы национальным интересам (включая обеспечение полномасштабного осуществления конституционных прав и свобод граждан, как одну из важнейших составляющих национальных интересов), а с другой — предусматривающий в этой связи ограничение прав и свобод граждан.

Эти законы определяют временные рамки, которые применяются во всех случаях, независимо от оснований для объявления чрезвычайного или военного положения, а именно:

а) введение особого режима въезда и выезда с территории, на которой действует чрезвычайное или военное положение, установление ограничений свободы передвижения;

б) запрещение или ограничение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также других массовых мероприятий;

в) запрет на забастовки и другие формы приостановления или прекращения деятельности организаций;

г) ограничение движения транспортных средств и их досмотр.

Они устанавливают меры, которые применяются только при объявлении чрезвычайного положения в связи с попытками насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захватом или присвоением власти, вооруженным восстанием, беспорядками, террористическими актами, блокированием или захватом особо важных объектов или отдельные направления, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями (с введением военного положения независимо от оснований). К таким мерам, в частности, относятся:

а) запрет на присутствие граждан на улицах и в других общественных местах в определенное время суток (введение комендантского часа);

б) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима обращения лекарственных средств и медицинских препаратов, содержащих наркотические и другие сильнодействующие вещества, алкогольных напитков;

в) временное изъятие у граждан оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ;

г) проверка документов. идентификация граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилья и транспортных средств.

Закон «О чрезвычайном положении»¹ устанавливает меры, которые применяются только при объявлении чрезвычайного положения по указанным выше основаниям, но не в условиях военного положения, а именно:

а) выдворение лиц, нарушивших режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой оно введено, за его пределы за их счет, а при отсутствии у них средств — за счет федерального бюджета с последующее возмещение судебных издержек;

б) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении террористических актов и иных особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более трех месяцы.

Законы «О чрезвычайном положении» и «О военном положении»² устанавливают меры, которые применяются при введении чрезвычайного положения в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, чрезвычайными экологическими ситуациями, требующими масштабных спасательных и других неотложных работ, а при введении военного положения — вне зависимости от причины.

К ним относятся, в частности, мобилизация трудоспособного населения для выполнения работ на нужды обороны, устранения последствий применения оружия противником, восстановления поврежденных экономических объектов, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также участие в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями.

Подводя итоги, отметим, что органы, обеспечивающие чрезвычайное или военное положение, по основаниям, установленным федеральным законодательством, и в пределах предоставленных им полномочий могут ограничивать определенные права и свободы граждан.

¹ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении».

² Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении».

В то же время федеральное законодательство предусматривает возможность такого ограничения лишь в определенной степени и в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны и государственной безопасности страны.

Более того, принимаемые меры с учетом норм международного права не должны вовлекать за собой дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признаку пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и официального статуса, места проживания, отношения к религии, убеждениям, членству в общественных объединениях и т. д.

По мнению С. В. Пчелинцева, наиболее полно изучившего вопрос ограничения прав в рамках специальных правовых режимов, необходимо четко понимать, что специальные правовые режимы следует рассматривать не как специальный инструмент ограничения прав и свобод граждан, а наоборот, как неотъемлемая часть правового арсенала призваны обеспечить интересы личности, общества и государства.

Ведь результатом индивидуальных ограничений определенных прав и свобод, границы которых определены законом, является гарантия важнейших прав и свобод граждан, определяющих смысл и основные цели деятельности демократического правления закона¹.

В связи с этим точка зрения профессора Ш. Г. Вишнякова, что особые правовые режимы предусматривают ограничения прав и свобод граждан, когда такая мера в определенных случаях является единственным способом предотвращения и нейтрализации негативных последствий реальных и возможных угроз².

Об этом же говорит и Х. Б. Шейнин, полагающий, что в силу исключительного характера подобная мера представляется допустимой только при отсутствии «иной возможности решить возникшую проблему» и при наличии «действительной необходимости в ограничении прав»³.

Основная задача специальных правовых режимов как временной особой формы государственного управления, вводимой в случае внеш-

¹ Пчелинцев С. В. Основания ограничения прав и свобод граждан и особые правовые режимы: Теоретический аспект // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 3. С. 29.

² Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / под ред. В. Г. Вишнякова. М.: Юридическая литература, 2019. С. 30–35.

³ Шейнин Х. Б. Допустимые ограничения прав человека в международном праве и по Конституции РФ // Общеизвестные принципы и нормы международного права. М., 2018. С. 159, 166.

них и внутренних угроз территориальной целостности и независимости государства, заключается не в ограничении прав и свобод, а в обеспечении безопасности государства. личность, общество и государство.

Следует отметить, что даже в советской юридической науке достаточно серьезное внимание уделялось обоснованию необходимости ограничения прав и свобод в особых условиях (реальная угроза государственной или общественной безопасности, стихийные бедствия, угроза распространения инфекционных заболеваний и т.д.) взрывы, аварии и локальные происшествия, нападения внешнего врага на СССР или его угрозу, военное или осадное положение).

Учитывая, что особые условия влияют не только на формы и методы деятельности административного аппарата, но и на права и обязанности граждан как объекта управления, В. И. Новоселов еще в середине 70-х гг. XX век высказаны соображения о целесообразности разработки специального нормативного акта, регулирующего возникающие, в связи с этим отношения¹.

В последующем именно такой подход имел явно преобладающий характер в отечественной правовой науке, найдя в начале XXI в. закономерное закрепление в Федеральных конституционных законах «О военном положении» и «О чрезвычайном положении». Отсюда следует, что главной причиной ограничения прав и свобод граждан является возникновение какой-либо чрезвычайной ситуации (используются также термины «исключительная ситуация», «экстремальная ситуация» и т. п.) для государства и общества, основными признаками которой являются следующие обстоятельства:

а) возникновение неблагоприятных условий (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъектов, направленных на их сдерживание и одновременно — на удовлетворение общественных интересов в охране и защите;

б) негативный характер, предполагающий использование преимущественно принудительных, силовых средств;

в) уменьшение объема возможностей, свободы, а значит, и прав человека, что осуществляется с помощью обязанностей, запретов, мер защиты, наказаний и т. п., сводящих разнообразие в поведении субъекта до определенного «предельного» состояния;

¹ Новоселов В. И. Правовое положение личности в советском государственном управлении. Саратов, 2019. С. 121–127.

г) направленность на охрану общественных отношений, индивидуальной и коллективной свободы¹.

Таким образом, как одной из основных характеристик, так и объективным следствием чрезвычайной (чрезвычайной) ситуации является ограничение прав и свобод граждан, направленное в зависимости от конкретных условий на устранение, нейтрализацию или минимизацию ее последствий.

И, конечно же, остается проблема объема, пределов юридических ограничений. Практика ограничения или отступления от гарантированных региональными актами прав и свобод в чрезвычайных ситуациях проявляется в регионах по-разному, в зависимости от цивилизационных особенностей, конфессиональных устоев, традиций и т. д., влияя на толкование и определение понятия концепции сущность прав человека.

3.4 Ограничение прав и свобод в условиях пандемии

Традиционно, в среде ученых конституционалистов принято датировать современный этап развития общественных отношений в сфере личных прав с 1948 года.

Провозгласив права человека высшей ценностью, обязав государства обеспечить незыблемыми гарантиями институт «личных прав», ООН закрепила эгоцентрическую (либеральную) модель конституционно-правовых отношений на 70 лет.

В большинстве демократических стран, принимавших конституции после 1948 года предусмотрены схожие гарантии для развития эгоцентрической модели, ставящей права и свободы личности в приоритет над общественными и государственными интересами. В Конституции Российской Федерации 1993 года данные гарантии получили следующую интерпретацию: признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2); приоритет норм международного права (п. 4 ст. 15); сбор и хранение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается (п. 1 ст. 24); при введении чрезвычайного положения не подлежат ограничению важнейшие права и свободы (перечень предусмотрен п. 3 ст. 56); при введении чрезвычайного положения Президент обязан незамедлительно проинформировать Федеральное Собрание (ст. 88) и т. д.

¹ Гасанов К. К., Стремоухое А. А. Абсолютные права человека и ограничение прав // Правоведение. 2018. № 1. С. 173.

Подобный либеральный подход за 70 лет «оброс» комплексом международных конвенций и решений международных судов, став, фактически фундаментальной концепцией.

Пандемия, вызванная COVID-19, заставила многие государства пересмотреть эгоцентрическую концепцию в пользу общественных интересов.

Так всего за два года пересмотру подверглись:

Свобода слова.

С самого начала распространения COVID-19 политические соображения столкнулись с правом на свободу слова. Власти многих стран заблокировали веб-сайты не нарушающие законов, приказали удалить нежелательный контент и, что самое вопиющее, в некоторых случаях, полностью отключили доступ к интернету. Также в ряде стран был усилен контроль за прессой, введена цензура различных категорий публичных дискуссий о новой болезни, санкции для активистов.

В ряде европейских стран, в частности в Венгрии в законодательство введено положение о «состоянии опасности», которое предписывает пятилетний тюремный срок за публикацию ложных или искаженных материалов о пандемии.

Свобода собраний, свобода передвижений.

За период пандемии 192 страны ввели в том или ином объеме ограничения на свободу передвижения или право на мирные собрания, шествия и демонстрации в контексте пандемии. Характер и сроки введения ограничений менялись (и продолжают изменяться) от страны к стране.

В ряде стран демонстрации и протесты подпадали под те же правила и ограничения, что и любые другие публичные собрания. Например, это ограничения в Бельгии, Болгарии, Кипре, Эстонии, Финляндии, Франции, Германии, Венгрии, Ирландии, Израиле, Португалии, Испании, Швеции. Большинство этих стран просто ограничения на публичные собрания без явной ссылки на демонстрации или протесты, используя общую терминологию.

Финляндия проводит различие между «публичными мероприятиями» и «публичными встречами», но налагает одинаковые ограничения, которые применяются к обоим.

Предполагалось, что данные ограничения конституционных прав человек, помогут сдержать распространение коронавирусной инфекции. Однако вопрос об эффективности таких мер остается открытым. Так, в ноябре 2020 года Европейский парламент провел опрос ряда стран,

с целью выявить влияние ограничительных мер на распространение коронавирусной инфекции. Большинство опрошенных стран указали, что у них нет данных о показателях инфицирования в результате демонстраций, протестов или собраний на открытом воздухе. Норвегия заявила, что мало кто заразился в результате массовых мероприятий, но не предоставила дальнейших подробностей. Чешская Республика предположила, что отсутствие данных связано с тем, что в данный период проводилось мало публичных мероприятий¹.

Право на труд.

Законодательство Европейских стран неоднозначно относится и к политике недопущения к работе не вакцинированных сотрудников. Так, предлагаемые в Англии поправки к Закону о здравоохранении и социальном обеспечении 2008 года предусматривают с октября 2021 года обязанность пройти вакцинацию от Covid-19 всем, кто работает в домах престарелых. Сюда входят все наемные работники, независимые подрядчики и волонтеры, которые могут работать на объекте.

Италия дальше всех пошла в политике зависимости права на труд от обязательной вакцинации. Как будет более подробно раскрыто дальше, прививки должны сделать все категории медработников, включая аптекарей, подчеркнул министр здравоохранения республики Роберто Сперанца².

Право на тайну личной жизни и конфиденциальность информации.

Многие из предпринятых государствами действий нацелены на формирование широких баз данных на граждан, что фактически лишает граждан права на анонимность и контроль (согласие) на передачу частной информации о них в различные базы.

Данное право гарантировано основными законами большинства демократических стран и рядом международных договоров³, в России

¹ Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии [Электронный ресурс] // Современное общество и право, № 5. Орел, 2021. 36 с. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226108/No.30_Restrictions_on_the_right_to_demonstrate_in_the_context_of_the_fight_against_Covid-19.pdf (дата обращения: 01.12.2021).

² В Италии не планируется вводить широкомасштабную обязательную вакцинацию [Электронный ресурс] // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obshchestvo/11692815> (дата обращения: 01.12.2021).

³ См. например: ст. 12 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах 1976 г., ст. 14 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов

данное право получило конституционное закрепление в статье 24 и обеспечена защитой статьи 56.

Сложно переоценить последствия пандемии на институт прав и свобод человека, однако до недавнего времени большинство государств инициировали введение ограничений исключительно посредством принятия подзаконных актов. Такой подход, в свою очередь привел к многочисленным судебным разбирательствам о конституционности введенных ограничений¹.

Международное сообщество нуждалось в универсальных позициях, которые могли бы заложить основы для пересмотра эгоцентрической концепции.

Первым таким решением стало Постановление ЕСПЧ от 08.04.21 «CASE OF VAVŘICKA AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC»

В первые же дни данное постановление ЕСПЧ было бурно, но неоднозначно воспринято международным сообществом².

Если кратко изложить решение суда, то он постановил, что обязательная вакцинация может быть «необходимой в демократическом об-

их семей 1990 г., ст. 16 Международной конвенции о правах ребенка 1990 г., ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1960 г. и др.

¹ Так, например, в США суды были буквально завалены исками от различных заведений, которые пытались оспорить ограничения налагаемые правительством. В Луизиане ряд владельцев ресторанов и таверн возражали против временного закрытия их заведений и обязанности носить маски внутри помещений (4 Aces Enterprises LLC v. Edwards // 2:20-cv-02150-MLCF-DPC; Aces Enterprises LLC v. Edwards // 0:20-cr-30526). В Колорадо ночной клуб пытался оспорить требование государственного департамента общественного здоровья об установлении минимальной дистанции между посетителями (4842 Morrison Road Corp. v. Tri-County Health Department // 2020CV31347). В техасе несколько владельцев баров возражало против приказа Губернатора штата о временном закрытии всех заведений подобного рода (6th Street Business Partners LLC v. Abbott // 1:20-cv-00706-RP). Данные о делах взяты с [https://ballotpedia.org/Lawsuits_about_state_actions_and_policies_in_response_to_the_coronavirus_\(COVID-19\)_pandemic,_2020-2021](https://ballotpedia.org/Lawsuits_about_state_actions_and_policies_in_response_to_the_coronavirus_(COVID-19)_pandemic,_2020-2021).

² См. например: Антиваксеры перед страсбургским судом // <https://strasbourgobservers.com/2021/06/02/anti-vaxxers-before-the-strasbourg-court-vavricka-and-others-v-the-czech-republic/>; Дети не имеют право не вакцинироваться // <https://lockdownsceptics.org/2021/04/09/european-court-of-human-rights-says-kids-have-no-right-not-to-be-vaccinated/>; Разве обязательная вакцинация законна по Европейской конвенции по правам и свободам человека? // <https://gchumanrights.org/preparedness/article-on/is-mandatory-vaccination-against-covid-19-justifiable-under-the-european-convention-on-human-rights.html>

шестве»¹. Основываясь на данном решении, мы предполагаем, что большинство Европейских стран в ближайшее время, примут законопроекты об обязательной вакцинации, которые признают допустимым постоянное ограничение целого комплекса конституционных прав человека в общественных интересах: ограничение к доступу образования, право на доступ к труду, посещения культурных мероприятий и т. д. Следующим шагом может вообще, стать ускоренное принятие системы COVID — паспортов на территории еврозоны и Великобритании.

Важно отметить, что данное постановление ЕСПЧ является окончательным толкователем Европейской конвенции о правах человека и его юрисдикция охватывает все 47 государств-членов Совета Европы.

Интересно, что прецедент, ставший основанием для вынесения исследуемого в публикации постановления ЕСПЧ возник еще до пандемии.

Вердикт был вынесен по делу нескольких семей из Чешской Республики, детям которых было отказано в поступлении в школу из-за того, что они не были полностью вакцинированы от девяти заболеваний, включая полиомиелит, гепатит «В» и столбняк. В свою очередь, родители были оштрафованы за невыполнение требований национального законодательства об обязательной вакцинации детей².

«Таким образом, в тех случаях, когда считается, что политика добровольной вакцинации недостаточна для достижения и поддержания коллективного иммунитета, национальные власти могут в пределах разумного ввести политику обязательной вакцинации для достижения надлежащего уровня защиты от серьезных заболеваний»³, — отметил суд в отношении политики чешского здравоохранения.

Дело касалось статьи 8 Европейской Конвенции о правах человека, которая устанавливает «право на уважение частной и семейной жизни» и соответствующее этому праву «отсутствие вмешательства со стороны государственных органов».

Однако текст данной конвенции, допускает определенные исключения в рамках этой статьи, такие как интересы «общественной безопасности» и «защита здоровья или нравственности». Именно на данные положения и ссылался суд в своем постановлении.

¹ См. CASE OF VAVŘIČKA AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC // [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-209039"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

² [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-209039"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

³ См. там же.

«Вакцинация защищает как тех, кто ее получает, так и тех, кто не может быть вакцинирован по медицинским показаниям и поэтому зависит от коллективного иммунитета для защиты от серьезных инфекционных заболеваний», — решил суд.

Решение было принято Большой палатой ЕСПЧ, что делает его окончательным и не позволяет заявителям обжаловать его в дальнейшем.

Хотя события, связанные с этим делом, начались задолго до вспышки пандемии коронавируса, решение суда создает юридический прецедент и, по мнению ряда конституционалистов Франции и Германии, может послужить ориентиром в продолжающихся дебатах о том, следует ли сделать вакцинацию против COVID-19 обязательной, а информацию ранее считавшуюся конфиденциальной сделать общедоступной.

Важно отметить, что отдельные формулировки постановления ЕСПЧ не связаны на прямую с вакцинацией и могут применяться к широкому кругу общественных отношений, на которых распространяются гарантии Европейской хартии прав человека.

В целом можно сказать, что суд придает большое значение научным медицинским доказательствам. В решении, в основном, говорится, что «государства должны очень серьезно относиться к вакцинации и основывать свои решения на научных доказательствах»¹.

Соглашаясь с данной цитатой, хотим добавить, что, по нашему мнению, просто критического или подозрительного отношения к новым прививкам недостаточно для того, чтобы индивид поставил свои интересы выше общественных. Если у государства есть более веские причины для того, чтобы сделать вакцинацию обязательной, для сохранения здоровья нации.

Если в большинстве европейских стран за 4 месяца, прошедших с вынесения исследуемого Постановления ЕСПЧ, пока наблюдается только рост общественной и экспертной дискуссии, политики не готовы к координационным реформам. Так, немецкий канцлер Ангела Меркель заявила: «Никто не будет обязан делать прививку, это добровольное решение»². Вместе с тем, в отдельных странах, наиболее пострадавших от пандемии, постановление ЕСПЧ уже стало основанием для принятия радикальных мер. Так, Италия сделала вакцина-

¹ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-209039"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

² <https://rg.ru/2021/02/14/gde-uzhe-segodnia-nuzhen-sertifikat-o-vakcinacii.html>

цию от коронавируса обязательной для всех медицинских работников, включая фармацевтов¹.

Усилия большинства европейских стран сосредоточены на исполнении рекомендации ВОЗ — вакцинации 70 % всего взрослого населения к концу осени 2021. Если нерешительность в отношении вакцинации 70 % окажется непреодолимой, страны повсеместно начнут могут принимать чрезвычайные меры. Одним из факультативных сигналов к этому является скорое введение COVID-паспортов. Исследуемое в публикации решение Страсбургского суда может придать смелости таким инициативам.

Учитывая, что решение Страсбургского суда принято на основании Европейской Хартии по правам человека, логично ждать, что первыми на ограничение конституционных прав человека решатся именно страны европейской ассоциации.

Несмотря на постоянные заверения о приоритете прав и свобод человека над всем остальным, Европейские страны дрейфуют в сторону укрепления государственной власти и, соответственно, усиления вмешательства органов публичной власти в частную жизнь человека.

Быстрое сужение пространства для организаций гражданского общества, включая правозащитные организации, активистов и ученых. И эти усилия по ограничению гражданского общества, возможно, только что получили толчок от глобальной пандемии, с которой мы сейчас сталкиваемся.

Хотя общественное здоровье должно быть приоритетом для всех, эти крайние меры вызывают тревогу у общественности. Правительства и корпорации исторически использовали кризисы как возможности для внедрения новой политики, которую, в противном случае, было бы невозможно принять, нормализуя изменения в новом статус-кво — то, что ученая Наоми Кляйн называет «доктриной шока»² и пандемия COVID-19 может быть одним из таких моментов.

Еще 16 марта 2020 года, в самом начале борьбы с пандемией, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека опубликовало заявление, в котором государствам рекомендовалось ответственно реагировать на пандемию COVID-19, выразив обеспокоенность

¹ <https://www.pnp.ru/in-world/v-italii-gotovyat-dekret-ob-obyazatelnoy-vakcinacii-vsekh-medikov-ot-koronavirusa.html>

² https://www.alternet.org/2020/03/we-know-this-script-naomi-klein-warns-of-coronavirus-capitalism-in-new-video-detailing-battle-before-us/?utm_source=&utm_medium=email&utm_campaign=3988

по поводу возможных нарушений прав человека в рамках мер, принимаемых для замедления распространения коронавируса¹.

В данном постановлении так же отмечалось, что реакция многих стран на этот кризис была больше сосредоточена на социальном контроле, чем на общественном здравоохранении.

Исходя из проведенного исследования, можно сделать вывод, что многие западные страны после смягчения пандемии COVID-19, не вернутся к прежней жизни, а в той или иной степени сохранят ранее введенные правила и ограничения. Более того, со временем при выработке у общества социального принятия, данные правила и ограничения будут распространены на другие сферы частной жизни, например на тайну переписки.

Так называемые COVID-паспорта, могут плавно перерасти в общие паспорта вакцинации. Использование этих документов позволит осуществлять манипуляции с приемом на работу, въездом в страну, предоставлением каких-либо услуг для «нежелательных» лиц. При этом список этих «нежелательных» лиц чаще всего будет определяться по политическим признакам.

Широкое слежение за состоянием здоровья населения и, как следствие, ограничение права на медицинскую тайну, станет со временем привычным. Отказ о предоставлении широкой информации о своем здоровье, может стать основанием для ограничения прав на труд, образование и других общественно полезных форм социальной коммуникации.

Продолжится и широкое использование западными странами технических средств, для сбора информации о своих гражданах.

В этом плане меры, предпринимаемые российским правительством, не выглядят как проявление тирании. Проводя сравнительно-правовой анализ ограничения конституционных прав человека в наших прошлых работах [13, с. 36; 14, с. 144], авторы уже отмечали, что хотя ограничения в большинстве стран членов ВОЗ и будут усиливаться, Россия и Беларусь не будут в числе лидеров по объему и строгости вводимых ограничений.

Позиция республики Беларусь относительно введения ограничений сформирована президентом, Основной закон предусматривает единственную возможность для введения временных ограничений —

¹ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E>

это введение Чрезвычайного положения иные основания для ограничений прав не допустимы.

В России, основным аргументом в пользу данной точки зрения можно назвать следующее:

- 1) временный характер вводимых мер;
- 2) широкая детерминация ограничительных мер в зависимости от эпидемиологической обстановки в субъектах;
- 3) попытка учета общественного мнения при введении ограничительных мер, не смотря на их срочность и чрезвычайность;
- 4) альтернативный характер вводимых ограничений и, в первую очередь, документов дающих право на посещение общественных мест;
- 5) осторожность в принятии федеральной нормативно-правовой базы способной институцировать данные ограничения на длительный период времени.

Свидетельством подобных выводов может стать внесение правительством в Государственную Думу Федерального Собрания 12 ноября двух важнейших законопроектов под номером 7357-8. Данные законопроекты вносят изменения в ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Воздушный кодекс и Устав железнодорожного транспорта. При анализе данных документов в глаза, прежде всего, обратим внимание на их временный характер. Принятие законов на определенный срок само по себе является редким случаем в общемировой практике. В Российской Федерации подобное, в основном, применялось еще в 90-х гг. Со стабилизацией ситуации, принятие законов на определенный срок носило исключительный характер. Предполагается, что вводимые ограничения будут действовать с 1 февраля по 1 июня 2022 г. Установление четкого срока вводимых дополнительных ограничений конституционных прав и свобод человека, свидетельствует, по нашему мнению, о стремлении исполнительной власти не допустить произвольного умаления данных прав и, по возможности, сохранить общественное согласие. Опять же, это выгодно отличает Россию от многих стран Европы, где подобные ограничения вводились без указания срока их действия, что в дальнейшем может быть использовано для дальнейшего умаления основных прав и свобод человека.

Основное содержание данных законопроектов касается допуска граждан в общественные места при введении мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в случае угрозы распространения коронавирусной инфекции. Подобные ограничения не являются чем-то уникальным для современного мира, од-

нако стремление к минимизации конституционных прав граждан выражается в официальном закреплении такого основания для допуска в общественные места как справка о перенесенном заболевании. Как показывает сравнительно-правовой анализ, подобное основание является нераспространенным в других Европейских странах.

Далее новые законопроекты требуют, чтобы организации, осуществляющие исследование на наличие новой коронавирусной инфекции независимо от их организационно-правовых форм, при наличии согласия гражданина, в течении рабочей смены передавали информацию о результатах в федеральный орган исполнительной власти осуществляющий санитарно-эпидемиологический надзор. При этом для защиты права гражданина на тайну частной жизни предусмотрена и возможность отказа гражданина от передачи такой информации государственным органам.

Одним из важнейших положений планируемых изменений является право органов исполнительных власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, при получении предложений от государственных санитарных врачей по ограничению ряда конституционных прав граждан в целях борьбы с коронавирусной инфекцией не согласится с этим и направить свои возражения главному государственному врачу Российской Федерации, который должен учитывать эти пожелания и принять необходимые меры реагирования.

Факультативным фактором, свидетельствующим о минимальном влиянии на институт личных прав в России можно назвать новую редукцию статьи 79 Конституции РФ предусматривающую возможность отказа от исполнения международных обязательств если последние противоречат положениям Основного закона, в том числе главы второй¹.

Как мы видим, новые положения во многом закрепляют и приводят в систему те ограничения, которые практиковались и ранее. При этом отчетливо видно стремление исполнительной власти не допустить чрезмерного ограничения конституционных прав и свобод человека, попытаться учесть общественное мнение и предложить ряд вариантов, направленных на возможное смягчение последствий вводимых ограничений.

¹ Грищенко Т. А., Ляшенко Т. Т. Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 202, № 4. С. 21–26.

Стоит отметить, что в стране не были введены режимы чрезвычайного положения или чрезвычайной ситуации, как в ряде зарубежных государств (например, США). Не был также принят специальный федеральный закон, регламентирующий отдельные ограничения и проводимые мероприятия.

Однако Президентом РФ был подписан согласно которому на высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ были возложены обязанности по определению территорий, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения¹.

Иными словами, конкретные меры и ограничения, направленные избирались и вводились высшими должностными лицами (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации (далее также — высшие должностные лица субъектов РФ), что осложняет анализ конкретно реализуемых мер, так как они не являются едиными, отличаются в зависимости от конкретного региона. Тем не менее, можно выделить следующие ограничения, которые были введены. Во-первых, в абсолютном большинстве регионов для граждан установили запрет покидать место жительства за исключением установленных случаев, к которым, как правило, отнесены: обращение за экстренной медицинской помощью, следование к месту осуществления деятельности, следование к ближайшему месту приобретения товаров, работ, услуг, выгул домашних животных, вынос отходов.

Кроме того, для отдельных лиц был введен режим самоизоляции на определенный период времени, например, для лиц старше 65 лет или прибывших из государств с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой.

Такая обязанность была установлена в Рязанской области, Липецкой области, Орловской области, Калужской области, Республике Крым и ряде иных регионов.

Введение данной меры обусловлены предотвращения массового скопления людей. Во-вторых, во многих субъектах Российской Федерации была приостановлена деятельность организаций определенной

¹ Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ, 06.04.2020, N 14 (часть I), ст. 2082.

специализации, где возможно массовое скопление людей. Так, например, Указом губернатора Пермского края от 29 марта 2020 года № 23 «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае» (п. 1.2. и 1.3.1) на определенный срок приостановлена деятельность ресторанов, кафе, столовых, буфетов и иных предприятий общественного питания, бассейнов, фитнес-центров и иных¹.

Временное приостановление деятельности таких организаций в условиях распространения инфекции сегодня является общемировой практикой. Организации, в которых возможно массовое скопление людей были временно «закрыты» в Италии, Франции, Испании, Китае и ряде иных зарубежных государств. В-третьих, был закрыт доступ граждан к культурным учреждениям и культурным ценностям.

Так, Постановлением администрации Тамбовской области «О дополнительных мерах по снижению рисков (2019-nCoV) на территории Тамбовской области» предусмотрено приостановление деятельности организаций, осуществляющих деятельность в области искусства и культуры (п. 11)².

Ограничение данного конституционного права граждан также является необходимым, поскольку культурные ценности, как правило, размещаются в организациях (культурных учреждениях), в которых неизбежно массовое скопление людей.

Например, Государственный Исторический Музей, Третьяковская галерея, Государственный Эрмитаж и ряд иных, содержащие важнейшие культурные ценности мирового значения. Через них ежедневно проходят сотни и тысячи человек, что представляет серьезную опасность для здоровья граждан, поэтому введение данной описываемой меры является необходимым.

Таким образом, проанализировав реализованные сегодня ограничения прав и свобод граждан можно разрешить вышеуказанную дискуссию, ответ на которую зависит от понимания нормы, закрепленной в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Согласно ей предписывается, что права и свободы могут быть ограничены федеральным законом.

¹ Указ губернатора Пермского края от 29 марта 2020 года № 23 «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае»

² Постановление администрации Тамбовской области от 26.03.2020 N 233 «О дополнительных мерах по снижению рисков (2019-nCoV) на территории Тамбовской области»

С одной стороны, ее можно понимать как необходимость принятия специального федерального закона при введении ограничения прав и свобод граждан.

То есть, любые ограничения должны вводиться специально принимаемым законодательным актом. С другой стороны, положение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ можно понимать следующим образом. Ограничение прав и свобод предусматривается исключительно федеральным законом, но вводится при наличии соответствующих обстоятельств уполномоченными на то органами.

Правильным представляется понимание с обеих указанных сторон. То есть, отдельные ограничения могут устанавливаться непосредственно федеральным законом.

Например, ст. 7 Воздушного кодекса Российской Федерации¹ устанавливается исключительная федеральная собственность объекты единой системы организации воздушного движения, что ограничивает право частной собственности, поскольку такое имущество не может быть отчуждено.

Либо предусматриваются федеральным законом, но вводятся специально уполномоченными органами в точном соответствии с установленными пределами и при наличии соответствующих обстоятельств.

Более того, приняты меры не является исключением из общемировой практики борьбы с распространением инфекции. Они приняты в большинстве государств, «жизнь» которых непосредственно затронула пандемии, что говорит также о соразмерности введенных сегодня в Российской Федерации ограничительных мероприятий. Вместе с тем, важно отметить о необходимости совершенствования режима ограничительных мероприятий (карантина), предусмотренного Законом №52-ФЗ с целью конкретизации того, какие конкретно ограничения могут быть предприняты в случае распространения инфекционного заболевания, пределы их введения.

Действующая редакция лишь дает легальную дефиницию режима ограничительных мероприятий (карантина) и предусматривает право субъектов РФ и иных публично-правовых образований их вводить в установленном порядке. Так, предлагается внести в Закон №52-ФЗ следующие изменения. Во-первых, указать какие меры в случае рас-

¹ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 30.04.2021).

пространения инфекционного заболевания или угрозы его распространения органы государственной власти вправе предпринять.

Перечень реализуемых мероприятий, связанных с ограничением прав и свобод граждан должен быть закрытым, ибо недопустима столь широкая дискреция субъектов РФ в вопросе их ограничения. Должны быть сформированы четко установленные законодательные рамки.

Так, возможно закрепление таких мероприятий как запрет покидать место жительства за исключением установленных случаев, возложение обязанности по использованию средств индивидуальной защиты (медицинские маска и перчатки) в общественных местах, временное приостановление деятельности организаций, в которых возможно массовое скопление граждан и ряда других. Во-вторых, ввести и дать определения понятиям, которые сейчас довольно широко фигурируют в СМИ, а также в ряде подзаконных актов как федерального, так и регионального уровня в целях обеспечения единой практики правоприменения (например, самоизоляция).

Это необходимо, поскольку недопустимо «расплывчатое понимание» понятий, связанных с ограничением прав и свобод граждан. Они должны иметь либо законодательное закрепление. Кроме того, представляется правильным и обоснованным закрепление определенных полномочий при введении ограничительных мероприятий за законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ.

В частности, возможно установление нормы, согласно которой введение ограничительных мероприятий (карантина) на территории конкретного региона или отдельных территорий невозможно без его согласия. Такой механизм призван обеспечить более высокий уровень прав и свобод.

Таким образом, на основании настоящего исследования можно сделать следующие выводы:

1. Ограничения были являются необходимыми, соразмерными и правомерными, поскольку предусмотрены соответствующими федеральными законами и реализуются в целях охраны здоровья граждан и являются общемировой практикой охраны здоровья граждан в условиях распространения инфекционных заболеваний. Они являются эффективным методом борьбы с их распространением, выработанным и предлагаемым множеством ученых-эпидемиологов.

2. Необходимо внесение изменений в действующее законодательство, касающихся конкретизации конституционно-правового статуса

режима ограничительных мероприятий (карантина) с целью обеспечения более высокого уровня гарантий прав и свобод граждан, единообразного правоприменения и наиболее эффективной модели государственного управления.

Глава 4

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Механизмы ограничения публичных мероприятий

В силу того, что право на публичные мероприятия — это не абсолютное право становится очевидным неизбежность вмешательства государства в его реализацию. Невзирая на это вмешательство государства должно быть правомерным и соответствовать принципам Конституции и международным стандартам. В связи с этим вопрос об абсолютных и относительных пределах реализации права на публичные мероприятия, и соответственно вопрос о допустимых пределах ограничения данного права — становится особенно актуальным. Особенно это актуально в свете последних событий, происходящих в нашей стране, в частности в свете ареста лидера оппозиции Алексея Навального и публикации ротика о фактах коррупции вызвавших новую волну протестных мероприятий.

Также в нашей стране немало граждан, активно выступающих за отставку президента Российской Федерации. Наш Президент возглавляет Российскую власть уже более 20 лет, а с принятием в 2020 году новых поправок в Конституцию РФ, российский президент может побить со временем рекорды пребывания у власти. Многие считают, что поправки в конституцию были внесены непосредственно ради положения об обнулении сроков президентства. Немало россиян поддерживают Путина, считая его хранителем государственной целостности и гарантом стабильности, сильным политическим лидером. Многие боятся, что с уходом ныне действующего Президента в российскую действительность будет воплощен украинский сценарий, повторится кризис 90-х гг., произойдет государственный переворот, а Россия будет находиться под внешним управлением Запада. Однако существует и иная группа граждан. Такие граждане, организуя публичные мероприятия, критикуют В. В. Путина критикуют за жестокую борьбу с оппозицией, закрытие отечественных предприятий, коррупционный произвол, несправедливое правосудие, низкий уровень жизни и недалекновидную внешнюю политику, дестабилизацию международных отношений и пр. В связи с чем количество массовых мероприятий, направленных на критику власти ежедневно возрастает

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день в нашей стране эпицентром протестных движений является Москва. Здесь сконцентрированы не только оппозиционные структуры, но и все властные и силовые ведомства, регулирующие и ограничивающие право граждан на публичные мероприятия.

Ограничение этого конституционного права возможно только в соответствии с федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Таким федеральным законом и является Закон № 54-ФЗ. В Постановлении Конституционного Суда № 14 указывается, что государство имеет право и обязательство регулировать проведение мирных собраний. Это необходимо, чтобы сохранить баланс между частными и общественными интересами. При этом у граждан сохраняется возможность для отстаивания собственной позиции или выдвижения значимых инициатив, касающихся разных вопросов. Своими действиями россияне могут влиять на решения, которые принимают представители власти.

Выведенная в решениях Европейского Суда по правам человека презумпция в пользу проведения публичных мероприятий выступает в качестве специальной гарантии права на публичные мероприятия, которую необходимо учитывать при оценке допустимости ограничений этого права.

Презумпция публичного мероприятия, и, в частности, предпосылка в пользу его проведения, предполагает, что организатор публичного мероприятия является добросовестным лицом, а само мероприятие не противоречит закону, имеет законные цели, не угрожает правам и интересам других граждан, не нарушает общественный порядок, иными словами, является мирным, а, следовательно, не подлежит преследованию, если обратное не доказано.

В России данное право подвергается множеству ограничений.

Они находят свое выражение в следующем:

- 1) требования подачи уведомления о проведении публичных мероприятий (наряду с этим к уведомлению предъявляются довольно жесткие требования, относительно реквизитов и прочего);
- 2) обязательное получение разрешения;
- 3) запрет или ограничение определенной тематики;
- 4) широкий круг обязанностей лиц, реализующих данное право;

5) меры юридической ответственности за нарушение этих обязанностей и требований.

Рассмотрим их более подробно.

Что касается российского законодательства, то любая деятельность по проведению публичных мероприятий является незаконной, если в ней участвует более одного человека. О таких событиях необходимо заранее предупредить органы власти (необходимо подать уведомление), которые обязаны обеспечить безопасность и помочь реализовать гражданам данное право. Однако и такого уведомления, но на самом деле его недостаточно, чтобы организовать публичное мероприятие, поскольку нужно еще и получить согласие на это со стороны властей. Муниципальные образования Российской Федерации часто придумывают абсурдные предлоги, чтобы запретить людям выражать свое мнение. В отсутствие разрешительного документа со стороны органов власти, суды постановляют арестовывать участников мирных демонстраций. Законодателям грозят более суровые наказания за участие в мероприятиях, которые не были санкционированы властями. В заголовках новостей такие не получившие разрешения — мероприятия называются «несогласованными» «незаконными» и в большинстве случаев «несанкционированными».

Уведомительная процедура, предполагающая также последующее получение специального разрешения со стороны органов власти, представляет собой некое скрытое средство ограничения публичных мероприятий со стороны властных структур. Будучи законодательно установленной, она полностью контролирует процесс проведения публичного мероприятия, как о тех или иных мероприятиях выскажутся СМИ, а иногда и вершит судьбы некоторых граждан, привлекая их к ответственности. Таким образом уведомление о массовых мероприятиях и получение разрешения справедливо отснят к ограничительным инструментам данного права, при том не всегда правомерным.

Закон также устанавливает, что определенные ограничения для организаторов.

Так, организатором публичного мероприятия могут быть: один или несколько граждан Российской Федерации (для демонстраций, шествий и митингов — гражданин Российской Федерации, которому исполнилось 18 лет, а для собраний и митингов — 16 лет), политические партии и иные общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения.

Не могут быть организаторами публичного мероприятия:

1) недееспособные или ограниченно дееспособные по решению суда — граждане, а также лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы;

2) религиозные отделения, политические партии, общественные объединения и пр., ликвидированные в установленном законом порядке или те, деятельность которых запрещена или приостановлена.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить публичное мероприятие, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Это также означает, мероприятие должно проводиться в специально отведенных местах и не представлять угрозы общественному порядку и безопасности. Запрет может быть реализован, если место проведения публичных мероприятий: рядом с объектами обороны; опасными производственными объектами, железнодорожными путями; вблизи высоковольтных линий; рядом с резиденцией Президента России; зданиями, занятыми федеральными судьями; в приграничной зоне; закрытом административно-территориальном образовании и пр.

Ранее мы уже говорили о том, что право определения мест для проведения мероприятий принадлежит также и органам власти субъектам РФ.

Указанные запреты и ограничения, существующие в механизме реализации данного права призваны не допустить причинения вреда обществу, в частности и самим участникам публичных мероприятий.

Как мы уже говорили ранее, статья № 31 гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» призван обеспечить гражданам реализацию их конституционного права. Согласно закону, целью всех перечисленных выше видов акций может быть свободное выражение мнений и выдвижение требований по политическим, экономическим и другим вопросам. Т.е. закон не ограничивает перечень тем, относительно публичных мероприятий. Правда, по некоторым вопросам власти запрещают устраивать публичные мероприятия в принципе:

в частности, ЛГБТ-активистам из года в год не дают проводить акции в защиту своих прав — это началось еще до того, как у чиновников появилась возможность ссылаться на закон о запрете на «пропаганду нетрадиционных отношений». Также запрещается проведение мероприятий, направленных на пропаганду терроризма, наркотиков и прочих негативных угроз нашему обществу.

При проведении массовых акций не допускается привлечение для участия в них экстремистских организаций, использование их символики или атрибутики, а также распространение экстремистских материалов. Экстремистская организация — это общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете в связи с осуществлением экстремистской деятельности. Экстремистские материалы — это предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы.

В случае обнаружения названных выше обстоятельств организаторы массовой акции или иные лица, ответственные за ее проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению указанных нарушений.

Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел Российской Федерации и ответственность ее организаторов по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Проведение публичного мероприятия в соответствии со статьей 3 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» должно основываться на указанных в этой статье принципах. Соблюдение принципов проведения публичного мероприятия обязательно для всех организаторов и участников публичного мероприятия, поскольку это является одним из непереносимых

условий заявки на проведение публичного мероприятия (пункт 4 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

Примечательно, что ограничение в проведении мероприятия может налагаться, например, период действия военного или чрезвычайного положения, пандемий и пр. В связи с этим актуальным становится вопрос о том, как коронавирусная инфекция повлияла на право граждан РФ на проведение публичных мероприятий, какие ограничения были введены.

В марте 2020 года российские власти начали массово вводить ограничительные меры для борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Ограничения касались и публичных мероприятий (именно к ним относятся демонстрации, шествия, митинги и пикетирования). Нередко под запретом оказывались даже одиночные пикеты, тоже определяемые законом как публичное мероприятие, что приводило к массовым задержаниям

Ограничения для публичных мероприятий действовали с марта 2020 года в 35 регионах.

В 26 регионах были запрещены любые публичные мероприятия, в независимости от числа участников. Таким образом, под запрет попали даже одиночные пикеты. Такие запреты действовали, в частности, в Санкт-Петербурге и в Москве.

Также были введены ограничения относительно количества участников публичных мероприятий. Представим некоторые из них.

1. Так, в Пермском крае было ограничено количество участников публичных мероприятий до 400 человек.

2. В Смоленской области было ограничено количество участников публичных мероприятий до 250 человек.

3. В Башкирии, Карелии, Калужской области было ограничено количество участников публичных мероприятий до 50 человек.

Во многих регионах были ограничены только некоторые формы публичных мероприятий.

1. В Пермском крае были разрешены некоторые виды пикетирования, в частности с использованием быстровозводимой конструкции.

2. В Магаданской области разрешено было проводить митинги, на специально отведенных для этого площадках.

3. В Псковской области в августе 2020 года были разрешены одиночные пикеты.

В других регионах нашей страны или была усложнена согласовательная процедура или ограничены места для проведения публичных мероприятий или же ограничения были рекомендательными.

Говорить об ослаблении карантинных ограничений для публичных мероприятий в целом по России явно рано. Мы можем дать только ориентировочную оценку динамики запретов, ориентируясь на приблизительные данные об ограничениях, введенных в марте.

В 16 регионах, в конце марта вообще не было действующих запретов непосредственно для публичных мероприятий, они были введены лишь к началу сентября. В четырех регионах в марте было ограничено число участников мероприятий, а в сентябре они полностью запрещены.

На сегодняшний день во многих регионах такие ограничения постепенно убираются, жизнь входит в привычное русло. Однако, в некоторых городах до сих пор действует запрет на проведение публичных мероприятий, так, в Санкт-Петербурге запрет на проведение публичных мероприятий продлили до 30 апреля.

Также в связи со сложившейся сегодня политической обстановкой, в частности с митингами по Навальному, интерес вызывают последние законодательные изменения, коснувшиеся ограничений права на проведение публичных мероприятий.

Несколько законов, направленных на существенное ограничение данного права, были приняты Госдумой в декабре 2020 года, в частности:

1. Был значительно сокращен перечень субъектов, которые могут финансировать публичные мероприятия. Так, теперь запрещено финансировать публичные мероприятия из иностранных источников (исключение составляют иностранные лица, проживающие в РФ); за счет анонимных, и не достигших совершеннолетия субъектов-жертвователей и зарегистрированных менее чем за год до дня объявления сбора средств — юридических лиц.

2. Изменения коснулись и порядка участия журналистов в публичных мероприятиях. Ныне, освещая какие-либо события, журналисты не могут одновременно с этим, выступать в качестве распорядителей мероприятия, участвовать в принятии решений, собирать подписи, использовать в своей деятельности средства наглядной агитации, в частности разного рода символику и другие инструменты, посредством которых граждане выражают мнение; также запрещается скрывать отличительные признаки (знаки) работников СМИ, в частности теле-радио компаний, радиостанций, печатных изданий и пр.

3. Также был введен запрет на проведение публичных мероприятий на, прилегающих к зданиям экстренных оперативных служб — территориях.

4. Была ограничена агитация к участию в публичном мероприятии.

5. Суду была предоставлена возможность признать постфактум пикетную очередь несогласованным публичным мероприятием.

6. В Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» была введена обязанность для владельцев соцсетей мониторить и ограничивать доступ к «информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка».

Кроме того, в декабре прошлого года в ч. 1.1 ст. 7 закона о митингах были внесены изменения, которые позволяют квалифицировать пикетную очередь в качестве массового мероприятия. Поправки к «митинговому» законодательству также включают запрет на проведение митингов на территориях, прилегающих к зданиям экстренных служб (например, МВД и ФСБ), разрешают властям переносить или отменять акции при наличии угрозы чрезвычайной ситуации или теракта. По данным правозащитного портала «ОВД-Инфо», только в 2020 году во время проведения одиночных пикетов в России было задержано 799 человек. Подчеркивается, что пикетчиков с каждым годом задерживают все чаще. В 2017 году в Москве и Санкт-Петербурге были задержаны 157 человек, в 2018 году — 290, в 2019 году — 349, а в 2020 году — 621, в 2021 году — 711.

Таким образом, ограничение этого конституционного права возможно только в соответствии с федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Таким федеральным законом и является Закон № 54-ФЗ. В Постановлении Конституционного Суда №14 указывается, что государство имеет право и обязательство регулировать проведение мирных собраний. Это необходимо, чтобы сохранить баланс между частными и общественными интересами. Однако наряду с этим, государство не должно превышать своих полномочий в решении данных вопросов и слишком широко трактовать их.

4.2. Проблемы ограничения прав граждан

Хотя право на участие в публичных акциях закреплено в важнейших нормативно-правовых документах Российской Федерации, их организация по-прежнему обусловлена множеством проблем. Изучив нормы и требования всех уровней нормативно-правовых актов (международных, федеральных, региональных) мы также рассмотрели особенности их реализации на практике.

Из доклада по правам человека стало известно, что уровень отказов в согласовании мероприятий варьируется от 8,5 до 23 %. Где нижний предел зарегистрирован в Екатеринбурге, а верхний в Самаре.

Эти фрагментарные официальные данные показывают, что не все мероприятия, о которых уведомили организаторы органы власти, могут быть согласованы и приведены в жизнь¹.

Более наглядно проблемы, связанные с согласовательной процедурой, демонстрируются при подготовке к протестным акциям, всероссийского масштаба, когда организаторы заинтересованы в проведении мероприятия в определенный день, а власти заинтересованы в том, чтобы эти мероприятия не состоялись. Выводы о частой практике отказов мы обосновали на примере таких акций, как как: антикоррупционные протесты в марте 2017 года (26 марта). И «Антикризисная весна» 2015 года (1 марта).

Таким образом, «Антикризисную весну» отменили из-за убийства, накануне этого 27 февраля Бориса Немцова (председателя партии «РПР Парнас»).

Во время антикоррупционных протестов в марте 2017 г., задержаниям подверглось более 1500 человек по всей России. Непосредственно этим событиям предшествовало множество отказов в согласовании данных акций во многих городах России.

Только в Москве лишь за пару дней после акции 2017 года по обвинению в неповиновении полицейским 64 задержанным демонстрантам были присуждены административные аресты. Примечательно, что общий суммарный срок таких арестов составил 646 суток, сумма штрафов за первый месяц после проведения акции составила около 5 млн. Наряду с этим против десяти 10 протестующих были возбуждены уголовные дела.

¹ Шилкин А. М. Проблемы применения законодательства о митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании // Управление в современных системах. 2017. № 4. С. 136.

Как правило главной причиной проблем, связанных с реализацией данного права, являются, так называемые «лазейки», существующие в российских нормативно-правовых актах, относительно публичных мероприятий. Именно они, в большинстве случаев мешают гражданам проводить публичные мероприятия и участвовать в них, а также порождают вседозволенность госорганов в решении данных вопросов.

Начать следует с уведомления, практически каждый пункт которого может стать причиной отказа в проведении публичного мероприятия. Рассмотрим эту проблему на примере некоторых пунктов.

Дата подачи уведомления.

Журналистами одного из екатеринбургских изданий в 2016 году был проведен эксперимент, в рамках которого было подано 18 уведомлений о пикетах в разных городах области, на разные темы. При этом, ни одно мероприятие не было согласовано с первого раза. Так, например, в ответах Департамента общественной безопасности Свердловской области, указывалось следующее: «в поданном вами уведомлении отсутствует дата подачи уведомления».

Однако, по словам журналистов, дата в этих уведомлениях должна была быть указана чиновниками, принимавшими и регистрировавшими данное уведомление. Но этого по каким-то причинам не произошло.

Также многие чиновники неправильным сочли и сам шаблон уведомлений, который тем не менее был опубликован на официальном сайте департамента, как официальный¹.

Цель мероприятия.

Опять же вернемся к событиям 26 марта 2017 г. Таким образом, среди документов по данному мероприятию было обнаружено примечательное решение Ворошиловского районного суда Волгограда. Так, данный суд рассматривал жалобу по отказу согласования мероприятия, в части, где указывались аргументы сторон, говорилось о том, что представитель Комитета взаимодействия с гражданским обществом администрации Волгограда (ответчика по делу) — просил суд «учесть, что в ходе слушания Комитету стало известно о том, что заявленное истцом публичное мероприятие было приурочено к общероссийским протестным акциям, проводимым А. Навальным, направленным на про-

¹ Шилкин А. М. Проблемы применения законодательства о митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании. С. 137.

паганду идей, подрывающих экономическую стабильность и, основы конституционного строя».

Московская мэрия в декабре 2011 года сочла, что тема акции «Не допустим самозванцев в парламент» противоречит Конституции РФ. В октябре 2012 года префектура Центрального округа Москвы отказалась согласовать пикет в поддержку «профсоюзных и рабочих активистов в Республике Казахстан», заявив, что целью публичного мероприятия может быть только «обсуждение гражданами Российской Федерации различных вопросов в соотношении с деятельностью своей страны»¹.

Проблемный аспект заключается в том, что в законе подобных ограничений нет, а есть определение цели публичного мероприятия как «свободного выражения и формирования мнений, выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики».

В 2017 году та же префектура запретила пикет с целью «выражения отношения к отдельным и системным случаям противоправных действий и бездействий правоохранительных, следственных, судебных и иных органов власти, а также к связанным с ними актуальным аспектам внутренней и внешней политики Российской Федерации, в том числе недопустимости преследований и лишения свободы по политическим мотивам», объявив, что его цель носит «неконкретный характер».

Таким образом при рассмотрении данных примеров мы смогли прийти к выводу о том, что сформулированные в ФЗ — полномочия властных органов относительно цели мероприятия, в части признания ее законности или незаконности сформулированы так, что позволяют органам власти использовать их для запрета или ограничения публичных мероприятий без объяснения причин отказа.

Формат мероприятия.

Обратимся к событиям 26 марта, происходившим в г. Орле. Таким образом, представитель администрации отказал сразу по шести уведомлениях о пикетах, отметив, что отказ обоснован отсудившем указание об использовании звукоусиления. Если обратиться к нормам закона, можно обратить внимание на то, что от митинга пикет отличен наличием пикета и главным образом отсутствием звукоусиления.

¹ Трофимова Е. О. Проблема отказа в проведении публичных мероприятий в России // Вопросы российской юстиции. 2019. № 30. С. 170.

Тем не менее, главные отличия между этими мероприятиями можно обнаружить не в определениях, а непосредственно в согласовательном механизме. Формат мероприятия предопределяет два главных с элемента, особенно важных для мероприятия — это сроки согласования и место проведения. Если говорить о местах для пикетов, то в данном случае, можно отметить, что на них вообще не действует множество региональных и федеральных запретов, существующих для других мероприятий. В связи с этим отказ в проведении данного пикета можно рассматривать скорее, как «придирку» органов власти, а не обоснованный отказ.

Отличаются и сроки подачи уведомления — это можно сделать существенно позже, за три-четыре дня до акции, а не за десять дней, как для мероприятий других форматов¹.

Место проведения мероприятия.

Формальные ошибки были обнаружены в одной из первых заявок в г. Ижевск на акцию «Весны» 2015 г. Таким образом власти сочли, что указанный маршрут следования: от вечного огня до площади был недостаточно подробно описан. Наряду с этим, пока организаторы редактировали данный маршрут, место для проведения мероприятия было уже кем-то занято.

Недостаточно подробно описанные маршруты могут явиться причиной отказа со стороны органов власти на проведение мероприятия. Следствием этого становится то, что организаторы вынуждены заново подавать уведомления, теряя время. Наряду с этим ФЗ не содержит пояснений относительно того, насколько подробно должен быть описан маршрут, а значит организаторы попросту не осведомлены в этом вопросе по вине законодателя. Следовательно, подобные отказы также являются необоснованными. Интересно, что многие организаторы, столкнувшись с подробной ситуацией, подают новые уведомления с преувеличенно-детальной информацией. Так, например, один из организаторов мероприятия 2017 года, рассмотренного нами ранее — начал описание места со слов «Солнечная система, планета Земля» с указанием географических координат места проведения мероприятия.

Дата мероприятия.

В теории организатор может назначить акцию на любой день. На практике все оказывается несколько сложнее. Например, надо

¹ Трофимова Е. О. Проблема отказа в проведении публичных мероприятий в России. С. 172.

иметь в виду, что именно от этого дня будут отсчитываться сроки, когда можно подавать уведомление.

Но даже если организатор учтет все эти нюансы, не исключено, что в назначенную дату акцию провести не удастся из-за самых неожиданных обстоятельств. Заметный случай произошел в Волгограде: городская администрация отказала в согласовании акции 26 марта 2017 года, объяснив, что с 18 марта до 30 апреля «на всей территории Волгограда» будет проводиться «весенний месячник санитарной уборки, очистки и благоустройства». «Уборка и благоустройство территорий», — говорилось в ответе на уведомление, — «будет осуществляться с привлечением специализированной крупногабаритной коммунальной техники, чем создается угроза безопасности участников заявленного Вами митинга».

Следовательно, при помощи этого местным властям удалось ограничить дни проведения мероприятий и запретить их проводить по всему городу в течение полутора месяцев.

Время мероприятия.

Нормы Федерального закона, посвященные публичным мероприятиям ограничивают время проведения таких мероприятий в рамках 7:00–22:00. Исключение составляют культурные мероприятия, приуроченные к памятным для России датам. Такие мероприятия не ограничиваются по времени. Временное ограничение, главным образом затрагивает бессрочные массовые мероприятия, обусловленные установкой палаток и прочего.

Намного чаще проблемы возникают не столько из-за поздних часов, сколько из-за неготовности власти идти на компромиссные решения. Так, в марте 2017 года в администрацию г. Вологда организатор подал уведомление о проведении мероприятия количественным составом 500 человек на Кремлевской площади с 14:00 до 16:00. Наряду с этим администрация сделала запрос о том, какие мероприятия были запланированы на этом объекте. От управления культуры и культурного наследия был получен ответ о том, что в указанный день с 12 до 15:30 там будет проходить выставка народных художественных промыслов, на тему весны. Спустя двое суток администрация ответила организаторам, что в указанный день на Кремлевской площади будет проходить другое мероприятие, при том не было указано ни названия, ни время его окончания. Как следствие органы власти не разрешили провести мероприятие на этом -заранее выбранном, хотя представители власти могли обратиться с предложением о том, чтобы

перенести данное мероприятие лишь ее на несколько часов. Чего сделано не было.

Проблемам о запрещенных местах приурочен отдельный блок проблем, мешающих реализации данного права. На региональном уровне дело с запретами обстоит хуже всего, поскольку эта система в силу своего недавнего появления еще не успела окончательно сформироваться.

Введение дополнительных региональных ограничений происходило в рамках поправок ФЗ о публичных мероприятиях в июне 2012 года.

Согласно этим поправкам, региональные законодатели должны определить места, где «в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности» запрещено проводить «собрания, шествия, митинги, демонстрации». Что как мы видим не распространяется на пикетные мероприятия.

Определенных критериев для запрета поправки не содержат — в них приводится только открытый список возможных причин для запрета: «В том числе, если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной, или социальной инфраструктуры».

Субъекты РФ в течении последующих лет начали принимать и дорабатывать старые законодательные акты, устанавливая территории, где проводить публичные мероприятия запрещается. Такие запреты также могут распространяться на определенные улицы и площади в различных городах России. Например, в Санкт-Петербурге — на Невский проспект, Исаакиевскую и Дворцовую площади; в Нижнем Новгороде — территорию Кремля; в Курске — Красную площадь; в Сыктывкаре — Стефановскую площадь; в Костроме — Сусанинскую и Советскую площади и пр.

Тем не менее, речь идет о категориях объектов, в которых запрещается проведение публичных мероприятий их текстов региональных законов не всегда ясно, что именно имеется ввиду под теми или иными категориями объектов. Таким образом, чтобы понять, что является «объектом жизнеобеспечения», «объектом связи», «придомовой территорией» и пр. добросовестные организаторы вынуждены обращаться к нормативным актам за разъяснениями, которые можно найти далеко не всегда.

Рост правовой неопределенности является косвенным следствием таких региональных запретов. В связи с увеличением количества нормативно-правовых актов, посвященных реализации данного права, организаторы теперь не могут просто прочитать ФЗ и выяснить все интересующие подробности, необходимо изучать региональные законы и иные нормативные акты. Что как следствие затрудняет реализацию данного права.

Однако если же организатору все же удалось найти все необходимые акты, он навряд ли сможет сделать из них правильные выводы, соответствующие позиции органов власти.

Запреты и ограничения, формулируются так, что текст не позволяет сделать вывод о том, можно ли в каком-то конкретном месте проводить публичные мероприятия. Иными словами, отсутствуют перечни разрешенных для этого мест с указанием точных данных.

Согласно статистическим данным, в больших мегаполисах запреты распространяются на 20–30 % и более территорий. Наибольшие показатели были установлены в Новосибирске (59 %) и Нижнем Новгороде (74 %).

Многие объекты, невзирая на отсутствие об этом законодательного установления относятся к объектам, в которых нельзя проводить публичные мероприятия. Иными словами, запрет существует негласно.

Также запрету подлежат мероприятия определенной тематики — и это еще одна проблема, на пути к реализации данного права.

Так, например, запрет «пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений» среди несовершеннолетних, от 2013 года, регулярно становится основанием для пресечения акций на ЛГБТ-тематику, где бы они ни проводились. В 2014 году Конституционный суд подчеркнул, что запрет на «пропаганду», не должен препятствовать проведению публичных мероприятий, однако практика отказов в согласовании на сегодняшний день по-прежнему сохраняется.

Непосредственно прозрачность согласования публичных мероприятий также становится причиной множества сомнений и выступает в качестве фактора, мешающего реализовать право на публичные мероприятия.

В частности, сомнения возникают из-за того, что в открытом доступе хоть сколько-нибудь полная информация о поданных на проведение публичных мероприятий — уведомлениях не разглашается. В том числе это касается вопросов относительно обоснованности и сроков ответов.

Однако в некоторых регионах подобного рода возможность все же предусмотрена. Так, например, получение гражданами и другими субъектами — сведений о количестве поступивших уведомлений, а также сведений о согласованных и не согласованных мероприятиях предусмотрено в административном регламенте согласования акций Санкт-Петербурга.

Однако и этим регламентом предусматривается получение подобной информации не более чем за 1,5 года до даты поступления запроса. Также интересно отметить, что ни в Ярославле, ни в Москве в регламентах подобных положений нет.

Обжалование решений, действий и бездействий органов власти в отношении публичных мероприятий также вызывает много проблем.

Теоретически у организаторов есть два пути для обжалования пропущенных сроков, необоснованных отказов или предложений изменить условия проведения мероприятия. Это обратиться с жалобой в те же органы государственной и муниципальной власти либо подать в суд административный иск. При этом в обоих случаях предмет обжалования является практически одинаковым, однако сроки установлены так, организаторы вынуждены выбрать только один способ обжалования. Таким образом, рассмотрение жалобы непосредственно в органах власти может занять более месяца, в то время как обратиться в суд можно в течение 10 дней после обнаруженных нарушений, однако если организатор избрал способ обращения в суд разрешить эту проблему во внесудебном порядке он уже не может.

Согласно регламенту, Ярославля, по общему правилу внесудебные жалобы рассматриваются в течении 15 рабочих дней или 5 рабочих дней, если обжалуется нарушение при исправлении опечатки или отказ в регистрации уведомления.

В Санкт-Петербурге регламент не устанавливает каких-либо конкретных сроков рассмотрения в принципе, что подразумевает общий для всех срок рассмотрения — 1 месяц. Таким образом, при подобного рода условий использовать внесудебный порядок до дня проведения мероприятия совершенно бессмысленно.

Иначе, все обстоит с рассмотрением в судах административных исков.

В соответствии с постановлением Конституционного суда от 14 февраля 2013 года, «жалобы на отказы в согласовании или необоснованные предложения изменить условия проведения публичных мероприятий должны рассматриваться судами в максимально короткие сроки до дня, на который намечена акция».

Позже эта правовая позиция была выдвинута Верховным судом и расширена для рассмотрения апелляций. Добавляя еще, как фиксированный срок, так и присутствие процессуальных гарантий в ходе судебного разбирательства, мы полагаем, что обращаться в суд, куда выгоднее нежели обращаться с жалобами в властные структуры. К тому же рассматривая жалобы «практически на самих себя» — органы управления вряд ли будут объективны. К тому же неоспоримым плюсом права на судебную жалобу является дополнительная возможность привлечь внимание к ресурсам средств массовой информации и общественности, а также возможность в дальнейшем использовать международные механизмы защиты прав и свобод, такие как обращение в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и пр.

Однако и обращение в суд — не является сто процентной гарантией защиты интересов граждан при реализации данного права. Таким образом нами были рассмотрены мероприятия марта 2017 года в разных городах России и было выявлено, что среди всех существующих судебных дел лишь в нескольких из них были удовлетворены требования организатора. В других случаях, а их большая часть, суды встали на сторону властных органов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что проблемы реализации данного права обусловлены чрезвычайно широкими полномочиями властей по вопросам реализации права на публичные мероприятия, а также неточностью и лазейками законодательного регулирования вопросов, связанных с данным первым, позволяющими органам власти отвечать на спорные вопросы по собственному усмотрению, что является следствием дополнительных ограничений и запретов.

4.3 Право на публичные мероприятия: практика взаимодействия ЕСПЧ и российских судов

Европейская Конвенция по правам человека, являлась составной частью правовой системы России с 1996 года по 16 марта 2022 года.

Выход Российской Федерации из Совета Европы, автоматически влечет прекращение действия Европейской Конвенции по правам человека. Данное обстоятельство лишает граждан России права обращения в ЕСПЧ.

Несмотря на некоторую аффилированность ряда рекомендаций ЕСПЧ, за четверть века его международная правозащитная практика оказала значительное гуманистическое влияние на национальное право России.

Отдельные положения ЕСПЧ, в том числе посвященные реализации гражданами прав на публичные мероприятия, получили развитие в постановлениях Верховного и Конституционного судов России, на них ссылались адвокаты и правозащитные организации, в некоторых случаях вносились изменения в правовые акты.

Несмотря на выход России из Совета Европы, постановления Европейского Суда по правам человека, еще долго будут оказывать влияние на правоприменительную практику. Положения Конвенции в истолкованные ЕСПЧ «обросли» решениями судов российской судебной системы¹.

В последнее десятилетие Россия стабильно занимала первые места в списке стран Совета Европы по числу жалоб, в 2019 году стала второй по общему числу решений ЕСПЧ, в 2020 и 2021 годах — первой. Помимо негативной оценки отечественного законодательства, такой рост обращений граждан России в ЕСПЧ говорил о доступности данного средства восстановления своих прав. С 2019 года, согласно отчету Счетной палаты, Минюст России выплатил по решениям ЕСПЧ 1,1 млрд. рублей, схожая ситуация сохранилась и в 2020–2021 годах². Период ожидания выплат в России занимает менее одного года, это самый высокий показатель в Европе.

Однако, имея высокие темпы материального возмещения нарушенных прав, Россия сдержанно относилась к «рекомендациям» по совершенствованию национального законодательства. В 2020 году с введением в силу новой редакции статьи 79 Конституции³, такие «рекомендации» Россия фактически игнорирует.

Рассмотрим несоответствия российского законодательства о собраниях Хартии установленные ЕСПЧ.

Так, по заключению А. А. Кондрашева (анализирующего практику ЕСПЧ) «законодательство о публичных мероприятиях в России «пробельно» и дефектно, что неизбежно приводит к избыточным ограничениям конституционного права граждан на проведение собраний. Необходима серьезная реформа как Федерального закона

¹ Будылин С. Свобода собраний в практике ЕСПЧ и российских судов // Право в мире. 2021. № 1. С. 2.

² См.: отчет Счетной Палаты РФ за 2021 год

³ Грищенко Т. А. Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. С. 21–27.

№ 54-ФЗ [«О собраниях...»], так и норм Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса с целью ослабить чрезмерное и весьма политизированное государственное вмешательство в процесс реализации этого ключевого конституционного права гражданина».

Но дело не только в недостатках закона. Многие определяются практикой правоприменительной. Даже очевидные недостатки буквы закона иногда могут быть исправлены на уровне правоприменения, если правоохранительные органы и суды реализуют этот закон не механически, а с учетом положений Конституции Российской Федерации и Европейской конвенции по правам человека.

Таким образом, даже формально безупречные законы могут применяться таким образом, что будут нарушаться права человека. Например, заблаговременное уведомление государственных властей о планируемом публичном мероприятии само по себе не нарушает прав человека, а вот проблемы его реализации на практике ведут к существенным нарушениям и ограничениям данного права.

Также и наоборот, если уведомительная система де-факто превращена в разрешительную это нарушит другие права граждан¹.

Правоприменительная практика России, связанная с законом о публичных мероприятиях, неоднократно оценке ЕСПЧ. И, к сожалению, эта оценка неудовлетворительна.

Так только лишь в течении 2019 г. ЕСПЧ вынес 4 нарушения о существенных нарушениях права на свободу публичных мероприятий. Наряду с этим, в каждом из этих случаев ЕСПЧ встал на сторону заявителей, признав виновными органы власти и признав их решения необоснованными.

Также в 2019 году ЕСПЧ вынес более 10 схожих, но менее значительных постановлений, с менее значимыми нарушениями.

Так, например, постановление «Рябинина и другие против Российской Федерации» из разряда менее значительных.

В данном постановлении ЕСПЧ, сослался на уже сложившуюся практику оценки российских властей, в частности, их действий и просто вынес решение на основе прецедента, не формулируя новых правовых позиций.

ЕСПЧ также указал, что Конвенции противоречат:

¹ Будылин С. Свобода собраний в практике ЕСПЧ и российских судов // Право в мире. 2021. № 1. С. 3.

- 1) осуждение (за малозначительные нарушения) участников оппозиционных мероприятий на многолетние тюремные сроки;
- 2) отказы в согласовании публичных мероприятий на надуманных основаниях;
- 3) практика наказания и разгона участников несогласованных мероприятий лишь потому, что они являются несогласованными.

Помимо этого, в одном из самых известных дел («Навальный против Российской Федерации») ЕСПЧ установил, что речь идет не просто о добросовестных ошибках системы, слишком озабоченной поддержанием общественного порядка, а о подавлении политического плюрализма российскими властями¹.

В деле «Лашманкин против Российской Федерации» ЕСПЧ обнаружил не только существенное нарушение прав конкретных 23 заявителей, но и выявил серьезные системные нарушения Конвенции, а также внес предложение о мерах, которые должны быть приняты властями РФ с целью улучшения ситуации в вопросах реализации данного права.

Наряду с этим, ЕСПЧ было обнаружено, что власти России регулярно отказывают участникам мероприятий в согласовании их действий безосновательно, не объясняя гражданам причины своих решений. Если же мероприятия все-таки проводятся, их, как правило, разгоняют, а участников подвергают административному и уголовному наказанию, также без существенных на то причин.

Также, ЕСПЧ выразил позицию о том, что власти не проявляют «требуемой степени терпимости» к различным мирным несогласованным мероприятиям.

Комитет министров Совета Европы в 2017 г. из-за принятия постановления ЕСПЧ «Лашманкин против Российской Федерации» стал контролировать ситуацию с правом на Публичные мероприятия в нашей стране. В 2018 году Комитет министров отметил «ряд позитивных изменений в судебной практике Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации». Однако далее Комитет подчеркнул «необходимость оперативного принятия дополнительных мер для обеспечения того, чтобы практика соответствующих муниципальных властей и полиции, в том числе в отношении применения силы, раз-

¹ Терехов К. Верховный суд России должен «оправдать» Навального и Офицера // «Вестник Рос. Евро Суд». 2016. № 2. С. 36.

гона публичных мероприятий и ареста участников, была приведена в соответствие с требованиями Конвенции»¹.

В своем, представленном в 2018 г. постановлении по делу «Навальный против Российской Федерации» ЕСПЧ упомянул о надзоре, введенном Комитетом министров надзоре и дал разъяснения обязанностей России, обусловленных этим контролем.

Суд указал, что постановление, в котором ЕСПЧ признал нарушение Конвенции, «налагает на государства-ответчика правовое обязательство не только выплатить заинтересованным лицам суммы, присужденные в порядке справедливой компенсации, но и выбрать под контролем Комитета министров Совета Европы общие и (или), если это необходимо, индивидуальные меры, которые он считает целесообразным включить во внутригосударственное законодательство с тем, чтобы положить конец нарушению, выявленному Европейским Судом».

Применительно к рассмотренному им делу ЕСПЧ пришел к следующим выводам: «Это тот случай, когда Европейский Суд считает, что власти Российской Федерации должны принять соответствующие законодательные и (или) другие меры общего характера, чтобы обеспечить в своей правовой системе механизм, требующий от компетентных органов образом учитывать фундаментальный характер свободы мирного собрания и проявлять терпимость к несанкционированным, но мирным собраниям, вызывающим только определенные нарушения повседневной жизни, не выходящие за уровень незначительных неудобств, уделять надлежащее внимание при ограничении этой свободы вопросу о том, оправдывается ли это ограничение законными интересами, такими как необходимость предотвращения беспорядков или преступлений и защиты прав и свобод других лиц, и установить справедливый баланс между этими интересами, с одной стороны, и осуществлением гражданином его права на свободу мирного собрания, с другой стороны ...»².

В связи с этим ЕСПЧ положительно отозвался о принятом в 2018 году постановлении Пленума ВС о публичных мероприятиях. По словам ЕСПЧ, это постановление «содержит долгожданные разъяснения для судебных органов и подчеркивает необходимость принятия законодательных и (или) других общих мер».

¹ Чаплинский В. Б. Проблемы реализации прав граждан при проведении публичных мероприятий на территории Российской Федерации // Молодой ученый. 2021. № 3. С. 64.

² Там же. С. 65.

Действительно, в этом постановлении Пленума ВС содержится много полезных положений. Так, например, там говорится, что помехи для транспорта и пешеходов сами по себе не могут служить основанием для отказа в согласовании митинга в данном месте.

ВС пишет следующее: «Судам необходимо учитывать, что неудобства, вызываемые проведением публичного мероприятия, для граждан, не участвующих в нем, а также предположения органа публичной власти о возможности возникновения указанных неудобств сами по себе не могут являться уважительной причиной для изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия. Например, неудобства, связанные с необходимостью временного изменения маршрутов движения транспорта, помехи движению пешеходов не могут расцениваться в качестве уважительной причины предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, если условия дорожного движения и поведение всех участников этого движения будут находиться в пределах допустимых норм и не будут способствовать возникновению дорожно-транспортных происшествий».

Однако невзирая на попытки улучшить российское законодательство в области публичных мероприятий, лето 2019 года — обусловленное протестными мероприятиями, показало, что на практике в нашей стране ничего не поменялось в положительном направлении. Однако если и поменялось, то точно не в лучшую сторону. Это можно пронаблюдать на примере, применяемых санкций и мер ответственности. Так, если в 2010 г. за прикосновение манифестанта к полицейскому ему был назначен штраф 500 рублей, то в 2019 при подобном случае манифестанта приговорили к трем годам лишения свободы.

Минюст РФ В мае 2020 г. предоставил Совету Европы доклад о мерах, принимаемых российской стороной с целью исправить ситуацию относительно реализации публичного права.

Таким образом, Минюст с гордостью сообщил о мерах, среди которых:

- 1) распространение методичек по позициям ЕСПЧ;
- 2) перевод постановления ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие»;
- 3) некоторые изменения в российском законодательстве;
- 4) подготовка к переводу на русский язык «Руководства ЕСПЧ по свободе собраний» (публичных мероприятий).

Наряду с этим также представившими Совету Европы свой отчет российскими правозащитниками текущую ситуацию в России оценивают в более скептическом ключе.

Так, по данным правозащитной организации «ОВД-инфо», в 2017 году в Москве и Санкт-Петербурге на мирных акциях задержали 4621 человек, в 2018 — 2465 человек, а в 2019 — 4034¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что той самой терпимости, о которой упоминал ЕСПЧ относительно публичных мероприятий, по-прежнему нет. Органы власти, как и прежде необоснованно отказывают в проведении многих мирных публичных мероприятий, а спонтанные акции по-прежнему не допускаются, наряду с этим отсутствует законодательное закрепление подобных спонтанных акций.

Также отсутствие терпимости российских властей доказывает и то, что на одном лишь спонтанном мероприятии относительно фальсификации результатов московских выборов 27 июля 2019 года было задержано более 1300 человек, из них к административной ответственности было привлечено более половины граждан.

Кроме того, по поводу этого же мероприятия был вынесен 21 обвинительный приговор, в большинстве обусловленных лишением свободы (в рамках «Московского дела»).

На основании вышесказанного, следует справедливый вывод о том, что судебные акты российских судов, принимаемые с нарушениями положений Конвенции — неправосудные (наущающие закон). Все это имеет непосредственное отношение и к актам, которым ЕСПЧ дает отрицательную оценку и к иным аналогичным решениям, недошедшим до ЕСПЧ по тем или иным обстоятельствам. Таким образом, совершенно обоснованным становится вопрос о том понимают ли российские суды, что вынесение таких решений является неправосудным? Вопрос интересен еще и потому, что за заведомо неправосудные решения в нашей стране предусмотрена уголовная ответственность. Здесь нельзя не подёрнуть, что иногда российский суд все же обращает внимание на анализ положений Конвенции и практики ЕСПЧ. Но и этот анализ является поверхностным. Непосредственно суд, часто констатирует, что права человека (включая свободу собраний) могут ограничиваться законом для охраны общественного порядка или других легитимных целей.

Судьи даже зачастую вставляют в свои судебные акты типовой абзац со ссылками на несколько дел ЕСПЧ, подтверждающих это

¹ Князев С. Д. Обязательность постановлений ЕСПЧ в правовой системе России // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 71.

положение. На этом обращение к положениям ЕСПЧ, как правило заканчивается и суд дальше переходит к вынесению решений о штрафах и назначений уголовного наказания за организацию публичных мероприятий и участие в них.

На этом российский суд обычно считает вопрос об обоснованности вмешательства в права человека исчерпанным и дальше спокойно переходит к решению технических вопросов, наподобие суммы штрафа за участие в несогласованном митинге.

Тогда как правильным бы было проанализировать не только практику ЕСПЧ, но и проанализировать, те публичные мероприятия, от которых пострадало общество в плане штрафов и привлечения к ответственности. Не лишним было бы проанализировать непосредственно те дела ЕСПЧ, которые схожи с конкретными судебными делами в нашей стране. Иными словами, для каждого российского дела найти в практике ЕСПЧ схожие постановления.

В период 2017–2019 годов ниже представленный фрагмент текста без малейших изменений был более тысячи раз повторен в решениях разных судей Мосгорсуда. Судьи рассматривали, в качестве второй инстанции, жалобы на постановления районных судов о привлечении граждан к административной ответственности за участие в публичных собраниях¹.

«Данное право, как указывал Европейский Суд по правам человека, являясь основополагающим правом в демократическом обществе, тем не менее, в силу п. 2 ст. 11 названной Конвенции может подлежать ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц (Постановления от 26 июля 2007 г. по делу «М. против Российской Федерации», от 14 февраля 2006 г. по делу «Христианско-демократическая народная партия против Молдовы» и от 20 февраля 2003 г. по делу «Джавит Ан (Djavit An) против Турции»)

Мы провели поиск решений в одной из справочно-правовых систем и обнаружили 1140 решений Мосгорсуда (в период за 2018–2020), в которых содержался вышеуказанный, своего рода шаблонный фрагмент. В 27 случаях этим фрагментом были частично изменены акты

¹ Лихачев М. А. Европейский Суд и Россия: казнить нельзя помиловать // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 26.

нижестоящих судов; но ими были скорректированы лишь несущественные ошибки в текстах судебных актов; а также снижены суммы штрафов, возлагаемых на манифестантов. Наряду с этим данное положение никак не затронуло вопрос об отмене наказания.

Так в оставшихся случаях наказание осталось в силе и данное положение никак не повлияло на его смягчение¹. Таким образом можно сделать вывод о том, что ссылки российских судов на фрагменты постановлений ЕСПЧ, нередко применяются нецелесообразно, парадоксально и, разумеется, нуждаются в разъяснениях со стороны самих российских судов.

Итак, проанализировав, отмеченные ЕСПЧ пробелы в российском законодательстве и ошибки правоприменительной практики, еще раз подчеркнем том, что ЕСПЧ не единожды давал отрицательную оценку российской практике реализации права на публичные мероприятия. В одном только 2019 году такая оценка была дана около десяти раз. При рассмотрении жалоб участников и организаторов российских публичных мероприятий, ЕСПЧ практически всегда находит нарушения свободы собраний со стороны российских органов власти.

Можно также сделать вывод о том, что состояние дел, связанных с реализацией права на публичные мероприятия в нашей стране на сегодняшний день близко к тому, что было в 1857 году, когда не гражданам без объяснений запрещали неудобные властям «сходбища и собрания»². Из положений Конституции РФ следует, что Конвенция относится к правовой российской системе. Суды РФ нередко делают ссылки на практику ЕСПЧ, и на Конвенцию в части права на реализацию публичных мероприятий. Однако, к сожалению, подобные ссылки, в большинстве случаев указываются формально. Кроме того, такие актуальные на сегодняшний день дела, как например «Навальный против России» не обсуждаются в решениях российских судов.

Безусловно, не следует буквально исполнять все решения ЕСПЧ. Так буквальная имплементация Постановления ЕСПЧ от 8 апреля 2021 года «CASE OF VAVŘIČKA AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC» — может придать постоянный характер практике введения ограничений конституционных прав, в частности свободы слова

¹ Коробка Е. ЕСПЧ: власти не вправе пресекать мирное собрание, даже если граждане заранее не уведомили о его проведении // Адвокатская газета. 2020. № 1. С. 27.

² Эктумаев А. Б. Свобода собраний и объединений в правовых позициях Европейского Суда // Пермский юридический альманах. 2018. № 1. С. 228.

и свободы собраний посредством подзаконных актов. Фактически ограничить личные права в общественных интересах, без введения специального правового режима, посредством подзаконных актов (в России, с учетом новой редакции статьи 79 Конституции РФ, подобные риски исключены).

Однако, общая практика ЕСПЧ все же носит позитивный характер и рекомендации подтвержденные сотнями схожих обращений достойны внимательного исследования.

В настоящее время в ЕСПЧ ожидают своего решения 12 тысяч обращений граждан России, все они должны быть рассмотрены в упрощенном порядке до 1-го сентября 2022 года, по предварительной оценке — около 65 % обращений связаны с необоснованным привлечением к административной ответственности при реализации гражданами права на проведение публичных мероприятий.

Снизить такую статистику возможно только посредством декриминализации публичных мероприятий и в первую очередь это касается — недопустимости привлечения к административной ответственности за одиночный пикет.

С прекращением деятельности Европейского Суда по правам человека для граждан России, Конституционный Суд Российской Федерации обязан взять на себя данную функцию.

4.4 Реализация права на одиночный пикет в условиях ужесточения законодательства (проблемы практики)

Одиночный пикет — это самая доступная форма публичного выражения мнения для граждан, не требующая согласований или разрешений. Однако только в Москве и Санкт-Петербурге в период с 2018 года по конец 2021 года было привлечено к административной ответственности 1427 человека.

Обосновывая подобную практику правоприменитель ссылается на региональные ограничения на массовые мероприятия в связи с противоковидными мерами, из заключений суда следует: «Проведение одиночного пикета направленно на привлечение общественного внимания к общественно-политическим проблемам то есть ставит своей целью массовое скопление граждан, недопустимое в период пандемии».

С такой позицией принципиально не согласен Европейский суд по правам человека, все обращения, за исследованный период, связанные с восстановлением нарушенных прав пикетирующих были удовлетворены, несмотря на пандемию.

Порядок реализации данного конституционного права, гарантируется статьей 31 Конституции и регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливая принципы проведения публичных мероприятий, порядок их организации и гарантии реализации прав граждан.

Так же напомним, что пикет в целях предвыборной агитации или агитации по вопросам референдума регулируется законодательством о выборах и референдумах.

В настоящее время на законодательном уровне, пикетированию дается следующее определение. Пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации. Одиночное пикетирование осуществляется одним человеком.

Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию. Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации, в Санкт-Петербурге составляет 50 метров. Указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров. Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, в том числе участие нескольких лиц в таких актах пикетирования поочередно, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием.

Важно знать, что одиночное пикетирование имеет отличительные признаки от других публичных мероприятий:

— участвует один совершеннолетний гражданин РФ — со своим паспортом гражданина РФ (статья 5, пункт 1);

— если на этой же территории осуществляется другое подобное одиночное пикетирование, необходимо чтобы пикетчики находились на достаточном расстоянии друг от друга (вне зоны видимости). Например, на углах здания, при условии того, чтобы участники не видели друг друга;

— рядом с пикетчиком не должно стоять людей, выражающих аналогичные мнения или поддерживающих ваши любым способом — например, общаться с участником пикетирования. Помните о возможных провокациях — к пикетчику подходит человек и начинает его активно и публично — словом или действием — поддерживать. С точки зрения полиции, это уже массовый пикет, для проведения которого необходимо уведомление органов власти;

— пикетчик выражает своё мнение (выражаемое мнение не должно нарушать закон);

— осуществляется без передвижения;

— осуществляется без использования звукоусиливающих технических средств;

— осуществляется путем размещения у пикетируемого объекта одного гражданина, использующего плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

При пикетировании разрешается: стоять, сидеть у пикетируемого объекта, использовать средства наглядной агитации, раздавать проходящим прохожим листовки, давать интервью СМИ для объяснения цели и мотивов пикетирования и своей позиции по пикетируемому вопросу, с этой же целью отвечать на вопросы прохожих, выкрикивать краткие лозунги, слоганы по теме пикета с использованием возможностей своего голоса. Но по выкрикам мнения чиновников разошлись, некоторые считают, что надо молчать, но есть и такие которые считают, что можно выкрикивать краткие лозунги. Так что лучше, советуем проводить пикет молча.

При пикетировании запрещается: передвигаться по месту пикетирования, танцевать, делать акробатические трюки, использовать звукоусиливающие средства (свистки, дуделки, микрофоны, мегафоны и т. п.), музыку, иные звукозаписи, агитировать путем бесед с прохожими, произносить речи, петь песни, стучать чем-либо по чему-либо, нарушать общественный порядок, мешать движению прохожих и транспорта, распивать спиртные напитки, мусорить, повреждать и уничтожать чужое имущество, не выполнять законные требования сотрудников правоохранительных органов, оказывать им сопротивление.

Стоит заметить, что в соответствии с Федеральным законом № 65-ФЗ г. от 8 июня 2012 г. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон « собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях

и пикетированиях» участники публичных мероприятий не вправе¹² скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности.

Данная норма вступала в противоречия с требованиями о ношении медицинских масок в общественных местах в период пандемии, на момент сдачи работы в печать, данные ограничения сняты только в ряде субъектов России. За 2019-2022 годы в правоприменительной практике накопились многочисленные коллизии вызванные данным противоречием.

Время и место проведения пикета определено общими правилами применимыми для всех публичных мероприятий, были подробно рассмотрены в первых главах.

Для понимания допустимых правил поведения полиции, важно рассмотреть основания приостановления или прекращения публичного мероприятия:

Статья 15. Основания и порядок приостановления публичного мероприятия

1. Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

2. В случае невыполнения требования об устранении нарушения, указанного в части 1 настоящей статьи, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. При устранении нарушения публичное мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ г. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

² Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»

3. Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, то публичное мероприятие прекращается в порядке, предусмотренном статьей 17 настоящего Федерального закона.

Статья 16. Основания прекращения публичного мероприятия

Основаниями прекращения публичного мероприятия являются:

1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;

2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований настоящего Федерального закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

Статья 17. Порядок прекращения публичного мероприятия

1. В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления:

— дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;

— устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

— в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.

2. В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Порядок прекращения публичного мероприятия, предусмотренный частью 1 настоящей статьи, не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих случаях прекращение публичного мероприятия осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Неисполнение законных требований сотрудников полиции или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного

мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Факты, подлежащие проверке при оценки законности проводимого пикета:

1. Наличие у пикетчика гражданства РФ, достижение 18 летнего возраста (ч. 1 ст. 5 ФЗ № 54);

2. Плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, должны содержать информацию, не запрещённую законодательством:

Ч. 2 ст. 29 Конституции РФ. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Ст. 205.2. Уголовного кодекса РФ. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма.

Ст. 280. Уголовного Кодекса РФ. Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности.

Ст. 282. Уголовного Кодекса РФ. Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства.

Ст. 354. Уголовного Кодекса РФ. Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны

Ст. 5.60. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Клевета

Ст. 5.61. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Оскорбление

Ст. 5.62. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Дискриминация

Ст. 20.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Мелкое хулиганство

Ст. 20.3. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики

Ст. 20.29. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Производство и распространение экстремистских материалов

В связи с вышеизложенным стоит отметить увеличение количества задержаний из-за содержания плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Однако возникает дилемма о допустимости вменения за ассоциативные и двусмысленные плакаты. Так 23 февраля 2022 года на Невском

проспекте Санкт-Петербурга был задержан гражданин Любимов, державший в руках репродукцию картины Верещагина «Апофеоз войны»: фактически здесь речь идет о субъективном сличении смыслов, а не о объективной оценке публичной акции.

Для устранения подобных противоречий в правоохранительной практике и защиты прав граждан, представляется разумным ввести возмездную услугу: предварительная правовая экспертиза плакатов и других средств наглядной агитации. В качестве экспертов могут выступать адвокаты. При наличии соответствующей экспертизы гражданин не будет нести ответственности за содержание плаката.

Как справедливо отмечает А. В. Саленко¹: «Одиночное пикетирование по своей конституционно-правовой природе представляет собой в первую очередь способ реализации свободы мысли, слова, выражения мнения, права на свободное распространение информации, а также права на свободное развитие личности».

Михаил Емельянов² выразил следующее мнение: «Я понимаю чисто по-человечески. Иногда раздражают люди, которые стоят перед Думой или Советом Федерации, буквально лезут в глаза со своими плакатами. Но, с другой стороны, можно понять и этих людей, их проблемы, они хотят привлечь внимание. Поэтому, я думаю, к этому надо относиться терпимо».

Депутат подчеркнул, что у каждого пикета есть свой адресат, и люди хотят, чтобы их услышали именно чиновники либо депутаты, кто может решить их вопрос, поэтому пикетировать где-то далеко от присутственных мест тоже было бы неправильно.

В Конституционный суд России за последние несколько лет по поводу одиночных пикетов обращались уже не один десяток раз. В Конституционном суде напомнили, что уже изучали закон о митингах и противоречий в нём одном не увидели. Возможность в конкретном деле приравнять совокупность одиночных пикетов к требующему согласования публичному мероприятию обоснована. Граждане, как отмечено в документе, порой злоупотребляют своим правом и собираются де-юре стоять в одиночном пикете, а де-факто пикетируют группой лиц. Однако только единство замысла и общей организации

¹ Саленко Александр Владимирович, доцент кафедры международного и европейского права Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта, кандидат юридических наук, магистр права.

² Депутат Государственной думы Российской Федерации II–VII созывов, в Государственной Думе с 1995 года по 2021 год.

нельзя считать достаточным доказательством того, что за пикетом прячется коллективная акция. Требовать согласования можно лишь тогда, когда «совокупность одиночных пикетов выражается вовне в одновременном и, как правило, непрерывном участии в ней группы лиц, объективно требующем принятия необходимых обеспечительных мер». Приравнивать к мероприятиям, требующим уведомления властей, одиночные пикеты, которые проводятся в течение нескольких дней и заключаются в ежедневном участии в них не более одного лица, означает несоразмерно ограничивать право на свободу собраний, указали в КС. Судам общей юрисдикции надлежит применять нормы только так и не иначе.

Поэтому Конституционный суд признал неконституционной практику считать одиночные пикеты, проходящие в разные дни, одним коллективным мероприятием. Суд посчитал также, что привлечь к административной ответственности организатора, когда тот не подает уведомление о таком мероприятии, нельзя. Постановление с соответствующим решением опубликовано на сайте суда. Теперь, если одиночные пикеты проходят в течение нескольких дней и каждый день в них участвует не более одного человека, такие пикетирования больше не могут считаться единым публичным мероприятием.

Решение КС вынес в связи с жалобой казанской экоактивистки Ирины Никифоровой, ее дело вел Институт права и публичной политики. ОВД-Инфо и Правозащитный центр «Мемориал» направляли в КС заключение с обзором применимых международно-правовых стандартов по этому делу¹.

Зимой 2020 года Никифорова организовала одиночные пикетирования против строительства мусоросжигательного завода в Казани; через социальные сети активистка призывала жителей принять участие в пикетах. Чтобы избежать необходимости согласования, Никифорова составила расписание пикетов так, чтобы в любой день в пикете принимал участие только один человек. На пикетах никого не задержали. Позднее суд посчитал такое мероприятие «одним публичным мероприятием», а Никифоровой вменили организацию публичного мероприятия без уведомления (ч. 2 ст. 20.2 КоАП). По мнению суда, хотя пикеты проходили в одиночном формате, все они были

¹ Конституционный суд: нельзя считать единым мероприятием одиночные пикеты, проходящие в разные дни [Электронный ресурс]. URL: <https://ovdinfo.org/express-news/2021/05/19/konstitucionnyy-sud-nelzya-schitat-edinym-meropriyatiem-odinochnye-pikety> (дата обращения: 01.12.2021).

объединены общими целями, требованиями и схожими средствами агитации, а значит — это было массовое мероприятие. Вахитовский районный суд Казани признал Никифорову виновной и назначил ей 30 часов обязательных работ.

Активистка обжаловала постановление суда в Верховном суде Татарстана и Шестом кассационном суде общей юрисдикции, но те оставили решение в силе. Тогда Никифорова обратилась в Конституционный суд с жалобой на нарушение ее конституционных прав на проведение пикетирования (ст. 31 Конституции) и свободу мысли и слова (ст. 29).

КС не согласился с выводами судов и отметил, что суды должны учитывать обстоятельства проведения пикетов и не могут ограничиваться только критериями общего замысла пикетирования. По мнению суда, переqualифицировать одиночного пикета в публичное мероприятие, требующее согласования, можно только когда одиночные пикеты проходят одновременно и непрерывно.

Приравнивание же одиночных пикетов к массовым публичным мероприятиям нарушает установленные Конституцией (ч. 3 ст. 55 Конституции) принципы необходимости, соразмерности и пропорциональности ограничения прав, в частности, права на свободу собраний (ст. 31).

Одиночные пикеты до и во время пандемии.

В период с марта 2020 по март 2022 года в России действовали ограничительные меры в связи с распространением коронавирусной инфекции. Уже к концу марта 2020 года ограничения ввели более чем в 40 российских регионах.

Активистов, которые нарушали запрет, штрафовали за нарушение самоизоляции по ст. 20.6.1 КоАП («Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения»). На данной гистограмме представлены данные о количестве задержаний до пандемии и во время неё¹.

Серьезные сомнения вызывает вопрос о том, были ли у региональных властей полномочия запрещать публичные мероприятия и перемещение граждан в целом. Даже в условиях эпидемии ограничивать конституционные права человека (к которым относится и право на свободу собраний) разрешается только федеральным законом.

¹ Задержания на одиночных пикетах по годам 2013–2020 [Электронный ресурс]. URL: https://public.flourish.studio/visualisation/3371641/?utm_source=showcase&utm_campaign=visualisation/3371641 (дата обращения: 01.12.2021).

Федеральные законодатели наделили глав субъектов некоторыми полномочиями в этой сфере только с 1 апреля: им разрешили устанавливать «обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации». Однако многие ограничения и запреты на уровне регионов были введены еще до этого, в марте.

Первые ограничения на число участников публичных мероприятий московские власти ввели с явным нарушением процедуры. Во-первых, проект указа следовало опубликовать заранее для независимой антикоррупционной экспертизы. Во-вторых, указы мэра по вопросам защиты прав и свобод человека, в том числе права на охрану здоровья, должны вступать в силу через 10 дней после опубликования, а не сразу, как это произошло на практике.

Ограничения, введенные в регионах после требования главного государственного санитарного врача (начало действовать с 17 марта, не распространяется на Москву), во многих субъектах распространили не только на массовые, но и на публичные мероприятия, к которым относятся и одиночные пикеты.

На конец марта как минимум в 58 регионах при введении ограничений, распространяющихся на публичные или массовые мероприятия, не обозначался конкретный срок окончания их действия. В документах можно встретить такие формулировки, как «до особого распоряжения», «до особого указания», «в зависимости от развития ситуации», «на срок до ликвидации угрозы распространения коронавирусной инфекции». Это усложняет контроль за продлением ограничений и создает потенциальный риск того, что они не будут сняты в будущем.

Из-за того, что в нормативную базу, регулирующую публичные мероприятия, во второй половине марта постоянно вносятся изменения, возникают проблемы с проведением уже согласованных акций или тех, о которых ранее было подано уведомление. В условиях резкого увеличения скорости изменения правил, сроки уведомления и скорость его рассмотрения органами власти остались прежними.

Скорость и строгость нормативного ограничения публичных мероприятий опережают ограничения иных массовых мероприятий. Например, в тот момент, когда в Москве и Московской области уже запретили любые публичные мероприятия (в том числе одиночные пикеты), досуговые мероприятия до 50 человек в этих субъектах проводить еще разрешалось. При этом общественный транспорт, где также возможно скопление людей, продолжал функционировать.

В целом мы наблюдаем разные подходы местных администраций к согласованию публичных мероприятий. В одних городах власти запрещают акции, в том числе уже согласованные ранее или не подпадающие под введенный в регионе нормативный запрет. Одновременно в других городах даже в конце марта удастся провести пикеты — в крайнем случае, власти предлагают снизить число участников. В результате увеличивается непредсказуемость и создаются разные условия для жителей разных городов.

Не всегда используется возможность обеспечить безопасность участников без полного запрета на проведение акций: рекомендации сохранять дистанцию между демонстрантами, использовать медицинские маски и антисептики. Более того, власти не сделали дополнительных разъяснений о возможности носить маски на акциях в условиях пандемии. Закон о митингах запрещает участникам публичных мероприятий скрывать лица. Конституционный и Верховный суды отмечали, что ношение медицинских масок не всегда должно рассматриваться как правонарушение, в каждом конкретном случае следует учитывать обстоятельства. Однако во время эпидемии уже как минимум в одном случае это привело к задержанию.

Представляется, что задержание на публичных мероприятиях, особенно на одиночных пикетах, в условиях эпидемии несет больше угрозы заражения, чем сам факт проведения таких акций. Задержание предполагает близкий контакт с сотрудниками полиции и другими задержанными, доставленными в тот же отдел, в то время как уличную акцию можно проводить с сохранением социальной дистанции¹.

Одиночный пикет — это базовый метод политического влияния общества на власть, важнейший термин словаря современной демократии. В истинно демократических странах эта форма гражданской активности является естественным и гарантированным правом свободного человека. Но в чём же его, какой политический смысл имеет это явление? Чего хотят пикетирующие и каких итогов добиваются в конечном счёте?

Наличие транспарантов, плакатов и баннеров в руках участников акции — лучшая трансляция требований протестующих.

¹ Свобода собраний в России на фоне пандемии [Электронный ресурс]. URL: <https://ovdinfo.org/reports/svoboda-sobraniy-v-rossii-na-fone-pandemii#7> (дата обращения: 01.12.2021).

Одиночный пикет является классическим и потенциально мощным способом выражения общественного мнения по тому или иному остросоциальному или политическому вопросу. Эта форма гражданской активности является инструментом, при грамотном использовании которого, возможно оказывать влияние на политический режим, вплоть до его свержения.

Кадры с одиночных пикетов часто впечатляют решительностью граждан высказывать свое мнение и отстаивать свои права в любых условиях, ошеломительно и само осознание того, что люди из разных мест нашей необъятной родины требуют одного — перемен. Но не меньшее удивление вызывают результаты подобных акций: часто бывает так, что политическая энергия народных масс не имеет ничего общего с практическими результатами этих демонстраций.

Конечно, существуют и случаи успешных одиночных пикетов, например, в январе 2021 года, восемь семей из разных городов России вышли на одиночные пикеты¹. Они просят ускорить начало работы нового фонда «Круг добра», чтобы получить дорогостоящие и не зарегистрированные в России лекарства. Сразу же после этого, 5 января, Владимир Путин объявил о создании фонда «Круг добра». В 2021 году фонд получит порядка 60 млрд рублей. «Круг добра» будет финансироваться за счет повышенного НДС, введенного с 1 января 2021 года для людей с доходом более 5 млн рублей в год. Но стоит признать, что к существенным изменениям в государственной политике, большинство даже самых крупных серий одиночных пикетов привести не способны.

Тем не менее, это не повод не выражать своего гражданского недовольства, если у общества накопилось достаточно претензий к государству. Если митингующая сторона отчётливо заявляет свои требования, а протестные акции имеют регулярный характер, власть скорее всего, рано или поздно, будет вынуждена прислушиваться к мнениям протестующих граждан.

Также современные одиночные пикеты часто связывают с так называемым эффектом Стрейзанд. Эффект Стрейзанд — социальный феномен, выражающийся в том, что попытка изъять определённую

¹ Семьи детей со СМА просят ускорить закупку лекарств [Электронный ресурс]. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2021/01/12/sma-nachalo-raboty-fonda-krug-dobra/> (дата обращения: 01.12.2021).

информацию из публичного доступа приводит лишь к её более широкому распространению (обычно посредством интернета).

В случае же с одиночным пикетом этот эффект носит немного другой характер. Иногда участники пикетов специально нарушают установленные правила его проведения. Нарушение правил влечет за собой задержание пикетирующих, сотрудниками органов внутренних дел. Всё дело в том, что правильно проведенный пикет может обратить на себя внимание максимум 100 проходящих мимо людей, а если пикетирующего задержат за нарушение правил проведения, факт его задержания сразу появится в СМИ и социальных сетях, и тогда содержание данного пикета увидят миллионы людей. Цель данного пикета будет достигнута, очень большое количество людей заметят его и возможно поддержат идею этого пикета, а платой за такую массовость будет являться всего лишь административная ответственность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право на проведение публичного мероприятия неразрывно связано со свободой слова и свободой собраний. Оно традиционно признавалось базовым стандартом демократического государства.

Провозгласив права человека высшей ценностью, обязав государства обеспечить незыблемыми гарантиями институт «личных прав», ООН закрепила эгоцентрическую (либеральную) модель конституционно-правовых отношений на 70 лет.

В большинстве демократических стран, принимавших конституции после 1948 года предусмотрены схожие гарантии для развития эгоцентрической модели, ставящей права и свободы личности в приоритет над общественными и государственными интересами. В Конституции Российской Федерации 1993 года данные гарантии получили следующую интерпретацию: признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2); приоритет норм международного права (п. 4 ст. 15); при введении чрезвычайного положения не подлежат ограничению важнейшие права и свободы (перечень предусмотрен п. 3 ст. 56).

Подобный либеральный подход за 70 лет «оброс» комплексом международных конвенций и решений международных судов, став, фактически фундаментальной концепцией.

Пандемия, вызванная COVID-19, заставила многие государства пересмотреть эгоцентрическую концепцию в пользу общественных интересов.

Так всего за два года пересмотру подверглись:

Свобода слова. Самого начала распространения COVID-19, политические соображения столкнулись с правом на свободу слова. В результате власти многих стран заблокировали веб-сайты, приказали удалить нежелательный контент. Сверх мерой в череде этих действий стала полная блокировка сети интернет в отдельных государствах. В ряде стран был усилен контроль над прессой, была введена цензура различных категорий публичных дискуссий о новой болезни и санкции на активистов.

В отдельных европейских странах, в частности в Венгрии, в законодательство введено положение о «состоянии опасности». Данное положение предписывает пятилетний тюремный срок за публикацию ложных или искаженных материалов о пандемии¹.

¹ Грищенко Т. А. Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021 №5/2021. С. 42

Свобода собраний, свобода передвижений. За период пандемии 192 страны ввели ограничения на свободу передвижения или на право на мирные собрания, шествия и демонстрации приуроченные к вопросам COVID-19. Характер и сроки введения ограничений менялись (и продолжают изменяться) в зависимости от страны.

Ряд стран не стали делать акцент на демонстрациях и протестах, а ввели ограничения на любые публичные собрания. Среди таких стран: Бельгия, Болгария, Кипр, Финляндия, Франция, Израиль и другие.

Стоит отметить, что Финляндия проводит различие между «публичными мероприятиями» и «публичными встречами», но подводит под одинаковые ограничения и те и другие.

Накладывая данные ограничения на конституционные права человека, правительства предполагали сдержать распространение новой инфекции. Однако вопрос об эффективности таких мер остается открытым. В ноябре 2020 года Европейский парламент провел опрос ряда стран. Цель опроса — выявить влияние ограничительных мер на распространение коронавирусной инфекции. Большинство из опрошенных стран указали, что у них нет данных о показателях инфицирования среди граждан, принимавших участие в демонстрациях, протестах или собраниях на открытом воздухе. Норвегия заявила, что мало кто заразился в результате массовых мероприятий, но не предоставила подробной статистики. Чешская Республика сообщила об отсутствии данных, сославшись на малое количество публичных мероприятий за интересующий период¹.

Сложно переоценить последствия пандемии, повлиявшие на институт прав и свобод человека. До недавнего времени большинство государств инициировали введение ограничений исключительно посредством принятия подзаконных актов, что привело к многочисленным судебным разбирательствам о конституционности введенных ограничений².

¹ https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226108/No.30_Restrictions_on_the_right_to_demonstrate_in_the_context_of_the_fight_against_Covid-19.pdf

² Так, например, в США суды были буквально завалены исками от различных заведений, которые пытались оспорить ограничения налагаемые правительством. В Луизиане ряд владельцев ресторанов и таверн возражали против временного закрытия их заведений и обязанности носить маски внутри помещений (4 Aces Enterprises LLC v. Edwards // 2:20-cv-02150-MLCF-DPC; Aces Enterprises LLC v. Edwards // 0:20-cr-30526). В Колорадо ночной клуб пытался оспорить требование государственного департамента общественного здоровья об уста-

Международное сообщество нуждалось в универсальных позициях, которые могли бы заложить основы для пересмотра эгоцентрической концепции. Первым шагом на этом пути стало Постановление ЕСПЧ от 08.04.21 «CASE OF VAVŘIČKA AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC». Данное постановление и его влияние на обеспечение гарантий на проведение публичных мероприятий в европейских странах подробно рассмотрено автором в четвертой главе. Буквальная имплементация данного постановления может сделать практику введения ограничения конституционных прав посредством подзаконных актов постоянной.

В России, с учетом новой редакции статьи 79 Конституции РФ, подобные риски исключены.

Учитывая три года ограничений, вызванных пандемией, массовый характер несанкционированных митингов в 2021 году и сложившуюся к марту 2022 года внешнеполитическую обстановку реализация права на проведение публичных мероприятий в Российской Федерации приобретает особую злободневность. Безусловно, до окончания специальной военной операции обсуждать либерализацию института публичных мероприятий не представляется возможным. Однако следует принять во внимание, что ужесточение административного законодательства и введение уголовной ответственности посредством принятия Федерального закона от 4 марта 2022 г. N 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» могут привести к радикализации части населения, расколу в обществе, потере доверия к демократическим институтам.

Участие граждан в публичных мероприятиях является не просто правом, но и одним из главных принципов, который лежит в основе конституционного строя. Данный принцип — ведущее начало политической системы России.

Основным регулятором исследованного института являются: Конституция и специальный федеральный закон. Сущность публичного

новлении минимальной дистанции между посетителями (4842 Morrison Road Corp. v. Tri-County Health Department // 2020CV31347). В Техасе несколько владельцев баров возражало против приказа Губернатора штата о временном закрытии всех заведений подобного рода (6th Street Business Partners LLC v. Abbott // 1:20-cv-00706-RP). Данные о делах взяты с [https://ballotpedia.org/Lawsuits_about_state_actions_and_policies_in_response_to_the_coronavirus_\(COVID-19\)_pandemic,_2020-2021](https://ballotpedia.org/Lawsuits_about_state_actions_and_policies_in_response_to_the_coronavirus_(COVID-19)_pandemic,_2020-2021).

мероприятия раскрывается через понятия: митинг, демонстрация, шествие и пикетирование. Самого термина «публичное мероприятие», как базового кодификационного понятия, в данном институте не содержится.

Следует отметить, что отношение к праву на публичные мероприятия в каждой отдельно взятой стране обусловлено, прежде всего, той правовой системой, к которой данная страна относится. (подробно данный вопрос рассмотрен в параграфе 1.2). В большинстве стран, которые мы рассмотрели, при формально установленном уведомительном порядке проведения массовых мероприятий, на практике действует порядок разрешительный. И в этом их правовой механизм подобен российскому.

Говоря о природе публичных мероприятий, следует остановиться на таких характеристиках как: санкционированные и несанкционированные мероприятия. Именно такой подход чаще всего встречается при анализе правоприменительной практики правоохранительных органов.

Вместе с тем, в ряде стран до пандемии широко применялись концепции «срочных и спонтанных публичных мероприятий». Они считались допустимой массовой реакцией граждан на значимые общественно-политические события. Ключевое условие данного института — спонтанность. В таких мероприятиях отсутствует планирование, оргкомитет или какая-либо инициативная группа. Участие в подобных публичных мероприятиях не предполагает привлечения к ответственности.

Стоит подчеркнуть, что защите подлежат только мирные публичные мероприятия — т. е. те, которые не предполагают применения насилия и возникновения общественного беспорядка. Кроме того, право на свободу собраний предполагает запрет дискриминации по какому-либо признаку.

Международные стандарты не освещают вопросы относительно обязательного порядка проведения массовых мероприятий (уведомительного или разрешительного). В различных резолюциях более благоприятным называется уведомительный характер, но на практике лишь малая часть стран закрепила такой порядок в своем законодательстве. Однако и в этих странах в период пандемии уведомительный порядок регулярно пресекался сотрудниками полиции.

Повсеместной международной практикой стало расширение понятия «участия» в публичном мероприятии и на интернет активность. «Защита права на мирные собрания распространяется и на удаленное участие, включая онлайн-встречи» — это разъяснение Комитета ООН стало чрезвычайно актуальным во время пандемии COVID-19. Останется оно

таковым и до окончания международного обострения, вызванного специальной военной операцией на Украине. За время пандемии ограничения на передвижение и обязательное соблюдение социального дистанцирования создали беспрецедентные проблемы для реализации права на собрания. В этой связи Интернет стал универсальным средством публичного выражения мнений и площадкой для консолидации граждан.

В каждой стране установлена своя система запретов, ограничений, меры юридической ответственности за нарушения правил реализации публичных мероприятий. Подробно автор раскрыл их в параграфе 3.4 «Ограничение прав и свобод в условиях пандемии».

Сопоставляя ограничения, введенные в ряде стран в период пандемии, с ограничениями на свободу слова и собраний в России, автор делает вывод о разумном, сбалансированном подходе отечественного правоприменителя. При этом автор делает акцент на необходимости исключения законодательства субъектов России из правового регулирования института публичных мероприятий. В реализации конституционных прав важно обеспечить прямое действие федерального законодательства, устранив региональные особенности.

Так же требуют пересмотра правила уведомления, в частности порядок подачи уведомления и сроки ответа уполномоченных органов. На данный момент власти обязаны ответить на запрос организаторов в течение трех дней, в ответе они могут предложить альтернативные варианты. В таком случае организаторы должны предоставить ответ на полученное от властей предложение не позднее, чем за 3 дня до мероприятия, указав, принята ли альтернатива или нет. После всей процедуры следует решение властей: согласование заявки или же отклонение и предложение иных вариантов.

Технически согласование акций — не самая легкая и понятная процедура. Федеральный закон предоставил регионам право самим решать, с какими органами власти организаторам необходимо согласовывать действия. В результате возникло многообразие вариантов. В некоторых регионах все действия согласовываются с муниципальными властями, в других — с муниципальными и региональными властями, а в городах федерального значения — только с региональными властями. В то же время разные действия организаторам публичного мероприятия необходимо согласовывать с разными органами власти, причем в каждом регионе регламент отличается. Однако и в таком сложном порядке есть исключения. В Санкт-Петербурге для согласования всех процедур существует специально созданный орган.

Автор приходит к выводу, что возможность субъектов устанавливать свои правила подачи уведомлений, определять специальные места для проведения мероприятий, регулировать допустимое расстояние между участниками мероприятия, регулировать особенности проведения мероприятий в специально отведенных местах, устанавливать особенности использования транспорта и прочее исключает прямое действие конституционных гарантий.

Региональные власти часто придумывают абсурдные предлоги для запрета реализации права граждан на публичные мероприятия. Из-за отсутствия разрешительного документа, выданного органами власти, суды постановляют арестовывать участников мирных, но несогласованных (несанкционированных) мероприятий.

Уведомительная процедура представляет собой скрытое средство ограничения публичных мероприятий. Будучи законодательно установленной, она полностью контролирует процесс проведения публичного мероприятия, поскольку предполагает получение специального разрешения от органов власти. Вполне справедливо относят к инструментам, ограничивающим право на публичные мероприятия, подачу уведомления о массовых мероприятиях и последующее получение разрешения.

Такую организацию процесса автор считает неприемлемой и предлагает внедрить универсальный автоматизированный метод подачи заявки через сайт «ГосУслуги». Так же, для защиты прав граждан, предлагается разумным ввести возмездную услугу: предварительная правовая экспертиза плакатов и других средств наглядной агитации. В качестве экспертов могут выступать адвокаты. При наличии соответствующей экспертизы, гражданин не будет нести ответственности за содержание плаката.

О необходимости дальнейшего совершенствования российского законодательства говорят и следующие факты:

— уровень отказов в согласовании мероприятий в России варьируется от 8,5 % до 23 %. Где нижний предел зарегистрирован в Екатеринбурге, а верхний в Самаре. Эти показатели стали известны из доклада по правам человека;

— в последнее десятилетие Россия стабильно занимает первые места в списке стран Совета Европы по числу жалоб, а с 2021 года стала первой по общему числу решений ЕСПЧ.

Выход из ЕСПЧ с 1 января 2023 может иметь негативные последствия на реализацию права на публичные мероприятия, Конституцион-

ному суду Российской Федерации необходимо будет компенсировать данный недостаток. Важнейшей рекомендацией ЕСПЧ касательно реализации в России права на публичные мероприятия можно назвать следующую: «Власти не проявляют “требуемой степени терпимости” к различным мирным несогласованным мероприятиям». Учитывая размытую формулировку данной рекомендации, ее реализация в отечественной правоприменительной практике возможна только через определения Конституционного Суда России. Подробно данная проблема рассмотрена в параграфе 4.3 «Право на публичные мероприятия: практика взаимодействия Европейского Суда по правам человека и российских судов»

До первого января 2023 года Европейская хартия является составной частью правовой системы России. Суды РФ нередко делают ссылки на практику ЕСПЧ и на Конвенцию, в части права на реализацию публичных мероприятий. Необходимо обеспечить закрепление важнейших гуманитарных положений посредством ППВС и Определений Конституционного суда.

Ниже приведены положения, требующие скорейшего пересмотра, по мнению автора:

Следует исключить квалификацию «пикетных очередей» как массового мероприятия. Одновременно с этим необходимо рассмотреть возможность полного исключения из административного законодательства ответственности за одиночный пикет (при этом ответственность за распространение экстремистских материалов посредством публичной их демонстрации должна сохраниться). Для сокращения количества случаев привлечения к ответственности за содержание публичных материалов — рассмотреть возможность введения возмездной услуги «предварительная экспертиза публичных материалов»; а так же пересмотреть положения, регулирующие публичную активность в сети Интернет.

Высказанные автором положения были основаны на многолетнем анализе отечественной и международной практики, а так же учитывали опыт пандемии и последствия Конституционной реформы. Однако автор представляет труд к изданию в разгар специальной военной операции. В этот период в отношении Российской Федерации введено более 6000 международных санкций, начата процедура выхода из Совета Европы, в качестве ответных мер 4 марта 2022г. принят Федеральный закон № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Рос-

сийской Федерации». В таких условиях реализация обоснованных автором положений не представляется возможной.

Выражаю надежду на скорейшую нормализацию внешнеполитических отношений и создание социальных и экономических условий к либерализации отечественного законодательства о публичных мероприятиях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы¹

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года).

2. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 28 апреля 1976 года. № 17. Ст. 291.

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 года) (с изм. от 13 мая 2004 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 8 января 2001 год. № 2. Ст. 163.

4. Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. № 67. 5 апреля 1995 год.

5. Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы».

6. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

7. Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

8. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (ред. от 1 июля 2021 года).

9. Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 30 декабря 2020 года) // СЗ РФ. 21 июня 2004 года. № 25. Ст. 2485.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 года) // Российская газета. № 256. 31 декабря 2001 год.

¹ Данные приводятся в соответствии с официальным интернет-порталом правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

11. Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 2 июля 2021 года) // СЗ РФ. 5 апреля 1999 года. № 14. Ст. 1650.

12. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 года № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (ред. от 1 января 2022 года) // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/nra <http://www.pravo.gov.ru>13.03.2020).

13. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 марта 2020 года № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019» (ред. от 27 июля 2020 года).

14. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 года № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019» (ред. от 4 декабря 2021 года).

15. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 года № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019».

16. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 2 марта 2020 года № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» (ред. от 13 марта 2020 года).

17. Постановление ЕСПЧ от 17 октября 2017 года «Дело Навальные (Navalnyye) против Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Российская газета. 6 июля 2018 год. № 145.

19. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // Российская газета. 5 июля 2013 год. № 145.

20. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 17 мая 2021 года № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1.1 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И. А. Никифоровой».

21. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 4 июня 2020 года № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области “О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области” в связи с жалобой граждан Н. П. Барановой, А. Г. Круглова и Д. И. Сталина».

22. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 года № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми “О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми” в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой».

23. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 июня 2019 года № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с жалобой гражданина В. А. Тетерина».

24. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 13 мая 2014 года № 14-П «По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 7 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 15.05.2014.

25. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина 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”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 6. 2009.

26. Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2020 года по делу № 66а-6242/2020

«Об оставлении без изменения решения Калининградского областного суда от 28 августа 2020 года об отказе в оспаривании пунктов 2, 5 постановления правительства Калининградской области от 16 марта 2020 года № 134 “О введении на территории Калининградской области режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Калининградской области и некоторых мерах по предотвращению распространению в Калининградской области новой коронавирусной инфекции” в редакциях от 11 июня 2020 года и 19 июня 2020 года // СПС «КонсультантПлюс».

Монографии и иные научные издания

27. *Грищенко Т. А., Патрикеев В. Е.* Проблемы обеспечения национальной безопасности в современной России: монография. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. — 165 с.

28. *Ильин И. А.* Свобода собраний и народное представительство. — Москва: Труд и воля, 1906. — 30 с.

29. *Караханов Н. В.* Управление горрайорганами внутренних дел при проведении массовых мероприятий: учебное пособие. — Москва: Б. и., 1992. — 52 с.

30. *Матвеев В. Ф.* Право публичных собраний: Очерк развития и соврем. постановки права публ. собр. во Франции, Германии и Англии. — Санкт-Петербург: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1909. — 395 с.

31. *Скобельцына Ю. Д.* Свобода собраний и союзов: Очерк Ю. Скобельцыной. — Санкт-Петербург: тип. С. М. Проппера, 1906. — 32 с.

Научные статьи

32. *Бланкенагель А., Левин И. Г.* Свобода собраний и митингов в Российской Федерации — сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 55–62.

33. *Вышкварцев В. В.* Реализация свободы собраний: теоретические и практические аспекты // Вестник Международного института экономики и права. 2013. № 2 (11). С. 78–87.

34. *Грищенко Т. А.* Общественная безопасность и личные права — смена приоритетов в конституционном и международном праве в контексте пандемии // Современное общество и право. 2021 №5/2021. С. 40–47.

35. *Грищенко Т. А.* Теоретико-правовой анализ обеспечения гарантий неприкосновенности частной собственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2021.

36. *Грищенко Т. А.* Некоторые проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права в контексте новой редакции ст. 79 Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. С. 21–27.

37. *Грищенко Е. В.* Новеллы законодательства о свободе публичных мероприятий: режим конституционной свободы // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 22–31.

38. *Гусев А. В.* К вопросу об определении категории «массовое мероприятие» в контексте охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 3. С. 37–41.

39. *Зенин С. С.* Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10 (59). С. 70–74.

40. *Кабышев В. Т.* Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 85. С. 39–45.

41. *Колмаков С. Ю.* Международные стандарты свободы собраний // Вестник Удмуртского университета. Серия экономика и право. 2017. Т. 27. № 6. С. 84–92.

42. *Колмаков С. Ю.* Особенности законодательства субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях: проблемы перспективы решения // Вестник Удмуртского университета. 2018. Т. 28. № 4. С. 581–590.

43. *Колмаков С. Ю.* Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 2. С. 215–248.

44. *Ларин В. В.* Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Москва: Акад. МВД СССР, 1985. С. 53–54.

45. *Максимов А. А.* Онлайн-митинг как способ реализации политических прав человека // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 2 (123). С. 30–38.

46. *Патюлин Г. С.* Свобода собраний и объединений и ее реализация: Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 2. С. 7–25.

47. *Прокофьев К. Г.* К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2017. Т. 3. № 1. С. 21–29.

48. *Риэккинен М. А.* О понятии «мирный протест» в практике Европейского суда по правам человека // Теория и практика общественного развития. 2017. № 12. С. 139–142.

49. *Риэккинен М. А.* Право на мирные собрания: сравнительно-правовой анализ законодательства России и Финляндии // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12 (73). С. 32–39.

50. *Саленко А. В.* Свобода мирных собраний в России и Германии: сравнительный анализ процедуры уведомления // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. 2018. № 5. С. 63–72.

51. *Саленко А. В.* Свобода мирных собраний и дети: законодательство и опыт России и Германии // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. 2018. Т. 18. № 1. С. 79–93.

52. *Серебренникова А. В.* Уголовно-правовая защита свободы собраний по законодательству Германии // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2 (31). С. 178–183.

53. *Симонова С. В.* Риски в сфере принятия и реализации норм законодательства о публичных мероприятиях: проблемы выявления и оценки // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 41–46.

Авторефераты и рукописи диссертаций

54. *Гаглов Д. В.* Конституционно-правовое регулирование института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2015. — 26 с.

55. *Князева И. И.* Органы внутренних дел в механизме обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2013. — 26 с.

56. *Прокофьев К. Г.* Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, ше-

ствиях и пикетировании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2014. — 26 с.

57. *Симонова С. В.* Конституционно-правовое регулирование публичных мероприятий в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Млсква, 2017. — 36 с.

58. *Храмова Т. М.* Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2015. — 31 с.

59. *Ярыгин И. И.* Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2015. — 24 с.

Интернет-ресурсы

60. *Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 410).* URL: <http://gesetze-bayern.de> (дата обращения: 08.01.2022).

61. *CASE OF ELVIRA DMITRIYEVA v. RUSSIA.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-192771> (дата обращения: 07.01.2022).

62. *CASE OF FRUMKIN v. RUSSIA.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-159762> (дата обращения: 07.01.2022).

63. *CASE OF NAVALNYUY AND GUNKO v. RUSSIA.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-205817> (дата обращения: 07.01.2022).

64. *CASE OF OBOTE v. RUSSIA.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-198482> (дата обращения: 07.01.2022).

65. *CASE OF ZAKHAROV AND VARZHABETYAN v. RUSSIA.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-205060> (дата обращения: 07.01.2022).

66. *The website of the European Court of Human Rights. Statistics.* URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> (дата обращения: 07.01.2022).

67. *Violations by Article and by State. Statistics.* URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=> (дата обращения: 07.01.2022).

68. *Агентство правовой информации.* URL: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--plai/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 02.01.2022).

69. *В Европе усомнились в независимости ЕСПЧ.* URL: https://www.ridus.ru/news/348343?utm_source=yxnews&utm_medium=d

esktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D (дата обращения: 07.01.2022).

70. *В Риме* протестующих против ковид-сертификатов разогнали водометами. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2617088/> (дата обращения: 07.01.2022).

71. *ЕСПЧ* отклонил требование «желтых жилетов» запретить резиновые пули. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5929057> (дата обращения: 07.01.2022).

72. *Закон* ФРГ о Собраниях и Демонстрациях и Шествиях (Закон о собраниях) от 24 июля 1953 года. URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14340> (дата обращения: 08.01.2022).

73. *Законопроект* № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 11.01.2022).

74. *Обзор* наиболее значимых постановлений Европейского Суда по правам человека против России с 1 октября по 31 декабря 2019 года. URL: <https://upch.mosreg.ru/> (дата обращения: 07.01.2022).

75. *По России* проходит волна первых цифровых митингов. URL: <https://roskomsvoboda.org/57520/> (дата обращения: 02.01.2022).

76. *Полиция* взялась за онлайн-митинги. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4335807> (дата обращения: 02.01.2022).

77. *Полиция* Швейцарии применила водометы для разгона противников «ковид-паспортов». URL: https://lenta.ru/news/2021/09/24/protest_bern/ (дата обращения: 07.01.2022).

78. *Статистика* по решениям Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/default.aspx> (дата обращения: 07.01.2022).

79. *Экстремистские* материалы. Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/extremist-materials/> (дата обращения: 07.01.2022).

Научное издание

Грищенко Тарас Алексеевич,
кандидат юридических наук

**ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА
ГРАЖДАН НА ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

Монография

Печатается в авторской редакции

Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*
Дизайн обложки *Малофеев А. А.*

ISBN 978-5-91837-530-3



Подписано в печать 06.04.2022. Формат 60×84^{1/16}
Печать цифровая 10 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 66/22

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1