

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2025.174.5.053-063

О. В. Брежнев*

Право граждан на организацию и проведение публичных мероприятий в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Аннотация. Конституционное право граждан на организацию и проведение публичных мероприятий: собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования — является одним из средств взаимодействия общества и государства, прежде всего в политической сфере. В последние годы в федеральном законодательстве появилось много новелл, связанных с ограничением условий организации публичных мероприятий и усилением юридической ответственности за нарушение установленного порядка их проведения. Впоследствии многие из этих норм стали предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, были подвергнуты им конституционному истолкованию. В статье показано содержание правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся юридической природы рассматриваемого права и допустимого порядка его реализации гражданами и общественными объединениями. Особое внимание уделено вопросам правового статуса организаторов и участников публичных мероприятий, полномочиям субъектов РФ в сфере регламентации осуществления данного права, специфике его судебной защиты. Раскрыта значимость сформулированных Конституционным Судом РФ правовых позиций, характер их воздействия на правотворческую и правоприменительную деятельность в исследуемой области.

Ключевые слова: конституционный контроль; орган; конституция; суд; права; ограничения; закон; решения; публичные мероприятия; правовые позиции.

Для цитирования: Брежнев О. В. Право граждан на организацию и проведение публичных мероприятий в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 5. — С. 53–63. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.174.5.053-063.

Благодарности. НИР в рамках государственного задания на 2025 г. «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства» (№ 0851-20200033).

© Брежнев О. В., 2025

* Брежнев Олег Викторович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, профессор кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета
Ленинские горы, д. 1, г. Москва, Российская Федерация, 119991
obrezhnev@yandex.ru

The Right of Citizens to Organize and Hold Public Events in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation

Oleg V. Brezhnev, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Administrative Law, Law Institute, Moscow State University (MSU); Professor, Department of Financial Law, Constitutional, Civil and Administrative Court Procedures, South-West State University, Moscow, Russian Federation
obrezhnev@yandex.ru

Abstract. The constitutional right of citizens to organize and hold public events, such as meetings, rallies, demonstrations, marches, and picketing, serves as a vital mechanism for interaction between society and the State, particularly in the political sphere. In recent years, federal lawmakers have introduced numerous amendments aimed at imposing restrictions on the conditions for organizing public events and increasing legal accountability for violations of the established procedures regulating activities under consideration. Subsequently, many of these norms have been scrutinized by the Constitutional Court of the Russian Federation (the CC). The CC has subjected them to constitutional interpretation. The paper elucidates the content of the legal standings adopted by the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the legal nature of the right in question, as well as the permissible framework for its implementation by citizens and social associations. The paper highlights the legal status of organizers and participants of public events, the powers of the constituent entities of the Russian Federation in regulating the exercise of the right under consideration, and the peculiarities of judicial protection of this right. The paper explains the significance of the legal standings articulated by the Constitutional Court, particularly regarding their impact on legislative and law enforcement activities within the examined domain.

Keywords: constitutional review; authority; constitution; court; rights; limitations; law; rulings; public events; legal standings.

Cite as: Brezhnev OV. The Right of Citizens to Organize and Hold Public Events in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(5):53-63. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.174.5.053-063.

Acknowledgements. The Research was carried out within the framework of the state task for 2025 entitled «Transformation of Private and Public Law in the Context of Evolving Individuals, Society, and the State» (No. 0851-20200033).

Конституционное право на организацию и проведение публичных мероприятий: собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования — одно из важнейших в демократическом государстве политических прав граждан. Оно системным образом связано с иными правами, относящимися к данной группе: свободой мысли и слова, выражения мнений и убеждений, правами на участие в управлении делами государства, на объединение, на получение и распространение информации, и в известной степени обеспечивает их реализацию.

Данное право регламентировано статьей 31 Конституции РФ, а также частью 1 ст. 20 Все-

общей декларации прав человека, статьей 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (в обоих этих международных актах оно именуется свободой мирных собраний). Порядок его осуществления урегулирован Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ (далее — Федеральный закон о публичных мероприятиях), иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ. Ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий предусмотрена статьями 5.38, 20.2, 20.2.3, 20.18 КоАП РФ и статьей 212.1 УК РФ.

¹ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

Различные аспекты содержания и порядка реализации конституционного права на организацию и проведение публичных мероприятий многократно рассматривались Конституционным Судом РФ в основном в связи с жалобами отдельных граждан. В решениях Суда сформулированы правовые позиции по имеющим общественную актуальность проблемам, затрагивающим существо этого права, допустимые его законодательные ограничения, ответственность за нарушение порядка его реализации и др.²

Прежде всего, отметим комплекс правовых позиций Конституционного Суда РФ (постановление от 14.02.2013 № 4-П³, определения от 02.04.2009 № 484-О-П, от 07.07.2016 № 1428-О, от 26.11.2018 № 3089-О и др.), касающихся *юридической природы рассматриваемого права и конституционно допустимого порядка его реализации гражданами и общественными объединениями*.

Конституционный Суд РФ отметил, что право на организацию и проведение публичных мероприятий обеспечивает одну из возможностей влияния общества на деятельность органов публичной власти, проводимую ими политику. Иными словами, оно является средством мирного диалога общества и власти по наиболее чувствительным проблемам, затрагивающим права и законные интересы большинства граждан, что соответствует провозглашенной в преамбуле Конституции РФ цели утверждения гражданского мира и согласия. Это, как указал Суд, не исключает роли публичных мероприятий как выражения общественного протеста: их целью может быть критика как отдельных решений и действий (бездействия) органов власти, так и проводимой государством политики в целом или ее отдельных направлений⁴.

Исходя из вышесказанного, отношение государства к инициативам о проведении публич-

ных мероприятий должно быть нейтральным, если они с очевидностью носят мирный характер. Задачей государственного реагирования на эти инициативы является исключительно создание условий, обеспечивающих организаторам мероприятия реализацию соответствующего права.

Таким образом, сама природа права на организацию и проведение публичных мероприятий предполагает органичное соединение индивидуальных и коллективных начал. Поэтому законодательно установленный порядок реализации этого права должен стремиться к обеспечению баланса публичных и частных интересов, что позволит сохранить его ценностное содержание — возможность отдельных лиц и их групп заявлять и отстаивать свое мнение, позицию, выдвигать инициативы по любым вопросам, волнующим общество. При этом государственному гарантированию и защите подлежит право лишь на мирные публичные мероприятия, т.е. те, участники которых собираются и заявляют свои требования к власти без оружия.

Конституционный Суд РФ указал, что право на организацию и проведение публичных мероприятий не является абсолютным и в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть ограничено федеральным законом, но только пропорционально и соразмерно необходимости защиты конституционно значимых ценностей (основ конституционного строя РФ, прав и законных интересов других лиц, обеспечения безопасности государства и др.). При этом для ограничения могут использоваться различные правовые средства.

Характеризуя отношение государства к проведению публичных мероприятий, Конституционный Суд РФ отметил, с одной стороны, что *свобода мирных собраний предполагает прежде всего свободу от внешнего давления власти*

² О зарубежном опыте формулирования органами конституционного правосудия правовых позиций по этим вопросам см.: Урошлева А. С. О свободе собраний в пандемию: аргументы в решениях органов конституционного контроля на примерах Германии и США // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 61–68.

³ СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

⁴ См.: Ахеев В. Э. Конституционно-правовое регулирование права на публичные манифестации в РФ в контексте права на протест // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 63–68.

на организаторов такого мероприятия. Государственный контроль за данной сферой общественной активности не должен быть излишним. С другой стороны, если при проведении публичного мероприятия возникают нарушения (или реальные угрозы нарушения) общественного порядка и безопасности, государство не только вправе, но и обязано вмешаться и использовать все законные возможности для устранения таких нарушений и угроз.

Законодательное регулирование рассматриваемого права должно отражать его специфику. Последняя заключается, помимо прочего, и в том, что реализация права на организацию и проведение публичных мероприятий непосредственно затрагивает не только интересы их организаторов и участников, но и многих третьих лиц, зачастую не участвующих в подобном мероприятии и не разделяющих его цели. Поэтому установленный порядок проведения публичных мероприятий должен обеспечивать необходимый баланс прав всех, чьи интересы они затрагивают, ибо в силу ст. 2 Конституции РФ государство обязано в равной мере защищать права всех граждан, а не только какой-то их определенной группы.

Во многих обращениях в Конституционный Суд РФ заявители ставили вопрос о том, что предусмотренный Федеральным законом о публичных мероприятиях порядок их проведения, предполагающий заблаговременное направление организатором в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомления о его проведении и необходимость его согласования с соответствующим органом, фактически носит *разрешительный характер*, что противоречит духу Конституции РФ⁵.

В этой связи следует обратить внимание на то, что формулировка статьи 31 Конституции РФ, регламентирующей рассматриваемое право,

отличается от той, которую содержала ранее действовавшая Конституция РФ в редакции от 21.04.1992 (ст. 49): последняя предусматривала, что граждане РФ вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование *при условии предварительного уведомления властей*. В Конституции РФ 1993 г. подобное условие прямо не указано. Означает ли это, что порядок реализации права на организацию и проведение публичных мероприятий существенно изменился?

Конституционный Суд РФ в определении от 02.04.2009 № 484-О-П и других решениях сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой целью уведомления органа власти о проведении публичного мероприятия является доведение до него данных о месте и времени, форме проведения такого мероприятия, количестве его участников и персональном составе организаторов, что необходимо для обеспечения общественного порядка и безопасности в месте проведения мероприятия⁶.

Основания для отказа в согласовании поданного уведомления исчерпывающим образом перечислены в ч. 3 ст. 12 Федерального закона о публичных мероприятиях: если уведомление подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если предполагается проведение мероприятия в том месте, где это запрещено. Как указал Конституционный Суд РФ, данная норма не может толковаться расширительно.

По конституционно-правовому смыслу Федерального закона о публичных мероприятиях орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления не вправе запретить или не разрешить конкретное публичное мероприятие. Но он может предложить организаторам изменить время и (или) место его проведения (п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального

⁵ См.: Бланкенагель А., Левин И. Остатки свободы собраний перед Конституционным Судом России. Комментарий к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5 (96). С. 106–112.

⁶ См.: Тарибо Е. В. Проблема реализации конституционного права собираться мирно, без оружия (комментарий к определению КС РФ от 2 апреля 2009 года № 484-О-П) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6 (12). С. 24–28.

закона о публичных мероприятиях). Причем данное предложение должно быть мотивированным, т.е. содержать веские доводы в пользу необходимости такого изменения (обеспечение работы транспорта, общественной безопасности и др.). Кроме того, органом власти организатору публичного мероприятия может быть внесено предложение об устранении несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий его проведения требованиям Федерального закона о публичных мероприятиях.

Конституционный Суд РФ обратил особое внимание на то, что в силу многообразия жизненных обстоятельств федеральный законодатель вправе отказаться от исчерпывающего регламентирования причин внесения предложения об изменении времени и (или) места проведения публичного мероприятия. В то же время основаниями для подобного предложения не могут быть обстоятельства сугубо организационного характера, связанные с его удобством или неудобством с точки зрения деятельности органа власти.

Таким образом, согласование органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления проведения публичного мероприятия предполагает в любом случае создание таким органом условий, которые позволили бы организатору мероприятия достигнуть своей цели. Соответствующая процедура ориентирована на поддержание взаимной коммуникативной связи общества и государства, достижение согласия между ними по конкретным вопросам, касающимся готовящегося публичного мероприятия. Необоснованный отказ или уклонение органа власти от согласования проведения публичного мероприятия могут быть оспорены в суде общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства. С учетом сказанного, по логике Конституционного Суда РФ, отсутствуют конституционные основания для того, чтобы характеризовать действующий порядок проведения публичных мероприятий как разрешительный.

Определенные правовые позиции Конституционного Суда РФ *касаются конкретных*

элементов порядка согласования с органом власти проведения публичного мероприятия. В частности, предметом его рассмотрения неоднократно являлись нормы Федерального закона о публичных мероприятиях (п. 3 ч. 4 ст. 5, п. 5 ч. 3 ст. 7), *обязывающие организатора мероприятия указывать в уведомлении предполагаемое количество его участников и обеспечить соблюдение данного условия.* При неисполнении этого требования к организатору применялись меры административной ответственности (ст. 20.2 КоАП РФ).

Конституционный Суд РФ в постановлениях от 18.05.2012 № 12-П⁷ и от 14.02.2013 № 4-П отметил, что нахождение при проведении публичного мероприятия большого числа людей в одном месте само по себе создает определенные риски нарушения общественного порядка. Поэтому орган власти должен быть осведомлен о предполагаемом количестве участников. Это обуславливает объективную оценку им при рассмотрении уведомления организатора публичного мероприятия того, позволит ли предлагаемый выбор его места и времени избежать нарушений общественной безопасности. Поэтому само по себе возложение на организатора публичного мероприятия обязанности указать в уведомлении о его проведении предполагаемое число участников не противоречит Конституции РФ.

В то же время не является конституционно допустимым привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности только по причине того, что в нем приняло участие большее число лиц, чем он предполагал, даже если при этом была превышена предельная норма заполняемости соответствующей территории.

Сходную позицию Конституционный Суд РФ сформулировал и применительно к *иной обязанности организатора публичного мероприятия — указать в уведомлении формы и методы обеспечения организатором общественного порядка, оказания медицинской помощи* (п. 6 ч. 3 ст. 7 Федерального закона о публичных мероприятиях). Не усматривая от-

⁷ СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2921.

ступление от конституционных норм в самой указанной обязанности организатора, Суд отметил, что основной объем ответственности за обеспечение общественного порядка, оказание медицинской помощи на месте проведения публичного мероприятия возлагается на органы власти. Организатор вправе указать лишь те меры, которые он может реально осуществлять (информирование полиции, назначение уполномоченных представителей по данным вопросам и т.д.). Если орган власти считает предложенные меры недостаточными, он обязан направить организатору мероприятия свои предложения об их изменении.

Конституционный Суд РФ также рассматривал проблему *сроков подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий* (постановление от 13.05.2014 № 14-П⁸). Согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона о публичных мероприятиях по общему правилу уведомление подается в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Данное регулирование конституционно обусловлено. По мнению Суда, оно имеет целью гарантировать равные условия для всех потенциальных организаторов публичных мероприятий, исключив при этом возможность умышленных действий, направленных на воспрепятствование проведению мероприятия посредством заблаговременной подачи уведомления иными лицами о проведении мероприятия в том же месте и в то же время, а также создать необходимый временной промежуток для принятия органами власти мер по охране общественного порядка в соответствующем месте.

Впрочем, в течение долгого времени федеральное законодательство не учитывало то, что соответствующий период подачи уведомления может совпадать с длительным временным отрезком нерабочих дней (например, новогодними каникулами, как это имело место в деле заявителя в Конституционный Суд РФ), что, по

сути, в определенных ситуациях делало невозможным проведение мероприятия в указанный его инициаторами срок. Последнее обстоятельство имеет большое значение: организация мероприятия в какой-либо иной день иногда не способствует достижению его целей.

С учетом этого Конституционный Суд РФ признал часть 1 ст. 7 Федерального закона о публичных мероприятиях не соответствующей Конституции РФ, поскольку в ней отсутствовали юридические гарантии организации публичного мероприятия в указанный в уведомлении срок, если период его подачи совпадает с нерабочими днями. Правовая позиция Суда обусловила принятие Федерального закона от 02.05.2015 № 114-ФЗ⁹, которым в ч. 1 ст. 7 Федерального закона о публичных мероприятиях была внесена норма о том, что «если срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия полностью совпадает с нерабочими праздничными днями, уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням».

Неоднократно предметом оценки Конституционного Суда РФ становились нормы Федерального закона о публичных мероприятиях, содержащие *различные запреты и правоограничения*¹⁰.

В постановлении от 14.02.2013 № 4-П Конституционный Суд РФ выявил конституционно-правовой смысл пункта 1.1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона о публичных мероприятиях, согласно которому *не может быть организатором публичного мероприятия лицо, имеющее неснятую и непогашенную судимость за совершение определенных умышленных преступлений, а также два и более раза ранее привлекавшееся к административной ответственности за совершение административных правонарушений, посягающих на права граждан, общественный порядок, и некоторых иных*. Суд отметил, что, поскольку любое пуб-

⁸ СЗ РФ. 2014. № 21. Ст. 2764.

⁹ Федеральный закон от 02.05.2015 № 114-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2617.

¹⁰ См.: Шугрина Е. С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 2–11.

личное мероприятие потенциально связано с рисками нарушения общественного порядка, к его организатору федеральным законом могут предъявляться ограничительные требования, предполагающие в том числе отсутствие у него судимости и административной «наказанности» за совершение некоторых правонарушений.

В данном случае речь идет не о повторном наказании, а об *особой мере административного принуждения обеспечительного характера*. Лицо, к которому применяется указанная мера, не лишается следующих прав: принимать участие в публичном мероприятии; выполнять функции уполномоченного представителя его организатора; обращаться к иным лицам и общественным объединениям с просьбами о проведении такого мероприятия. С учетом вышесказанного рассматриваемое ограничение было признано не противоречащим Конституции РФ¹¹.

В Конституционном Суде РФ оспаривалась конституционность комплекса норм Федерального закона о публичных мероприятиях (п. 11 ч. 4 ст. 5, п. 1 ч. 4 ст. 6, п. 2 и 3 ст. 16), которые содержат *запрет для участников публичного мероприятия скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности*, нарушение которого, помимо прочего, является основанием для прекращения мероприятия (определение от 07.07.2016 № 1428-О).

Конституционный Суд РФ указал, что данный запрет имеет профилактическое значение. Он препятствует появлению у участников публичного мероприятия чувства безнаказанности и тем самым снижает вероятность совершения ими правонарушений, обеспечивая возможность их идентификации. В то же время этот запрет не может распространяться на предметы и вещи, скрывающие лицо вследствие погодных условий или медицинских показаний. Равным образом он не препятствует нанесению на лица

участников публичного мероприятия рисунков, надписей, наклеиванию стикеров в качестве средства наглядной агитации.

В определении от 26.11.2018 № 3089-О Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию о том, что используемая участниками публичного мероприятия символика не может рассматриваться как запрещенная законодательством РФ исключительно по причине того, что она не соответствует целям этого мероприятия.

Значительное внимание Конституционный Суд РФ уделил особенностям проведения отдельных видов публичных мероприятий, в частности *пикетирования*. В постановлениях от 14.02.2013 № 4-П и от 17.05.2021 № 19-П¹² Суд отметил, что пикетирование представляет собой особую форму выражения общественного мнения путем размещения у пикетируемого объекта одного участника этого публичного мероприятия, как правило, использующего средства наглядной агитации. Пикетирование используется при необходимости безотлагательного (немедленного) реагирования на решения и действия органов публичной власти. Как таковое оно не создает препятствий для работы транспорта, не порождает угроз нарушения общественного порядка. Поэтому не противоречит Конституции РФ предусмотренный частью 1.1 ст. 7 Федерального закона о публичных мероприятиях порядок, не требующий подачи уведомления при одиночном пикетировании, за исключением случая использования быстро-возводимой сборно-разборной конструкции.

Таким образом, федеральный законодатель наделил граждан максимальными возможностями организации публичных мероприятий именно применительно к пикетированию. Это, в свою очередь, требует принятия и мер, исключающих потенциальное злоупотребление правом организации пикетов. С этой целью часть 1.1 ст. 7 Федерального закона о публичных мероприятиях предусматривает, помимо прочего, возможность признания в судебном порядке

¹¹ Критику данной правовой позиции Конституционного Суда РФ см.: Кондрашев А. А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5 (96). С. 35–36.

¹² СЗ РФ. 2021. № 22. Ст. 3912.

совокупности пикетов, объединенных единым замыслом и общей организацией, коллективным публичным мероприятием, требующим уведомления властей. Однако, как установил Конституционный Суд РФ, эту норму не следует толковать расширительно: она касается только тех случаев, когда пикеты имеют единое организационное и управленческое начало, проходят одновременно, территориально тяготеют друг к другу, основаны на использовании общих требований и призывов, а также ассоциативно узнаваемых средств агитации. Проведение подобных пикетов может быть связано с рисками блокирования движения транспорта, дезорганизации работы коммунальных служб и др., чем обусловлено признание их одним мероприятием.

В то же время, как указал Конституционный Суд РФ, если акты пикетирования организуются одним лицом и осуществляются несколько дней посредством участия в них не более одного гражданина, то признать их единым мероприятием, требующим предварительного уведомления, нельзя: это чрезмерно ограничивало бы право на проведение таких публичных акций.

Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал вопросы конституционности *норм федерального законодательства, наделяющих субъекты РФ полномочиями по регламентации отдельных вопросов, связанных с проведением публичных мероприятий, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, принятых в порядке реализации положений Федерального закона о публичных мероприятиях*¹³ (постановления от 14.02.2013 № 4-П, от 01.11.2019 № 33-П¹⁴, от 04.06.2020 № 27-П¹⁵, определение от 22.04.2014 № 976-О и др.).

Часть 1.1 ст. 8 Федерального закона о публичных мероприятиях предусматривает полномочие органов исполнительной власти субъектов РФ определять специально отведенные места для проведения коллективных публичных акций. Проведение публичных мероприятий в

этих местах не требует предварительной подачи уведомления, если количество предполагаемых участников не превышает установленной законом субъекта РФ предельной численности лиц, участвующих в публичном мероприятии в этом месте (она не может быть менее 100 человек).

Оценивая данную норму, Конституционный Суд РФ указал, что пункт «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит к совместному ведению РФ и субъектов РФ защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Это предполагает возможность закрепления субъектами РФ дополнительных гарантий конституционных прав и свобод граждан, а также механизмов их реализации. Но при этом субъекты РФ не вправе своими решениями устанавливать ограничения и умалять содержание этих прав.

Наличие специально отведенных мест призвано обеспечить доступность и комфортность реализации права на публичные мероприятия, что не исключает их проведение и в иных местах. В то же время Федеральный закон о публичных мероприятиях не предусматривает никаких критериев, которые определяли бы минимальное количество специально отведенных мест в каждом муниципальном образовании, а также минимально допустимую их предельную наполняемость. Постановлением Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П соответствующие нормы в этой части признаны неконституционными как не отвечающие критерию правовой определенности и недопустимо расширяющие дискрецию органов исполнительной власти субъектов РФ. Одновременно Суд указал, что до принятия законодательных решений по этому вопросу специально отведенные места должны создаваться в каждом городском округе и муниципальном районе.

В соответствии с ч. 2.2 ст. 8 Федерального закона о публичных мероприятиях в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной

¹³ См.: Микитюк Ю. В. Реализация права на свободу мирных собраний в законодательстве субъектов Российской Федерации (компаративный анализ) // Общество и право. 2018. № 2 (64). С. 137–142.

¹⁴ СЗ РФ. 2019. № 45. Ст. 6407.

¹⁵ СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3851.

безопасности законом субъекта РФ дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение публичных мероприятий.

Выявляя конституционно-правовой смысл данной нормы, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что выбор органами власти субъекта РФ соответствующего места не может быть произвольным: оно должно обладать определенным набором объективно верифицируемых признаков, обуславливающих запрет проведения публичных мероприятий на этих территориях. Причем предпочтительно использование региональным законодателем «тонкого» правового инструментария, т.е. запрет на проведение мероприятий в данном месте должен быть ограничен конкретными обстоятельствами, затрагивающими конституционно защищаемые ценности (угроза общественному порядку, функционированию объектов жизнеобеспечения, социальной и транспортной инфраструктуры, связи и др.). И лишь в исключительных случаях может быть введен общий запрет на проведение публичных мероприятий в определенном месте. Однако для подобного решения должны быть веские доводы. Например, только тот факт, что речь идет о главной площади столицы (административного центра) субъекта РФ, на которой находятся здания его высших органов государственной власти (в постановлении от 01.11.2019 № 33-П Суд рассматривал запрет в Законе Республики Коми на проведение публичных мероприятий на Стефановской площади г. Сыктывкара), не является достаточным основанием для полного запрета проведения на ней каких-либо публичных мероприятий.

Принципиально важно, что законодатель субъекта РФ уполномочен лишь на определение конкретных мест, в которых запрещено проведение публичных мероприятий, но не на введение «абстрактных запретов, имеющих первичный, нормообразующий характер», что влекло бы дополнительные ограничения исследуемого права вопреки требованиям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Рассматривая некоторые законы субъектов РФ (Республики Коми, Самарской области, г. Санкт-Петербурга), касающиеся проведения публичных мероприятий, Конституционный Суд РФ пришел к выводу о неконституционности их норм, которые расширяют федеральные запреты, устанавливая, например, недопустимость проведения публичных мероприятий в радиусе 50 м (или даже 150!) от входа в здания органов государственной власти, органов местного самоуправления, различных государственных учреждений. Тем самым создается непреодолимый барьер для организации подобных мероприятий вблизи органов власти, подведомственных им учреждений, что выходит за пределы законодательных полномочий субъектов РФ.

Отметим, что с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ Федеральный закон от 05.12.2022 № 498-ФЗ¹⁶ внес определенные коррективы в ч. 2.2 ст. 8 Федерального закона о публичных мероприятиях, уточнив критерии, которыми должен руководствоваться региональный законодатель, определяя перечень мест, в которых запрещается проведение публичных мероприятий.

Одновременно этим же актом на федеральном уровне закреплен безусловный запрет на проведение таких мероприятий в зданиях органов публичной власти, некоторых организаций (образовательных, медицинских, социальной защиты и др.), а также на территориях, непосредственно прилегающих к ним (ч. 2.1-1 ст. 8 Федерального закона о публичных мероприятиях). Данное законодательное решение формально не противоречит вышеуказанным правовым позициям Конституционного Суда РФ, т.к. они лишь препятствуют установлению этого запрета законами субъектов РФ. Но в то же время этот федеральный запрет в столь категоричной форме не соответствует вытекающему из конституционного толкования ценностному значению рассматриваемого права: во многих случаях он затрудняет достижение целей публичного мероприятия, особенно если оно связано с требованиями, предъявляемыми к власти.

¹⁶ Федеральный закон от 05.12.2022 № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8792.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовые позиции, касающиеся *судебной защиты права граждан на организацию и проведение публичных мероприятий*. Организатор мероприятия вправе в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ, ст. 19 Федерального закона о публичных мероприятиях, гл. 22 КАС РФ обратиться с административным иском в суд общей юрисдикции, оспаривая решения, действия (бездействие) соответствующего органа власти, в который было направлено уведомление о мероприятии.

В постановлении от 18.06.2019 № 24-П¹⁷, определении от 02.04.2009 № 484-О-П Конституционный Суд РФ указал на то, что суды общей юрисдикции при рассмотрении данной категории дел обязаны, не ограничиваясь установлением лишь формальных условий применения соответствующих норм федерального законодательства, оценить законность и обоснованность замечаний (претензий), которые выдвинуты органом власти в адрес организатора публичного мероприятия, а также внесенных этим органом предложений. При этом судебная защита должна быть предоставлена в максимально короткие сроки до даты проведения планируемого публичного мероприятия, в противном случае она теряет бы всякий смысл. Отметим, что это требование учтено в КАС РФ (ч. 4 ст. 219, ч. 4 ст. 222, ч. 4 ст. 226, ч. 4 и 8 ст. 227).

Некоторые правовые позиции Конституционного Суда РФ касаются отдельных аспектов *административной и уголовной ответственности*

за нарушение порядка проведения публичных мероприятий (постановления от 14.02.2013 № 4-П и от 10.02.2017 № 2-П¹⁸, определение от 27.01.2020 № 7-О¹⁹). Основная проблема заключается в отсутствии сбалансированного подхода законодателя к решению данных вопросов: значительно ужесточая нормы об ответственности организаторов и участников публичных мероприятий (новые составы правонарушений, усиление наказаний, увеличение сроков давности привлечения и др.), он достаточно сдержанно подходит к ответственности должностных лиц за незаконное воспрепятствование организации либо проведению таких мероприятий.

В завершение отметим, что значимость рассмотренных правовых позиций Конституционного Суда РФ проявляется в ряде аспектов.

Во-первых, они устанавливают ориентиры для совершенствования законодательства о публичных мероприятиях, включая устранение неопределенности, противоречий, влекущих неоднозначное понимание норм.

Во-вторых, они формулируют критерии, позволяющие оценивать законность правоприменительной деятельности, связанной с реализацией данного права. К сожалению, эти критерии далеко не всегда учитываются правоохранительными и иными органами.

В-третьих, конституционное истолкование положений Федерального закона о публичных мероприятиях способствует повышению эффективности судебной и других форм защиты этого права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ахеев В. Э. Конституционно-правовое регулирование права на публичные манифестации в РФ в контексте права на протест // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 2. — С. 63–68.
2. Бланкенагель А., Левин И. Остатки свободы собраний перед Конституционным Судом России. Комментарий к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 5 (96). — С. 106–112.
3. Кондрашев А. А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 5 (96). — С. 24–44.

¹⁷ СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3316.

¹⁸ СЗ РФ. 2017. № 9. Ст. 1422.

¹⁹ СЗ РФ. 2020. № 5. Ст. 584.

4. Микитюк Ю. В. Реализация права на свободу мирных собраний в законодательстве субъектов Российской Федерации (компаративный анализ) // Общество и право. — 2018. — № 2 (64). — С. 137–142.
5. Тарибо Е. В. Проблема реализации конституционного права собираться мирно, без оружия (комментарий к определению КС РФ от 2 апреля 2009 года № 484-О-П) // Журнал конституционного правосудия. — 2009. — № 6 (12). — С. 24–28.
6. Урошлева А. С. О свободе собраний в пандемию: аргументы в решениях органов конституционного контроля на примерах Германии и США // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 4. — С. 61–68.
7. Шугрина Е. С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. — 2012. — № 3. — С. 2–11.

Материал поступил в редакцию 20 января 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Akheev V. E. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie prava na publichnye manifestatsii v RF v kontekste prava na protest // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2020. — № 2. — S. 63–68.
2. Blankenagel A., Levin I. Ostatki svobody sobraniy pered Konstitutsionnym Sudom Rossii. Kommentariy k postanovleniyu Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 14 fevralya 2013 goda № 4-P // Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie. — 2013. — № 5 (96). — S. 106–112.
3. Kondrashev A. A. Svoboda sobraniy v Rossii: sistemnye defekty zakonodatelstva i politiko-pravovaya praktika // Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie. — 2017. — № 5 (96). — S. 24–44.
4. Mikityuk Yu. V. Realizatsiya prava na svobodu mirnykh sobraniy v zakonodatelstve subektov Rossiyskoy Federatsii (komparativnyy analiz) // Obshchestvo i pravo. — 2018. — № 2 (64). — S. 137–142.
5. Taribo E. V. Problema realizatsii konstitutsionnogo prava sobiratsya mirno, bez oruzhiya (kommentariy k opredeleniyu KS RF ot 2 aprelya 2009 goda № 484-O-P) // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2009. — № 6 (12). — S. 24–28.
6. Uroshleva A. S. O svobode sobraniy v pandemiyu: argumenty v resheniyakh organov konstitutsionnogo kontrolya na primerakh Germanii i SShA // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 4. — S. 61–68.
7. Shugrina E. S. Novye pravila organizatsii i provedeniya publichnykh meropriyatiy: chto skazhet Konstitutsionny Sud RF? // Munitsipalnoe pravo. — 2012. — № 3. — S. 2–11.