11. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=160092&dst=100002%2C1> (дата обращения: 20.11.2019г.)
12. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003г. № 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=143061&dst=4294967295> (дата обращения: 20.11.2019г.)
13. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федер. закон от 30 марта 1995 г. № 54-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=18263&dst=4294967295> (дата обращения: 20.11.2019г.)
14. О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013г. № 21 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=148391&dst=4294967295> (дата обращения: 20.11.2019г.)
15. Roman Zakharov v. Russia [GC], no. 47143/06, § 290, ECHR 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159324> (дата обращения: 17.07.2019г.)

Зубарев Д.В.

Проблемы реализации нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в области обеспечения права граждан на проведение публичных мероприятий на примере Приморского края

*ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет»
(Россия, Владивосток)*

doi: 10.18411/lj-02-2020-115

idsp: ljjournal-02-2020-115

Аннотация

Статья посвящена анализу реализации правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации на примере Приморского края в сфере обеспечения права граждан на проведение публичных мероприятий. Рассматривается проблема произвольного применения этих полномочий за пределами ограничений, установленных федеральным законодательством. Из-за противоречивой судебной практики, автором статьи делается вывод об отсутствии эффективных внутригосударственных средств правовой защиты от произвольного применения региональными властями указанных полномочий.

Ключевые слова: публичные мероприятия, собрания, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, свобода мирных собраний, законы субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях; цели установления ограничений для проведения публичных мероприятий.

Abstract

The article is devoted to the analysis of the exercise of law-making powers of the entities of the Russian Federation on the example of the Primorsky Krai in the area of ensuring the right of citizens to hold public events. The article addresses the problem of arbitrary use of these powers beyond the limits established by federal law. Due to the contradictory jurisprudence, the author of the article comes to the conclusion that there are no effective domestic remedies against the arbitrary use of these powers by regional authorities.

Key words: public events, gatherings, rallies, marches, demonstrations, picketings, freedom of peaceful assembly, laws of the entities of the Russian Federation on public events; the purpose of setting restrictions for public events.

Введение. Свобода мирных собраний является одним из самых ценных основных прав для любого демократического и правового государства. Эта свобода делает возможным прямой диалог между государством и теми, «у кого нет прямого доступа ни к процессу принятия политических решений, ни к СМИ» [1].

Свобода собраний – одно из самых неудобных прав как для власти, поскольку чаще всего становится объектом критики, так и для случайных граждан, поскольку реализация этого права одними, может создать дискомфорт и неудобства остальным.

Несмотря на важность обеспечения реализации права на свободу собраний, особенно во времена острой критики власти со стороны общества, – власти стараются ограничить это основное право.

Однако, исходя из особой роли этой конституционной свободы, государство должно всячески содействовать мирным собраниям и обеспечивать их проведение, а также гарантировать защиту соответствующих прав граждан.

В международном праве закреплены принципы, согласно которым в демократических государствах должна обеспечиваться свобода мирных собраний: презумпция в пользу проведения собраний, законность и пропорциональность ограничений свободы собраний, недискриминация, прозрачность принятия решений и надлежащее администрирование, «видимость и слышимость» и другие [2].

Вместе с тем, реализация права на свободу мирных собраний требует новых решений со стороны законодателей, правоприменителей и учёных.

В настоящей статье, на примере Приморского края, автор попытался детально исследовать, а также найти методы для решения одной из существенных проблем конституционно-правового характера, возникающей при реализации субъектами Российской Федерации своих правотворческих полномочий по определению мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций.

Свобода мирных собраний и правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации.

Право на свободу мирных собраний закреплено в статье 31 Конституции Российской Федерации [3] и в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [4], которая может применяться непосредственно (часть 3 статьи 5 Федерального закона от 15.07.1995г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»), а вступившие в силу постановления Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) в отношении Российской Федерации, являются обязательными по вопросам толкования и применения Конвенции для всех органов государственной власти Российской Федерации (пункт 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», статья 1 Федерального закона от 30 марта 1998г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»).

Нормативно-правовым актом, направленным на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, является Федеральный закон от 19.06.2004г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон от 19.06.2004г. № 54-ФЗ) [5].

В отличие от конституционно-правовой нормы, Федеральный закон от 19.06.2004г. № 54-ФЗ он не подтверждает абсолютность данного права и закрепляет уведомительный порядок его реализации.

Уведомительно-разрешительный порядок проведения публичных мероприятий установлен практически во всех зарубежных государствах, с некоторыми вариациями данного способа легализации публичных мероприятий [6], в целях обеспечения

государственной и общественной безопасности, общественного порядка при проведении публичных мероприятий, а также охраны и защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, реализация которых может быть затруднительна в связи с проведением подобного рода акций.

Согласно статье 1 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, предусмотренных данным федеральным законом, вправе издавать нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Из данного положения следует, что компетенция региональных властей в сфере реализации права граждан на проведение публичных мероприятий строго определена Федеральным законом от 19.06.2004г. № 54-ФЗ.

При этом, значительный перечень правотворческих полномочий субъекты Российской Федерации получили в результате принятия Федерального закона от 08.06.2012г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон от 08.06.2012г. № 65-ФЗ) [7].

Так, на основании Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ (в редакции Федерального закона от 08.06.2012г. № 65-ФЗ), региональными законами определяются: 1) порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (ч. 2 ст. 7); 2) минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование (ч. 1.1. ст. 7); 3) места, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций (ч. 2.2. ст. 8); 4) порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется (ч. 1.1 ст. 8); 5) порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено (ч. 3.1 ст. 8).

Указанные в части 2.2. статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ ограничения, как следует из положений данной нормы, могут быть установлены представительным органом субъекта Российской Федерации только в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности.

А.В. Корепина уже отмечала в своей статье [8], что законодательные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере реализации права граждан на свободу собраний достаточно широки и осуществление этих полномочий не всегда обеспечивает достижение тех целей, которые определил для них федеральный законодатель. При этом, автор статьи указывает на необходимость указания целей, для достижения которых на основании части 2.2. статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ устанавливаются ограничения на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций в определённых местах, подкрепив данный вывод практикой Верховного Суда Российской Федерации.

В Определении от 24.07.2013г. по делу № 43-АПГ13-3 [9] Верховный Суд Российской Федерации отмечает, что суды при проверке законности установленных региональным законодателем ограничений должны удостовериться в том, что субъект Российской Федерации осуществлял свои дискреционные полномочия разумно, осмотрительно и добросовестно, оценить оспариваемое регулирование с учётом обстоятельств дела в целом и определить, были ли мотивы, приведённые в его обоснование, относимыми и достаточными, являются ли установленные запреты

допустимыми, обоснованными, законными, соразмерными, не делают ли невозможной реализацию гарантированного Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 19.06.2004г. № 54-ФЗ права. Суд признал недействующими оспариваемые положения закона Удмуртской Республики от 20.12.2012г. № 71-РЗ «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Удмуртской Республики», поскольку в нём не содержались цели для достижения которых устанавливались оспариваемые ограничения.

Вместе с тем, в Верховном Суде Российской Федерации сохраняется неоднозначная практика по данной категории дел, а указанная проблема требует детального исследования.

Определениями Верховного Суда Российской Федерации от 28.08.2013г. по делу № 46-АПГ13-9 [10] и от 05.12.2018г. по делу № 64-АПГ18-8 [11] законы Самарской области от 06.04.2005г. № 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» и Сахалинской области от 09.03.2011г. № 22-ЗО «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» оспариваемые запреты на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций были признаны соответствующими нормативным правовым актам имеющим большую юридическую силу. Верховный Суд Российской Федерации пришёл к такому выводу на основании наличия соответствующих полномочий у представительных органов власти Самарской и Сахалинской областей, установивших такие запреты, предусмотренных частью 2.2. статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ, а оценка являются ли оспариваемые запреты допустимыми, обоснованными, законными, соразмерными не осуществлялась.

Выявление правового смысла части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ.

Частью 2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ установлены места, в которых запрещено проведение публичных мероприятий любых форм. К таким местам отнесены территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ установлено, что законом субъекта могут определяться места, в которых запрещается проведение не публичных мероприятий как таковых, а конкретных форм публичных мероприятий: собраний, митингов, шествий и демонстраций.

Из приведённых положений следует, что федеральным законом закрепляются места, в которых запрещено проведение публичных мероприятий любых форм, а законом субъекта могут быть установлены дополнительные ограничения на проведение публичных мероприятий любых форм, кроме пикетирований.

Таким образом, ограничения должны вводиться в тех местах, где собрания, митинги, шествия или демонстрации не могут проводиться по объективным причинам (вне зависимости от характера, предполагаемого числа участников, планируемого времени (даты) их проведения), и основываться на отличиях перечисленных форм публичных мероприятий от пикетирований – невозможности использования участниками публичного мероприятия звукоусиливающих технических средств и его проведение без передвижения.

Соответственно, представительным органом субъекта Российской Федерации при определении соответствующих мест не могут преследоваться цели защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности без учёта указанных особенностей.

Оценка запретов на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, устанавливаемых представительными органами субъектов Российской Федерации, на соответствие статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, основываясь на практике ЕСПЧ.

Так, из постановления ЕСПЧ от 07.02.2017г. по делу «Лашманкин и другие против Российской Федерации» [12] следует, что власти Российской Федерации не привели соответствующих и достаточных причин в оправдание общего запрета на проведение публичных мероприятий рядом со зданиями судов, установленного пунктом 3 части 2 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ. Отказ (в жалобе № 19700/11) в согласовании публичного мероприятия заявителей единственной ссылкой на данный запрет в отсутствие рассмотрения конкретных обстоятельств дела не может рассматриваться как необходимый в значении пункта 2 статьи 11 Конвенции.

По такой категории дел ЕСПЧ выясняет, почему общие запреты являются более эффективным средством достижения законных целей, чем положение, допускающее рассмотрение в конкретных случаях и таргетирование лишь тех собраний, которые представляли угрозу беспорядков, или почему общий запрет не мог быть ослаблен без риска злоупотреблений, существенной неопределенности, дискриминации или произвола (см. для сравнения Постановление Большой Палаты ЕСПЧ по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» [13]).

С учётом выявленного правового смысла части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ, наделение представительных органов власти субъектов Российской Федерации по установлению запретов на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций в определённых местах является чрезмерным и будет приводить к нарушению статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Запреты на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций на примере Приморского края.

Частью 4 статьи 3 Федерального закона от 08.06.2012г. № 65-ФЗ предписано представительным органам власти субъектов Российской Федерации до 31 декабря 2012 года принять региональные законы на основании части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ.

14 декабря 2012 года Законодательным Собранием Приморского края (далее – ЗС ПК) был принят закон Приморского края от 20.12.2012 № 154-КЗ «О внесении изменений в Закон Приморского края «О публичных мероприятиях в Приморском крае» [14], которым в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности на территории Приморского края запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций: 1) в зданиях вокзалов, аэропортов, торгово-развлекательных центров, детских, образовательных и медицинских учреждений, на рынках, а также на прилегающих к ним территориях – на расстоянии 100 метров от любой точки периметра соответствующих зданий, а если здание имеет огражденную территорию – от любой точки периметра ограждения; 2) в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений; 3) в культовых зданиях и сооружениях, иных местах и объектах, специально предназначенных для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества), а также на прилегающих к ним территориях – на расстоянии 100 метров от любой точки периметра соответствующих зданий, сооружений мест, объектов, а если здание,

сооружение, место, объект имеют огражденную территорию – от любой точки периметра ограждения; 4) в зданиях, в которых располагаются культурные, спортивные, развлекательные центры (во время проведения в них культурных, спортивных, развлекательных и иных мероприятий); 5) на остановках общественного пассажирского транспорта, тротуарах, детских и спортивных площадках; 6) в зданиях, в которых располагаются учреждения, осуществляющие деятельность в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также на прилегающих к ним территориях – на расстоянии 100 метров от любой точки периметра соответствующих зданий, а если здание имеет огражденную территорию – от любой точки периметра ограждения; 7) в зданиях, в которых располагаются органы государственной власти Приморского края, органы местного самоуправления.

Частью 1 статьи 1 Закона Приморского края от 04.05.2018 года № 278-КЗ [15] пункт 1 был изменен: слова *«и медицинских учреждений»* были заменены словами *«медицинских, физкультурно-спортивных организаций»*.

Следует внимательно изучить, как вышеуказанные краевые законы принимались ЗС ПК.

09 ноября 2012 года в ЗС ПК был внесён проект закона Приморского края «О внесении изменений в Закон Приморского края «О публичных мероприятиях в Приморском крае» [16] с целью приведения в соответствие с Федеральным законом от 08.06.2012г. № 65-ФЗ. Из сопроводительного письма [17], пояснительной записки [18] и решения Комитета по региональной политике и законности ЗС ПК от 12.11.2012г. № 165 [19] следует, что законопроект, в том числе, дополняет перечень мест, в которых проведение публичных мероприятий запрещается, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций. Проект закона предполагал расширение перечня мест, в которых проведение публичных мероприятий запрещено в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ, путём включения в него зданий аэропортов и вокзалов, детских, образовательных и медицинских учреждений, а также зданий, в которых располагаются культурные, спортивные, развлекательные, просветительские центры (во время проведения в них культурных, спортивных, развлекательных и иных мероприятий).

21 ноября 2012 года состоялось 13-е заседание ЗС ПК на котором указанный законопроект был принят в первом чтении [20]; вопрос целесообразности установления дополнительных мест, в которых проведение публичных мероприятий ограничивается, не обсуждался.

07 декабря 2012 года комитетом по региональной политике и законности ЗС ПК было принято решение № 185 [21], которым, в том числе, дополняется перечень мест, в которых проведение публичных мероприятий запрещается; в указанной части внесены и рекомендованы поправки к законопроекту, которые впоследствии и стали окончательными.

14 декабря 2012 года состоялось 15-е заседание ЗС ПК на котором были приняты поправки к законопроекту, рекомендованные указанным комитетом, а также законопроект с учётом принятых поправок во втором и третьем чтении [22].

Вопрос целесообразности установления дополнительных мест, в которых проведение публичных мероприятий ограничивается, не обсуждался ни на заседании комитета по региональной политике и законности, ни на заседании ЗС ПК.

13 февраля 2018 года в ЗС ПК был внесён проект закона Приморского края «О внесении изменений в Закон Приморского края «О публичных мероприятиях в Приморском крае» [23] направленный на приведения в соответствие с Федеральным законом от 08.06.2012г. № 65-ФЗ путём установления порядка проведения публичных

мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичных мероприятий запрещено. Законопроект в первоначальной редакции не устанавливает дополнительные места, в которых проведение публичных мероприятий ограничивается.

28 февраля 2018 года состоялось 22-е заседание ЗС ПК на котором данный законопроект был принят в первом чтении [24]; были воспроизведены цели внесения поправок, указанные Комитетом по региональной политике и законности при внесении законопроекта.

16 апреля 2018 года комитетом по региональной политике и законности ЗС ПК было принято решение № 273 [25], которым, в том числе, к законопроекту внесены и рекомендованы поправки [26], устанавливающие дополнительные места, в которых проведение публичных мероприятий запрещается; при этом отмечается, что данные поправки касаются «уточнения порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры».

25 апреля 2018 года состоялось 24-е заседание ЗС ПК на котором были приняты поправки к законопроекту, рекомендованные профильным комитетом, а также законопроект с учётом принятых поправок во втором и третьем чтении [27]. Вопрос целесообразности установления дополнительных мест, в которых проведение публичных мероприятий ограничивается, не обсуждался; были воспроизведены цели внесения поправок, указанные Комитетом по региональной политике и законности при внесении законопроекта.

Таким образом, введение ограничений на проведение публичных мероприятий краевыми парламентариями было продиктовано исключительно формальностью – необходимостью исполнения предписания, установленного частью 4 статьи 3 Федерального закона от 08.06.2012г. № 65-ФЗ; при этом, цели защиты прав и свобод личности, обеспечения безопасности и законности не преследовались и не декларировались.

Судебное разбирательство по оспариванию запретов, установленных законом Приморского края «О публичных мероприятиях в Приморском крае» [28].

14 января 2019 года члены Владивостокского горкома КПРФ обратились в Департамент внутренней политики Приморского края (далее – Департамент) с уведомлением о проведении на центральной площади Владивостока митинга против строительства центра по хранению радиоактивных отходов в Приморском крае. Департамент отказал в согласовании мероприятия указав, что пунктом 3 части 2(1) статьи 2 закона Приморского края от 25.02.2011г. № 742-КЗ запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций в культовых зданиях и сооружениях, а также в пределах 100 метров от них. Поскольку непосредственно у центральной площади Владивостока строится Спасо-Преображенский кафедральный собор и работает часовня, то центральная площадь относится к указанным территориям.

11 февраля 2019 года гражданские активисты обратились в Администрацию города Владивостока и Департамент о проведении публичных мероприятий в память о Борисе Немцове в форме шествия по центральным улицам города и в форме митинга на набережной Спортивной гавани, в день его смерти. Им также было отказано в проведении данных публичных мероприятий. В первом случае решение Департамента основывалось на пункте 1 части 2(1) статьи 2 закона Приморского края от 25.02.2011г. № 742-КЗ, запрещающего шествия на тротуарах; во втором случае – администрация города отказала в согласовании на основании пункта 5 части 2(1) статьи 2 закона Приморского края от 25.02.2011г. № 742-КЗ по причине нахождения в пределах 100 метров от места проведения митинга здания физкультурно-спортивной организации (стадиона «Динамо»).

Указанные обстоятельства послужили основаниями для обращения граждан в Приморский краевой суд с административными исковыми заявлениями о признании пунктов 1, 3 и 5 части 2(1) статьи 2 закона Приморского края от 25.02.2011г. № 742-КЗ недействующими в части, как противоречащие части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ и статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (административные дела №№ 3а-102/2019, 3а-107/2019, 3а-118/2019, которые были объединены в одно производство).

Заявители указывали, что оспариваемые запреты не направлены на достижение целей, предусмотренных частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ, а также противоречат статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, с учётом её толкования ЕСПЧ, поскольку не являются необходимыми и пропорциональными с точки зрения пункта 2 статьи 11 Конвенции.

Заявители также указали, что в местах, где планировалось проведение митингов, регулярно проводятся массовые мероприятия (праздничные, культурные и спортивные), в том числе, с использованием звукоусиливающей аппаратуры. Указанные мероприятия проходили без риска нарушения прав и свобод человека и гражданина, правопорядка, общественной безопасности; законность была обеспечена путём содействий организаторов со стороны органов исполнительной власти, местного самоуправления и сотрудников правоохранительных органов.

Проведение таких мероприятий осуществляется в соответствии с Положением о порядке организации и проведения массовых мероприятий на территории Владивостокского городского округа (далее – Положение), утверждённым постановлением главы г. Владивостока от 05.03.2010г. № 206.

Из пунктов 2.4 и 2.5 Положения следует, что проведение таких массовых мероприятий осуществляется на разрешительной основе и администрация города Владивостока отказывает в проведении мероприятия, в том числе в случаях, угрозы общественному порядку и безопасности населения Владивостокского городского округа.

Таким образом, администрация города Владивостока признает отсутствие угроз при проведении массовых мероприятий в заявленных организаторами местах. Несмотря на провозглашённые статьёй 19 Конституции РФ равенство всех граждан перед законом и судом и равенство прав и свобод человека и гражданина, гарантируемое государством независимо от отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, оспариваемые административными истцами запреты носят явно дискриминационный характер и не могут быть обусловлены стремлением ЗС ПК уменьшить количество мирных протестных акций в центре города Владивостока.

Маршрут шествия, планируемый организаторами, совпадал с участком маршрута стихийного шествия, которое состоялось 28.01.2018г. против недопуска независимых кандидатов на выборы Президента Российской Федерации в 2018 году. Тогда властям уже удавалось в полном объёме обеспечить безопасность граждан и исключить существенное нарушение правопорядка 28.01.2018г., что подтверждается официальным пресс-релизом Министерства внутренних дел Российской Федерации [29]. Тем самым, Министерство внутренних дел Российской Федерации признает, что при их содействии можно обеспечить правопорядок в ходе шествия по тротуарам.

Следовательно, общие запреты, оспариваемые заявителями, не являются более эффективным средством достижения законных целей, чем положения, допускающее рассмотрение в конкретных случаях и таргетирование лишь тех собраний, которые представляли угрозу беспорядков; могут быть ослаблены без риска злоупотреблений, существенной неопределённости, дискриминации или произвола.

Также следует указать, что оспариваемые запреты, установленные в краевом законе, не содержат конкретного перечня мест в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, закрепляя указанные места абстрактно.

ЗС ПК установило запрет на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций вблизи культовых зданий и сооружений, когда такой запрет не распространялся на центральную площадь города Владивостока. Запрет стал распространяться на центральную площадь лишь после возведения Спасо-Преображенского кафедрального собора. Указанный собор был возведён на основании разрешения на строительство от 05.05.2017г., выданного администрацией города Владивостока религиозной организации «Владивостокская Епархия Русской Православной Церкви (Московский Патриархат)» [30].

Таким образом, запрет на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций на центральной площади города Владивостока был установлен не представительным органом власти Приморского края, а органом местного самоуправления. Абстрактное указание мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, приводит к нарушению принципа разделения властей и изменяет установленную частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ компетенцию ЗС ПК.

В ходе судебного заседания, представители Департамента и ЗС ПК не смогли конкретизировать цели, в которых установлены оспариваемые ограничения и сослались лишь на наличие полномочий, предусмотренных частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ.

07 июня 2019 года Приморский краевой суд вынес решение, которым отказал в удовлетворении требований административных истцов и отказался от проведения оценки оспариваемых запретов на необходимость, пропорциональность и целесообразность отметив, что *«данный вопрос в силу положений статьи 10 Конституции Российской Федерации не входит в компетенцию органов судебной власти и не может служить предметом судебного разбирательства»*.

06 ноября 2019 года Верховный Суд Российской Федерации вынес определение по делу № 56-АПА19-19, которым оставил решение Приморского краевого суда без изменения, а апелляционную жалобу заявителей без удовлетворения. Верховный Суд РФ также отказался оценивать конкретные обстоятельства обоснованности введения оспариваемых запретов.

Постановление Конституционного Суда РФ от 01.11.2019г. № 33-П.

01 ноября 2019 года Конституционный Суд РФ вынес Постановление «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» [31], которое в значительной степени проясняет границы применения части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ представительными органами власти субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ разъяснил, что разрешение спорных вопросов, касающихся определения конкретных мест, в которых запрещено проведение публичных мероприятий, требует установления и исследования фактических обстоятельств обоснованности введения субъектами Российской Федерации подобного рода законодательных запретов, а следовательно, образует компетенцию судов общей юрисдикции (в частности, реализуемую ими при проверке соответствия законов субъектов Российской Федерации федеральным законам).

Конституционный Суд РФ отмечает, что проведение публичных мероприятий, как правило, сопряжено с известными неудобствами для не участвующих в них граждан (создание помех работе транспорта, затруднение доступа к объектам социальной инфраструктуры и т.п.), вследствие чего такого рода издержки свободы

мирных собраний сами по себе не могут служить веской причиной для отказа в проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а потому компетентные органы и должностные лица обязаны стремиться к принятию всех зависящих от них мер для их легального проведения в избранном организаторами месте и в запланированное время, в том числе посредством минимизации (локализации) вызываемых ими последствий, а не пытаться под любым предлогом изыскать причины, оправдывающие невозможность реализации права на организацию и проведение публичных мероприятий в указанном в уведомлении формате.

Законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному вмешательству в деятельность организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями данного права. Поскольку его реализация может быть связана с серьезными рисками (скоплением большого количества людей в месте проведения публичного мероприятия, возникновением конфликтных ситуаций, в том числе по не зависящим от их организаторов и участников обстоятельствам, и т.п.), как сами граждане в силу конституционного запрета осуществлять права и свободы человека и гражданина с нарушением прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3, Конституции РФ), так и государство во исполнение своей конституционной обязанности по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции РФ) должны использовать все законные средства для предотвращения любых проявлений, не отвечающих самой сути права на свободу мирных собраний.

Как отмечает Конституционный Суд РФ, принимая во внимание провозглашенную в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что исходя из присущих их проведению особенностей собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования могут затрагивать права и свободы широкого круга лиц – как участников таких мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, государственная защита гарантируется лишь праву на свободу мирных публичных мероприятий, что не исключает его ограничения федеральным законом, но только в соответствии с критериями, вытекающими из закрепленных в статьях 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции РФ принципов недопустимости злоупотребления правами и свободами человека и гражданина, юридического равенства, обоснованности (необходимости) и соразмерности (пропорциональности). При этом вводимые федеральным законодателем ограничения свободы мирных собраний должны учитывать презюмируемую заинтересованность организаторов в сохранении мирного характера иницилируемых ими публичных мероприятий и не могут посягать на основное содержание соответствующего конституционного права и препятствовать открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных мероприятий.

Суд делает вывод, что исполнение субъектами Российской Федерации предоставленного частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ полномочия по дополнительному законодательному определению мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, требует от них последовательного соблюдения установленных федеральным законодателем правил организации и проведения публичных мероприятий, что предполагает возможность установления таких мест исключительно на основе учета объективных региональных особенностей и условий, не нашедших отражения в федеральных законах, и подразумевает недопустимость произвольного пространственно-территориального ограничения права на свободу мирных собраний.

Как следует из пункта 6 указанного Постановления Конституционного Суда РФ, законодательное регулирование, которым установлен общий запрет проведения

собраний, митингов, шествий и демонстраций в абстрактных местах, какими бы ни были его цели, не согласуется с частью 1 статьи 1 и частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ, однозначно ориентирующими субъекты Российской Федерации на то, что делегированное им полномочие по дополнительному определению в своих законах мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, предполагает их связанность при установлении соответствующих мест не общими, объявленными федеральным законодателем целями защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, а конкретными обстоятельствами, характерными для тех или иных субъектов Российской Федерации, и не наделяет их правом введения абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер, во всяком случае когда установленный федеральным законодателем запрет на проведение публичных мероприятий в местах, имеющих однопорядковые юридические свойства, принципиально не охватывает собой региональный и муниципальный уровни организации публичной власти.

Из статей 72 (пункт "б" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что законодательные акты субъектов Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод могут иметь исключительно вторичный характер, производный от базового регулирования, устанавливаемого Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Они не должны противоречить федеральным законам ни формально, ни по существу, а также не должны приводить к снижению содержащихся в федеральных законах гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина, поскольку именно на федеральном законодательстве лежит обязанность закрепления основных условий их реализации. В противном случае законы субъектов Российской Федерации будут нарушать конституционные условия ограничения прав и свобод (постановления Конституционного Суда РФ от 29.11.2004г. № 17-П, от 11.03.2008г. № 4-П, от 22.12.2015г. № 34-П и др.).

Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ отдельные положения законодательства Республики Коми, ограничивающие проведение всех без исключения публичных мероприятий на Стефановской площади в городе Сыктывкаре, а также в радиусе 50 метров от зданий, занимаемых государственными учреждениями, отметив, что соответствующие изменения должны быть внесены также в законы других субъектов РФ, содержащие аналогичные положения.

Заключение.

Несмотря на то, что Конституционный Суд РФ не допустил произвольное применение части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ представительными органами власти субъектов Российской Федерации, позиция по рассмотрению дел об оспаривании соответствующих ограничений в судах общей юрисдикции остаётся неоднозначной. Суды отказываются оценивать конкретные обстоятельства обоснованности введения оспариваемых запретов.

Абсолютные запреты на проведение отдельных форм публичных мероприятий, не оправданы по смыслу пункта 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а формулирование их абстрактно, без указания конкретных мест – противоречит части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ.

Указанные обстоятельства приводят к существенному нарушению прав граждан на свободу собраний и указывают на то, что зачастую данная норма применяется в дискриминационных целях.

Во многих случаях можно было бы обойтись менее жёсткими мерами, в частности, путем привлечения соответствующих правоохранительных органов к обеспечению общественного порядка, регулированию дорожного движения, предотвращению столкновений и тому подобному.

В любом случае, у граждан должны быть внутригосударственные средства правовой защиты и суды общей юрисдикции обязаны давать оценку необходимости, пропорциональности и целесообразности введения оспариваемых ограничений с учётом конкретных обстоятельств дела, как это было изначально указано в определении Верховного Суда РФ от 24.07.2013г. по делу № 43-АПГ13-3.

Автор статьи полагает, что необходимо достигнуть единообразия в толковании и применении судами части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004г. № 54-ФЗ, что невозможно без пересмотра Президиумом Верховного Суда РФ решения Приморского краевого суда от 07.06.2019г. по делу № 3а-102/2019 и определения Верховного Суда РФ от 06.11.2019г. по делу № 56-АПА19-19 в порядке надзора.

***

1. Галда В.Н., Звягин М.М., Солодов И.А. Концепции административно-правового регулирования охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий в зарубежных государствах // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 40-48
2. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: федер. закон от 08 июня 2012 г. № 65-ФЗ // Российская газета. № 131. 09.06.2012.
3. А.В. Корепина. Проблемы реализации нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации в области обеспечения права граждан на проведение публичных мероприятий // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 4(42). С. 108
4. Определение Верховного Суда РФ от 24.07.2013г. по делу № 43-АПГ13-3 [Электронный ресурс]. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=550010 (дата обращения: 17.07.2019г.)
5. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2013г. по делу № 46-АПГ13-9 [Электронный ресурс]. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=556580 (дата обращения: 17.07.2019г.)
6. Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2018г. по делу № 64-АПГ18-8 [Электронный ресурс]. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1720934 (дата обращения: 17.07.2019г.)
7. Lashmankin and Others v. Russia, §§ 378, 434-438, 441, 442 ,no. 57818/09 and 14 others, 7 February 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857> (дата обращения: 17.07.2019г.)
8. Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, , §§ 108 и 114-116, ECHR 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244> (дата обращения: 17.07.2019г.)
9. О внесении изменений в Закон Приморского края «О публичных мероприятиях в Приморском крае»: закон Приморского края от 20 декабря 2012 г. № 154-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 21.12.2012. № 35. С. 162-164
10. О внесении изменений в Закон Приморского края «О публичных мероприятиях в Приморском крае»: закон Приморского края от 04 мая 2018 г. № 278-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 07.05.2018. № 56. С. 32-34
11. Проект закона Приморского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/upload/iblock/9ab/23.zip> (дата обращения: 17.07.2019г.)
12. Сопроводительное письмо к законопроекту от 09.11.2012г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/upload/iblock/9ab/23.zip> (дата обращения: 17.07.2019г.)
13. Пояснительная записка к законопроекту. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/upload/iblock/9ab/23.zip> (дата обращения: 17.07.2019г.)
14. Решение Комитета по региональной политике и законности Законодательного Собрания Приморского края от 12.11.2012г. № 165. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/upload/iblock/9ab/23.zip> (дата обращения: 17.07.2019г.)
15. Видеозапись заседания Законодательного Собрания Приморского края №13 от 21.11.2012г. [Электронный ресурс]. URL: <https://youtu.be/lzwqmvHKyKQ?t=4040> (дата обращения: 17.07.2019г.)
16. Решение Комитета по региональной политике и законности Законодательного Собрания Приморского края от 07.12.2012г. № 185. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zspk.gov.ru/upload/iblock/059/30.zip> (дата обращения: 17.07.2019г.)
17. Видеозапись заседания Законодательного Собрания Приморского края №15 от 14.12.2012г. [Электронный ресурс]. URL: <https://youtu.be/1uvonJGD620?t=5207> (дата обращения: 17.07.2019г.)
18. Проект закона Приморского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://monitoring.zspk.gov.ru/файл/1755367/344np-pdf> (дата обращения: 17.07.2019г.)
19. Видеозапись заседания Законодательного Собрания Приморского края №22 от 28.02.2018г. [Электронный ресурс]. URL: <https://youtu.be/L42OXBN-30k?t=6635> (дата обращения: 17.07.2019г.)

20. Решение Комитета по региональной политике и законности Законодательного Собрания Приморского края от 16.04.2018г. № 273. [Электронный ресурс]. URL: http://monitoring.zspk.gov.ru/файл/1796706/решение_273-pdf (дата обращения: 17.07.2019г.)
21. Таблица поправок к проекту закона Приморского края «О внесении изменений в Закон Приморского края «О публичных мероприятиях в Приморском крае», рекомендуемых комитетом Законодательного Собрания по региональной политике и законности к принятию (приложение к решению Комитета по региональной политике и законности Законодательного Собрания Приморского края от 16.04.2018г. № 273). [Электронный ресурс]. URL: http://monitoring.zspk.gov.ru/файл/1797765/Поправки_рекомендуемые_к_принятию-docx (дата обращения: 17.07.2019г.)
22. Видеозапись заседания Законодательного Собрания Приморского края №24 от 25.04.2018г. [Электронный ресурс]. URL: <https://youtu.be/juSxmeYdDjk?t=4185> (дата обращения: 17.07.2019г.)
23. Административное дело № За-102/2019 Приморского краевого суда
24. Обеспечен правопорядок во время проведения массовых мероприятий от 28.01.2018г. // Министерство внутренних дел Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/news/item/12150947> (дата обращения: 17.07.2019г.)
25. Таблица разрешений на строительство, выданных Администрацией города Владивостока в 2017 году. [Электронный ресурс]. URL: <http://old.vlc.ru/upload/architecture/2018/таблица.docx> (дата обращения: 17.07.2019г.)
26. По жалобам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «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»: Постановление Конституционного Суда РФ от 01 ноября 2019 г. № 33-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Загл. с экрана.

Климоченко В.И.

Понятие и принципы действия уголовно-правовых норм во времени

ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет»

(Россия, Владивосток)

doi: 10.18411/lj-02-2020-116

idsp: ljjournal-02-2020-116

Аннотация

Проблема действия уголовно-правовых норм во времени является одной из фундаментальных проблем общей теории уголовного права. Она находит свое воплощение в самых различных аспектах применения норм уголовного права, начиная от времени совершения преступления, заканчивая обратной силой уголовного закона. Вследствие постоянной изменчивости российского уголовного законодательства правоприменительная практика постоянно испытывает затруднения, связанные с введением в действие в правоприменительный оборот новых уголовно-правовых норм и прекращением действия норм, утративших силу.

Ключевые слова: Уголовное право, преступность, закономерности, уголовно – правовые нормы.

Abstract

The problem of the operation of criminal law norms over time is one of the fundamental problems of the General theory of criminal law. It is embodied in various aspects of the application of criminal law, from the time of the crime to the retroactive effect of the criminal law. Due to the constant variability of the Russian criminal law, law enforcement practice is constantly experiencing difficulties related to the introduction of new criminal law norms into law enforcement circulation and the termination of the rules that have lost their force.

Keywords: Criminal law, crime, laws, criminal law norms.