

Александр Владимирович САЛЕНКО¹

УДК 342.729

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЭВОЛЮЦИЯ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В ПОСТАНОВЛЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В 1993-2018 ГОДАХ

¹ кандидат юридических наук, магистр права (LL. M., Гёттинген),
доцент кафедры международного и европейского права,
Балтийский федеральный университет им. Иммануила Канта (г. Калининград)
asalenko@kantiana.ru

Аннотация

В России после принятия Конституции РФ в 1993 г. сформировалась обширная судебная практика, отражающая реальную имплементацию отдельных конституционных прав и свобод человека. Особую значимость для построения правового и демократического государства имеет конституционная свобода мирных собраний, которая исследуется автором посредством анализа постановлений Конституционного суда РФ, принятых в период 1993-2018 гг. Автор приходит к выводу о том, что судебное право публичных собраний начало складываться только после того, как в России появился федеральный закон о свободе собраний, а именно в 2012-2018 гг., когда были приняты семь постановлений Конституционного суда РФ по ст. 31 Конституции РФ. В ходе анализа автор устанавливает, что при разрешении дел о свободе собраний Конституционный суд Российской Федерации часто использовал такую технику нормоконтроля, с помощью которой оспариваемые законоположения признавались в целом конституционными, однако при этом отмечались различные дефекты правового регулирования. В статье предпринята попытка установить, когда подобная техника нормоконтроля по делам о свободе собраний была оправданной, а когда нет. Автор приходит к выводу, что Конституционный суд РФ при рассмотрении дел о свободе мирных собраний отказывался от проявления судебного активизма и делал достаточно

Цитирование: Саленко А. В. Конституционно-правовая эволюция свободы мирных собраний в постановлениях Конституционного суда РФ в 1993-2018 годах / А. В. Саленко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2019. Том 5. № 2. С. 113-136.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-2-113-136

большие уступки в пользу законодателя и правоприменителей. Так, в постановлении по делу о реформе законодательства о свободе собраний Конституционный суд РФ в 2013 г. необоснованно «простил» законодателю обильные процессуальные нарушения в ходе законотворческой работы и признал оспариваемый пакет законов в целом конституционным. Автор считает, что подобное толерантное отношение Конституционного суда РФ к нарушению законодательных процедур негативно влияет на правовую определенность и стабильность конституционного законодательства. Аналогичным образом автор материала высказывает критику постановления Конституционного суда РФ по делу о встречах депутатов с избирателями, которые фактически приравнены к публичным мероприятиям, что нарушает баланс между законодательной и исполнительной ветвями власти, придавая последней доминирующий характер. Общий вывод автора сводится к тому, что в дальнейшем объем практики Конституционного суда РФ по делам о свободе собраний будет возрастать, что обусловлено ростом гражданской активности, а также общим рестриктивным характером российского законодательства о публичных мероприятиях, которые современные правоприменители, исходя из собственной конституционной культуры, интерпретируют в первую очередь в качестве угрозы общественному порядку и безопасности, а не рассматривают мирные собрания граждан в качестве обычной повседневной демократической практики.

Ключевые слова

Свобода мирных собраний, публичные мероприятия, судебная практика, постановления Конституционного суда РФ, демонстрации, митинги, шествия, пикетирования, встречи депутатов с избирателями, юбилей Конституции РФ.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-2-113-136

Введение: 25-летие Конституции РФ и свобода мирных собраний

12 декабря 2018 г. исполнилось 25 лет с момента принятия Конституции Российской Федерации, которая заложила правовой фундамент для реализации в повседневной жизни конституционных прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации. В этой юбилейной канве интересно оглянуться назад и посмотреть, каким образом в ходе последней четверти века граждане Российской Федерации использовали свое конституционное право на свободу мирных собраний, а также с какими трудностями и правовыми проблемами они сталкивались [1, с. 3-17; 5, с. 92-100]. При этом не менее важным и интересным является также вопрос конституционно-правовой эволюции российского законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в ходе 1993-2018 гг. В этом отношении представляется целесообразным объединить исследование историко-правового развития современного законодательства о свободе мирных собраний с изучением практики Конституционного суда Российской Федерации, сложившейся за последние 25 лет по делам, связанным с реализацией конституционного права на свободу мирных собраний, то есть посмотреть, как на практике применялась ст. 31 Конституции РФ.

При первичном анализе развития нормативно-правовой базы о свободе собраний в Российской Федерации можно установить, что после того, как 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме была принята Конституция РФ, российское государство на протяжении более 10 лет воздерживалось от принятия специального нормативного правового акта (*lex specialis*) по вопросам практической реализации свободы мирных собраний. В современной России отдельный федеральный закон о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях (далее — федеральный закон о митингах) [27] появился лишь спустя одиннадцать лет после принятия Конституции РФ. Таким образом, время с 1993 по 2004 г. можно обозначить в качестве так называемого донормативного периода в истории современного права публичных собраний Российской Федерации, в ходе которого правовое регулирование свободы собраний осуществлялось на базе ст. 31 Конституции РФ, нескольких нормативно-правовых актов СССР и РСФСР, некоторое время сохранявших силу, а также специального Указа Президента РФ [6, с. 79-90; 10, с. 139-144]. Феномен данного времени (1993-2004 гг.) состоит в том, что свобода мирных собраний находила свою практическую реализацию (возможно, даже более свободную, чем сегодня), несмотря на отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы. Только после того, как в 2004 г. появился отдельный специальный федеральный закон по вопросам свободы мирных собраний, начинает формироваться соответствующая судебная практика: Конституционный суд РФ (далее — КС России) принимает свое первое постановление по ст. 31 Конституции РФ в 2012 г.; в период с 2012 по 2018 г. судьями Конституционного суда РФ было вынесено всего семь постановлений по вопросам, связанным с практической реализацией конституционного права на свободу мирных собраний. Именно эти правовые позиции Конституционного суда РФ [22, с. 49-59], сформулированные им в указанных выше семи постановлениях, представляют собой главный предмет настоящего исследования.

Свобода мирных собраний в практике Конституционного суда Российской Федерации (обзор постановлений за период 1993-2018 гг.)

1. Дело о численности демонстрантов (дело Каткова)

Свое первое постановление по ст. 31 Конституции РФ Конституционный суд РФ принял 18 мая 2012 г., когда рассматривал вопрос о конституционности существующего формата административной ответственности, налагаемой на организатора публичного мероприятия из-за того, что реальное число участников публичного мероприятия не соответствовало заявленному (предполагаемому) [14]. Поводом к рассмотрению дела стала жалоба гражданина РФ С. А. Каткова, которого привлекли к административной ответственности. Суд обязал С. А. Каткова заплатить штраф (1 000 рублей) за совершение административного правонарушения по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ. Из материалов дела следовало, что С. А. Катков являлся организатором шествия в городе Тула; в своем уведомлении о публичном мероприятии он указал, что в шествии будут принимать

участие 150 человек. Однако в день проведения публичного мероприятия — 4 ноября 2010 г. — в шествии участвовало 300 человек, то есть на 150 человек больше, чем было указано в уведомлении. Фактически дело Каткова представляло собой одно из многих свидетельств сложившейся устойчивой правоприменительной практики, в соответствии с которой организаторов публичного мероприятия привлекали к административной ответственности по ч. 2 ст. 20.2 КоАП за то, что фактическое число участников мероприятия превышало предполагаемое, указанное в уведомлении. В этом контексте следует отметить, что оспариваемые положения ч. 2 ст. 20.2 КоАП вызвали громкий резонанс, когда штраф за превышение заявленной численности участников публичного мероприятия заплатил лично председатель Правительства РФ В. В. Путин: 4 февраля 2012 г. в Москве на Поклонной горе состоялся так называемый «антиоранжевый митинг», в котором вместо заявленных 15 тысяч принимало участие около 150 тысяч человек. В результате этого превышения предполагаемого числа участников митинга решением суда на организатора этого митинга Надежду Корнееву был возложен административный штраф в размере 1 000 рублей, который, однако, по своей инициативе вынужден был оплатить премьер-министр В. В. Путин [21].

В деле Каткова судьи Конституционного суда РФ фактически рассматривали вопросы конституционности правоприменительной практики, поскольку оспариваемые законоположения напрямую не обязывали правоприменителей штрафовать организаторов за формальное превышение заявленной численности участников публичного мероприятия. Именно данный момент объясняет тот итоговый (по своей сути нейтральный) вывод, который сделали судьи Конституционного суда РФ о том, что оспариваемые законоположения (ч. 2 ст. 20.2 КоАП, п. 3 ч. 4 ст. 5 и п. 5 ч. 3 ст. 7 федерального закона о митингах) в целом соответствуют Конституции РФ. При этом, однако, Конституционный суд РФ всё же попытался ограничить пределы усмотрения правоприменителей, указав на два взаимосвязанных и обязательных условия для привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия: во-первых, несоответствие заявленного и реального количества участников публичного мероприятия должно возникнуть по вине организатора публичного мероприятия; во-вторых, данное несоответствие должно создавать именно реальную (а не гипотетическую) угрозу общественному порядку и общественной безопасности. Таким образом, Конституционный суд РФ постарался смягчить правоприменительную практику, создав условия, при которых нельзя будет штрафовать организаторов лишь за формальное превышение численности участников публичной акции. Вместе с тем следует заметить, что судьи Конституционного суда РФ своим решением создали не менее сложную правовую конструкцию административной ответственности за превышение заявленного числа участников: «вина организатора + реальная угроза безопасности». В этом отношении мы солидарны с критикой данного постановления со стороны судьи КС России В. Г. Ярославцева, который в своем особом мнении акцентировал внимание на том, что,

несмотря на все оговорки и разъяснения, организаторы и участники мирных публичных мероприятий были изначально поставлены в положение виновной стороны. На сегодняшний день оспариваемые в деле Каткова законоположения уже утратили свою силу, а точнее говоря, положения этих статей были существенно изменены. Однако важность данного дела о численности демонстрантов состоит в том, что оно отображает уровень правовой культуры современных правоприменителей, которые, требуя от организаторов указания в уведомлении «точного числа» участников акции, фактически препятствуют реализации свободы мирных собраний; помимо этого, дело Каткова указывает на всё еще существующее несовершенство правовой техники в сфере права публичных собраний современной России. По нашему мнению, открытый и общедоступный характер любого публичного мероприятия делает для его организатора априори невозможным указать точное количество участников этого мероприятия.

*2. Дело о реформе законодательства о свободе мирных собраний
(«Дело дня Святого Валентина» — Постановление КС России № 4-П от 14.02.13)*

Второе и пока самое большое Постановление Конституционного суда РФ по ст. 31 КРФ было принято в весьма символическую дату — в день Святого Валентина 2013 г., поэтому позволим себе для наглядности указанное выше обозначение (общий объем этого решения составил 149 страниц: текст постановления занял 108 страниц и 41 страницу — три особых мнения судей Конституционного суда РФ). Это решение затрагивало вопросы конституционности проведенной масштабной реформы права публичных собраний России в июне 2012 г. [15]. В результате данной реформы были существенно усложнены правила проведения публичных мероприятий, а также усилена ответственность организаторов и участников публичных акций. В частности, федеральный законодатель значительно увеличил административные штрафы, назначаемые при нарушении правил проведения публичных мероприятий, и за эти правонарушения был установлен новый вид наказания — обязательные работы, а также увеличен срок давности привлечения к административной ответственности (с трех месяцев до 1 года). Кроме того, законодателем был ограничен круг лиц, которые могут выступать в роли организатора публичного мероприятия. Так, закон прямо запретил организовывать публичные мероприятия тем лицам, которые свыше двух раз привлекались к административной ответственности. Можно также сказать, что законодателем были сделаны выводы из первого дела о свободе собраний, рассмотренного КС России (дела Каткова): появились нормы, которые закрепили обязанность организатора не допускать превышения заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия, а также была установлена административная ответственность за неисполнение этой обязанности. Помимо этого была закреплена гражданско-правовая ответственность организатора за действия участников публичного мероприятия и был усложнен порядок организации одиночных пикетов (впервые появилось понятие скрытой формы публичного мероприятия), а также было установлено,

что в правовых актах на региональном и местном уровне должны определяться специально отведенные места для проведения публичных мероприятий [4, с. 106-112].

Однако заявители конституционной жалобы не только оспаривали содержание пакета норм о реформе российского права публичных собраний, но и подвергали сомнению конституционность порядка принятия данного федерального закона Государственной думой. В частности, заявители указывали на то, что вопреки установленной законом процедуре данный законопроект не был направлен в субъекты Российской Федерации на рассмотрение в законодательных (представительных) и высших исполнительных органах государственной власти субъектов федерации. По мнению заявителей жалобы в КС России, при подготовке данного пакета норм была грубо нарушена процедура рассмотрения законопроекта в Государственной думе Федерального Собрания РФ, из-за чего данный закон был принят в ускоренном порядке — вся законотворческая процедура заняла 26 дней вместо минимально положенных 112 дней. Таким образом, в данном деле первичным вопросом для судей Конституционного суда РФ был вопрос о процессуальной конституционности оспариваемых законоположений: если бы судьями КС России было установлено, что оспариваемый федеральный закон был принят с нарушением законодательных процедур, то тогда бы отпадала необходимость дальнейшей проверки конституционности содержания оспариваемых законоположений.

Именно нарушение принципов федерализма при принятии оспариваемого федерального закона отмечалось в особых мнениях судей КС России. Так, указывалось на то, что оспариваемый закон о реформе права публичных собраний регулирует вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пп. «б» и «к» ч. 1 ст. 72 КРФ). Согласно действующему законодательству, предусмотрена процедура обязательного согласования федеральных законов по вопросам совместного ведения с субъектами федерации. Так, после поступления в Государственную думу проекта закона, который регулирует вопросы совместного ведения федерального центра и регионов (ст. 72 Конституции РФ), данный законопроект должен в обязательном порядке направляться в регионы для его рассмотрения законодательными и высшими исполнительными органами власти субъектов федерации. Последние имеют право представить на законопроекты по вопросам совместного ведения свой отзыв, который направляется в Государственную думу в течение 30 дней. Важно отметить, что по закону до истечения этого 30-дневного срока рассмотрение подобных законопроектов во втором чтении не допускается [29, ст. 264].

Однако, несмотря на ясные требования относительно основных стадий законотворческого процесса, оспариваемый закон принимался с явными процессуальными нарушениями. Так, в первом чтении данный законопроект был рассмотрен 22 мая 2012 г., второе чтение состоялось уже спустя 15 дней — 5 июня 2012 г. Таким образом, Государственной думой был грубо нарушен установленный законом тридцатидневный срок для согласования проектов федеральных законов по вопросам совместного ведения с субъектами Российской Федерации.

Эти и другие процессуальные нарушения в ходе законодательной работы подробно анализируются в особых мнениях судей КС России В. Г. Ярославцева, Ю. М. Данилова и С. М. Казанцева. Вместе с тем в ходе оценки процессуальной конституционности оспариваемого закона большинство судей КС России сделали весьма оригинальный вывод о том, что отступление от предписаний Регламента нижней палаты Федерального Собрания РФ не может быть свидетельством неконституционности оспариваемых законоположений, поскольку этот закон не оспаривался органами законодательной и исполнительной власти субъектов федерации; дескать, никто со стороны российских регионов не заявил претензий относительно соблюдения требования об обязательном направлении законопроектов по вопросам совместного ведения на согласование с субъектами Российской Федерации. В этом отношении нам сложно согласиться с мнением большинства, и мы солидарны с позицией тех судей КС России, которые выразили свои особые мнения, в частности о том, что «демократия — это прежде всего процедура». И в особенности законотворческая процедура должна соблюдаться всеми субъектами права, и ни для кого не должно делаться никаких исключений.

Таким образом, в данном деле Конституционный суд РФ, де-факто отказавшись от критической проверки конституционности порядка принятия пакета норм о реформе современного права публичных собраний, перешел к проверке конституционности содержания этих норм. В результате лишь несколько оспариваемых законоположений были признаны Конституционным судом РФ неконституционными. Во-первых, судьями КС России был сделан вывод о неконституционности установленного порядка гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия фактически за любой вред, причиненный его участниками. В своем решении судьи КС России указали, что такая ответственность должна наступать лишь в зависимости от проявления организатором ненадлежащей заботы о поддержании общественного порядка в ходе публичного мероприятия, а также обязательно при наличии вины организатора в причинении вреда. Во-вторых, были признаны неконституционными полномочия органов исполнительной власти субъектов федерации по определению так называемых единых специально отведенных для проведения публичных мероприятий; Судом было указано на несоответствие данных законоположений требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования. В-третьих, Конституционным судом РФ было признано неконституционным правовое регулирование минимальных штрафов, из-за которого судьи фактически были лишены права назначить административное наказание ниже низшего предела; такой порядок, по мнению судей КС России, не позволял судьям в полном объеме учитывать при рассмотрении дела существенные обстоятельства (характер правонарушения, имущественное положение правонарушителя и прочие факты дела), которые важны при индивидуализации административной ответственности, исходя из принципов справедливого судебного разбирательства, а также соразмерности наказания (конституционный принцип пропорциональности) [25, с. 47-56]. В-четвертых, судьи КС России сделали вывод о неконституционности порядка применения обязательных работ, которые могли быть на-

значены фактически за любое формальное нарушение. Суд сделал вывод, что данный вид административного наказания должен применяться в исключительных случаях, когда правонарушения при организации и проведении публичных акций повлекли за собой причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц (либо иные аналогичные последствия).

В удовлетворении остальных требований о признании прочих оспариваемых законоположений неконституционными было отказано. Так, судьи КС России признали соответствующими Конституции РФ: 1) запрет для лиц, которые два и более раз привлекались к административной ответственности, выступать в роли организатора публичного мероприятия; 2) ограничение предварительной агитации о публичном мероприятии с момента согласования места и времени его проведения; 3) обязанность организатора публичной акции принимать меры, направленные на недопущение превышения заявленного в уведомлении числа участников; 4) правило минимально допустимого расстояния между одиночными пикетчиками и возможность признания совокупности одиночных пикетов так называемой скрытой формой публичного мероприятия; 5) общее увеличение размеров штрафов, введение обязательных работ в качестве санкции за нарушения порядка подготовки (проведения) публичных мероприятий и увеличение срока давности (до 1 года) привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о свободе собраний.

Таким образом, в деле о реформе законодательства о свободе мирных собраний Конституционный суд РФ попытался дать осторожную оценку пакету норм, реформирующих право публичных собраний. Вместе с тем судьи Конституционного суда России имели возможность вовсе не осуществлять проверку конституционности оспариваемых законоположений, а признать их неконституционными лишь только в силу многочисленных процессуальных нарушений, допущенных в ходе законотворческой работы.

3. Свобода собраний и религия (дело Айрияна и Щендрыгина)

В своем третьем постановлении Конституционный суд РФ рассматривал вопросы, связанные с соотношением свободы мирных собраний и свободы религии (свободы совести) [16; 8, с. 172-186]. В частности, поводом к рассмотрению дела в Конституционном суде РФ стала жалоба Уполномоченного по правам человека РФ, который оспаривал конституционность установленного законом порядка проведения публичных богослужений и иных религиозных обрядов и церемоний, в соответствии с которым при проведении подобных публичных религиозных мероприятий требуется обязательная подача предварительного письменного уведомления. Важная особенность данного дела заключалась в том, что организаторов привлекли к административной ответственности за то, что они не направили предварительное письменное уведомление о проведении публичных религиозных богослужений, организованных в помещениях.

Так, в первом деле к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ был привлечен гражданин П. Э. Айриян как организатор публичных

богослужений, состоявшихся 7 и 9 апреля 2009 г. в концертном зале центра им. Маяковского в Казани. Данное помещение было предоставлено для проведения богослужения по договору аренды, который гражданин П. Э. Айриян заключил с арендодателем. Публичные богослужения были организованы местной религиозной организацией «Свидетели Иеговы» в Казани, а гражданин П. Э. Айриян являлся старейшиной данной общины. В итоге 1 июня 2009 г. П. Э. Айриян был привлечен к административной ответственности за то, что им не было направлено предварительное письменное уведомление о проведении публичного мероприятия. В качестве обоснования такого решения указывалось на то, что данное богослужение было организовано в помещении, которое не относится к числу культовых зданий или иных сооружений, специально предназначенных для религиозных целей. П. Э. Айриян был признан виновным в нарушении п. 5 ст. 16 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», п. 5 ст. 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях», а также ст. 7 федерального закона о митингах.

Аналогичным образом к административной ответственности был привлечен второй гражданин РФ, которого представлял Уполномоченный по правам человека РФ в Конституционном суде РФ, а именно в Белгороде, за непредставление письменного уведомления о проведении публичного религиозного богослужения, прошедшего 14-15 мая 2011 г. в помещении, А. И. Щендрыгин, который на тот момент являлся председателем комитета местной религиозной организации «Свидетели Иеговы» Белгорода. Это публичное богослужение было организовано в помещении ООО «МаксФил» на основании устной договоренности А. И. Щендрыгина с генеральным директором данного общества.

Настоящее дело было интересно двумя основными моментами: во-первых, тем, что в деле речь шла фактически о конституционности расширительного толкования ФЗ о свободе собраний — о распространении его действия не только на собрания под открытым небом, но и на мероприятия в закрытых помещениях; во-вторых, другая особенность заключалась в том, что в Конституционном суде РФ проверялась конституционность законоположений, согласно которым именно при организации публичных богослужений вне культовых зданий и сооружений на организатора возлагается обязанность по обязательной подаче уведомления о проведении публичного мероприятия. Фактически, исходя из законодательства, складывалась дискриминационная практика: при проведении открытых и публичных богослужений в так называемых специально отведенных для этого местах уведомление вовсе не требуется, а при проведении богослужений вне культовых зданий уведомление о религиозном мероприятии требуется в обязательном порядке. При этом в последнем случае законодатель не устанавливает какой-либо зависимости от содержания религиозного мероприятия, местонахождения помещения, где планируется богослужение, а также от необходимости для органов государственной власти и местного самоуправления позаботиться о мерах, направленных на обеспечение общественного порядка, безопасности и спокойствия

граждан. В связи с этим решение Конституционного суда РФ по данному делу носило компромиссный характер. С одной стороны, Конституционный суд РФ признал оспариваемые законоположения конституционными в той мере, в какой этими правовыми нормами в качестве общего правила устанавливается уведомительный порядок проведения публичных религиозных мероприятий вне культовых зданий. С другой стороны, Конституционный суд РФ признал эти же самые законоположения неконституционными, но уже в той мере, в какой оспариваемые нормы не устанавливают различий между молитвенными и религиозными собраниями, которые могут потребовать от органов власти принятия мер, направленных на обеспечение порядка и безопасности как самих участников богослужения, так и третьих лиц, и теми публичными мероприятиями, проведение которых не связано с подобной необходимостью. Таким образом, Конституционный суд России в очередной раз использовал свою оригинальную юридическую технику по формуле «норма дефектна, но конституционна» и переложил на законодателя необходимость по установлению детального правового регулирования вопросов уведомления при организации публичных богослужений вне культовых зданий. При этом Конституционный суд РФ фактически устранился от ответа на вопрос, необходимо ли вообще государственное вмешательство (в форме подачи обязательного уведомления) при организации публичных мероприятий религиозного характера в закрытых помещениях [7, с. 80-112].

4. Дело о праздничных днях (дело Якимова)

Следующее дело по вопросам реализации свободы мирных собраний судьи Конституционного суда РФ рассмотрели в мае 2014 г., когда предметом рассмотрения стал порядок уведомления о публичном мероприятии, а именно судом анализировалась проблема невозможности подачи уведомления в установленный законом срок, поскольку данный срок полностью приходился на нерабочие дни [17]. Так, заявитель конституционной жалобы гражданин РФ А. Н. Якимов хотел организовать шествие в г. Санкт-Петербург 19 января 2012 г., однако комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга отказал заявителю жалобы в согласовании публичного мероприятия, мотивируя свое решение тем, что уведомление о мероприятии было подано лишь 10 января 2012 г., то есть было допущено нарушение срока уведомления (10-15 дней до дня проведения публичной акции). При этом заявитель указывал в своей жалобе на то, что он не имел возможности подать уведомление в установленный законом срок, поскольку он выпадал на праздничные дни: 31 декабря 2011 г. — 9 января 2012 г. В ходе проверки конституционности законоположения о сроках уведомления Конституционный суд РФ стал на сторону заявителя и признал его не соответствующим Конституции РФ, поскольку должным образом не обеспечивается возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в нерабочие праздничные дни. В результате этого решения КС России о праздничных днях в ч. 1 ст. 7 федерального закона

о митингах были внесены дополнения, в частности законодатель указал, что в том случае, если срок для подачи уведомления о публичном мероприятии полностью совпадает с нерабочими праздничными днями, то письменное уведомление может быть подано в последний рабочий день, который предшествует нерабочим праздничным дням. Предложенную формулу сложно считать оптимальным правовым регулированием, поскольку новогодние праздники продолжительностью 7 дней фактически увеличивают установленный срок уведомления о пикетировании с 3 до 7 дней. Более того, принимая во внимание фундаментальный характер свободы мирных собраний, при правовой регламентации порядка уведомления о публичном мероприятии всё же следовало учитывать календарные, а не рабочие дни. Дело о праздничных днях, по сути, показало, что действующий порядок уведомления пока еще далек от совершенства и действующее законодательство содержит пробелы в отношении спонтанных и срочных публичных собраний.

5. Свобода собраний и уголовная ответственность (дело Дадина)

В своем следующем постановлении Конституционный суд РФ рассматривал конституционность ст. 212.1 Уголовного кодекса РФ, которая криминализовала неоднократные нарушения порядка организации или проведения публичных акций [18]. Санкция ст. 212.1 УК РФ в качестве наказания за данные действия предусматривает значительные штрафы (600 000-1 000 000 руб. или в размере зарплаты (дохода) осужденного за 2-3 года) либо исправительные работы сроком до 2 лет, либо принудительные работы сроком до 5 лет, либо лишение свободы до 5 лет.

В деле Дадина внимание судей КС России было обращено на решение вопроса о конституционности уголовного состава с административной преюдицией. Главная особенность правовой конструкции ст. 212.1 УК РФ заключается в том, что эта норма предполагает допустимость преобразования трех однородных составов административных правонарушений в состав отдельного уголовного преступления. Федеральный законодатель создал оригинальную «формулу уголовной ответственности» за нарушение порядка организации и проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований: $[3 \times \text{ст. 20.2 КоАП}] + 180 \text{ дней} = \text{ст. 212.1 УК РФ}$. Именно эту юридическую формулу содержит примечание к ст. 212.1 УК РФ, в соответствии с которым уголовная ответственность за неоднократное нарушение порядка организации либо проведения публичных мероприятий наступает при условии, если лицо ранее привлекалось к административной ответственности три раза и более в ходе 180 дней за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ. Таким образом, в основу уголовной ответственности по статье 212.1 УК РФ федеральным законодателем был положен лишь один критерий, а именно неоднократность деяния — повторное (свыше трех раз) совершение лицом однородных (аналогичных) административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП.

Таким образом, законодательная новелла 2014 г. в виде ст. 212.1 УК РФ создала предпосылки для привлечения граждан к уголовной ответственности лишь только за формальные нарушения при проведении мирных публичных акций. По сути уголовная ответственность по данной статье могла наступить исключительно на основании неоднократности административных нарушений. При этом на основании оспариваемой статьи суд мог назначить реальное лишение свободы за действия, которые не повлекли реального вреда здоровью человека или имуществу, а также не создали реальной угрозы безопасности. Данная статья Уголовного кодекса фактически не применяет какой-либо дифференцированный подход к назначению наказания и не создает условия для того, чтобы судом учитывалась степень общественной опасности и реальные неблагоприятные последствия.

В деле Дадина решение Конституционного суда РФ также во многом носило компромиссный характер. С одной стороны, судьи Конституционного суда РФ сделали общий вывод о конституционности ст. 212.1 УК РФ и в этом контексте отметили конституционность и принципиальную допустимость составов преступлений с так называемой административной преюдицией.

Так, КС России сделал вывод о том, что в исключительных случаях, а именно при наличии конституционно значимых причин, законом могут быть криминализованы отдельные административные правонарушения, которые по своему характеру и степени общественной опасности сильно приближены к уголовным преступлениям, и при определенных обстоятельствах подобные действия (бездействия) могут причинить значительный вред общественным отношениям, которые охраняет Уголовный кодекс РФ (см. п. 4.2 Постановления КС России от 10 февраля 2017 г. № 2-П). Помимо этого судьи КС России не согласились с доводами заявителя Ильдара Дадина относительно того, что положения ст. 212.1 УК РФ якобы не согласуются с конституционным принципом о запрете повторного осуждения (*non bis in idem*) — ч. 1 ст. 50 Конституции РФ.

Однако, с другой стороны, решение по делу Дадина является по своей сути развернутым нормативным толкованием статьи 212.1 УК РФ, в котором судьи КС России обращают внимание на существенные недостатки действующего уголовно-правового регулирования, имеющего фактически неизбирательный характер. Основная критика данного законоположения была связана с тем, что не было установлено ясных критериев для привлечения лиц к уголовной ответственности в зависимости от тяжести правонарушений и их последствий. В этом отношении Конституционный суд РФ сделал важный вывод о том, что привлечение к ответственности по ст. 212.1 УК РФ возможно только при условии, если нарушение порядка организации (проведения) публичного мероприятия повлекло причинение или реальную угрозу причинения вреда конституционно охраняемым ценностям. При этом КС России прямо указал на то, что ответственность по ст. 212.1 УК РФ возможна только при наличии умысла. Кроме того, было отмечено, что наказание в виде лишения свободы возможно лишь при условии, если публичное мероприятие не имело мирного характера

и в связи с этим был причинен существенный вред или была создана реальная угроза конституционно охраняемым ценностям.

Таким образом, результатом рассмотрения в Конституционном суде РФ дела Дадина стало то, что де-факто дефектная ст. 212.1 УК РФ сохранила свою юридическую силу и была дополнена обширным нормативным комментарием общим объемом сорок три страницы в виде Постановления КС России от 10 февраля 2017 г. № 2-П. По нашему мнению, в этом деле Конституционному суду РФ всё же следовало признать неконституционность формулировок действующей редакции ст. 212.1 УК РФ и тем самым указать федеральному законодателю на необходимость существенной доработки данной правовой нормы или даже ее отмены. Следует заметить, что предложения о декриминализации ст. 212.1 УК РФ были высказаны ведущими российскими юристами — Председателем Верховного суда РФ Вячеславом Лебедевым, Уполномоченным по правам человека Татьяной Москальковой и председателем Совета по правам человека Михаилом Федотовым.

6. Дело об одиночных пикетах (дело Сергиенко)

В очередном постановлении о свободе собраний Конституционный суд РФ рассматривал вопрос о правомерности и допустимости принудительного прекращения публичного мероприятия, а именно одиночных пикетов [19]. Поводом к рассмотрению дела в Конституционном суде РФ стала жалоба гражданина РФ Владимира Сергиенко, который 1 мая 2015 г. проводил одиночный пикет в Белгороде, однако через 30 минут после начала пикета гражданин В. И. Сергиенко был задержан и доставлен в отдел полиции, где был составлен протокол о его доставлении; а затем — спустя один час после доставления — гражданин В. И. Сергиенко был отпущен без составления протокола об административном правонарушении. При этом сотрудниками полиции в качестве основания для задержания гражданина В. И. Сергиенко был использован п. 13 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», который допускает принудительное препровождение (доставление) в служебное помещение полиции. Согласно закону, эта мера может быть применена для защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью, если он не в состоянии позаботиться о себе или если опасности невозможно избежать другим способом [28]. Таким образом, в данном деле принудительное прекращение публичного мероприятия было обусловлено тем, что проводимое Владимиром Сергиенко одиночное пикетирование в Белгороде якобы могло спровоцировать противоправные действия в отношении него со стороны третьих лиц, не разделяющих его взгляды, что могло создать угрозу безопасности как для него самого, так и для других граждан.

Конституционный суд РФ не нашел оснований для того, чтобы признать неконституционными положения п. 13 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», однако при этом судьи КС России дали подробный комментарий данной правовой нормы и определили два обязательных условия, при которых допускается принудительное прекращение публичного мероприятия в виде одиночного пикета. Во-первых, угроза жизни и здоровью принудительно доставляемого в полицию гражданина

должна быть реальной. Суд указал на то, что данная угроза должна выражаться в высоком риске причинения вреда жизни и здоровью гражданина. Во-вторых, должна отсутствовать возможность иными способами устранить данную реальную угрозу без прекращения пикетирования. Суд отметил, что принудительное доставление лица, проводящего одиночный пикет, в отделение полиции должно быть единственным средством для того, чтобы избежать причинения вреда его жизни и здоровью. При этом в случае принудительного прекращения полицией одиночного пикета принудительное доставление пикетчика должно осуществляться в максимально короткий срок. Незамедлительно после составления полицией протокола о применении этой меры и в том случае, если основания для ее применения отпали, доставленное лицо должно быть освобождено.

Таким образом, главный вывод судей КС России сводился к тому, что принудительное прекращение публичного мероприятия и принудительное доставление граждан, проводящих одиночное пикетирование, должно производиться только в исключительных случаях. В противном случае доставление в полицию при явном отсутствии двух вышеуказанных оснований должно квалифицироваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан, а именно права на личную неприкосновенность и свободы мирных собраний. Следовательно, подобные противоправные действия со стороны сотрудников полиции должны расцениваться в качестве превышения должностных полномочий и наказываться по ст. 286 УК РФ. Можно констатировать, что судьи Конституционного суда РФ попытались обратить внимание на устойчивую практику, когда правоохранительные органы не выполняют должным образом возложенные на них позитивные обязательства по защите мирных демонстрантов (пикетчиков) от агрессивных действий со стороны третьих лиц, которые в первую очередь должны подлежать задержанию и принудительному доставлению в отделение полиции для составления протокола и предъявления соответствующих обвинений. Мы можем только надеяться на то, что постановление Конституционного суда по делу Сергиенко будет способствовать необходимой корректировке устойчивой неконституционной правоприменительной практики в отношении принудительного прекращения как одиночных пикетов, так и иных публичных мероприятий.

7. Дело о встречах депутатов с избирателями

10 ноября 2017 г. в своем последнем постановлении, вынесенном по вопросам свободы мирных собраний, Конституционный суд РФ фактически приравнял встречи депутатов с избирателями к публичным мероприятиям (митингам) [20]. Поводом к рассмотрению этого дела стал запрос группы депутатов Государственной думы РФ, а именно запрос 104 депутатов от трех оппозиционных партий — Коммунистической партии РФ, Либерально-демократической партии России (ЛДПР) и партии «Справедливая Россия». В запросе депутаты Государственной думы просили Конституционный суд проверить на соответствие Конституции РФ вступившие в силу поправки в федеральный закон о митингах, в соответствии с которыми с июня 2017 г. действуют дополнительные ограничения на встречи

депутатов с избирателями. В частности, теперь, в соответствии с новым порядком, встречи с депутатами всех уровней могут проводиться без предварительной подачи уведомления исключительно в помещениях и специально отведенных местах, а также на внутривортовых территориях. Однако при этом закон называет обязательное условие таких встреч с депутатами в обозначенных местах: данными мероприятиями не должно создаваться помех для объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры. Если же помехи подобного рода будут созданы, то депутат должен подавать уведомление о проведении встречи с избирателями. По закону данное уведомление должно быть подано в срок от 10 до 5 дней до дня так называемого публичного мероприятия — до дня встречи депутата со своими избирателями.

Постановление Конституционного суда РФ по делу о встречах депутатов также стало очередным развернутым комментарием — на этот раз к федеральному закону от 7 июня 2017 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях», который фактически усложнил порядок проведения встреч депутатов с избирателями [11, с. 32-37]. Сделав общий вывод о конституционности вышеназванного закона, Конституционный суд РФ дал несколько важных разъяснений: во-первых, была признана конституционной обязанность депутатов всех уровней согласовывать или прекращать свои встречи с избирателями в том случае, если они перерастают в митинг (публичное мероприятие); во-вторых, согласование встреч депутатов с избирателями не требуется в том случае, если такая встреча проводится в специально отведенном месте или помещении; в-третьих, на органы исполнительной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления законом возлагается обязанность по определению специально отведенных мест для встреч депутатов с избирателями и перечня помещений, где могут проходить встречи депутатов с избирателями в каждом поселении. В отношении «специально отведенных мест» Конституционный суд РФ отметил, что предоставление подобных специальных мест и помещений должно производиться «без взимания платы в порядке очередности обращения за ними, но с учетом возможности установления приоритета исходя из принадлежности депутата к более высокому уровню публичной власти и не может быть обусловлено его принадлежностью к политической партии или его политическими взглядами».

Вместе с тем рассматриваемое дело о встречах депутатов с избирателями вполне обоснованно подвергается критике. Конституционный суд РФ фактически оставил без внимания и должной правовой оценки аргумент относительно того, что оспариваемыми законоположениями нарушается принцип разделения и равенства властей [2, с. 1796; 3, с. 39-46]. В результате нововведений исполнительная власть фактически получает административные рычаги давления на представительную (законодательную). При этом мероприятия исполнительной власти — встречи должностных лиц органов исполнительной власти всех уровней — не подпадают под правовое регулирование законодательства о собраниях, митингах,

демонстрациях, шествиях и пикетированиях: так, например, губернатор, мэр и прочие должностные лица исполнительной власти фактически освобождены от необходимости уведомлять о своих встречах орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (орган местного самоуправления). Однако представляется, что, исходя соображений безопасности и принципа равенства и разделения властей, либо следует ввести точно такую же обязанность подачи уведомления представителями исполнительной власти об организации ими встреч с избирателями, либо они также должны проводить свои встречи с избирателями в «специально отведенных местах». Предусмотренное законодателем правовое регулирование встреч депутатов с избирателями сложно назвать сбалансированным с точки зрения фундаментального принципа разделения и равенства властей (*system of checks and balances*) [30, с. 107-115].

Помимо этого вызывает обоснованную критику тезис Конституционного суда РФ о том, что «депутат обязан прекратить проводимую на внутривидовой территории встречу с избирателями, если, будучи запланированной именно как встреча с избирателями в целях их информирования о своей деятельности, она фактически трансформируется в такое публичное мероприятие, проведение которого даже на внутривидовой территории требует уведомления». В этом отношении критика связана с тем, что судьи Конституционного суда РФ вновь оставляют без внимания существующий пробел в российском законодательстве в отношении правового регулирования спонтанных и срочных публичных собраний, включая в их число так называемые «незапланированные встречи депутатов с избирателями». Вместе с тем, по общему правилу, любое стихийное собрание при условии его мирного характера полностью подпадает под защиту ст. 31 Конституции РФ. Однако в данном случае законодатель предусмотрел достаточно рестриктивный порядок, при котором сложно и порой даже невозможно с точностью распознать «момент трансформации» встречи избирателей с депутатом в публичное мероприятие. Помимо этого вызывает критику законоположение, в соответствии с которым депутатам представляются более льготные сроки уведомления по сравнению с обычными гражданами РФ: так, согласно законодательству, депутаты обязаны направить уведомление в срок от 10 и до 5 дней до дня своего публичного мероприятия; при этом граждане России должны направлять уведомления в увеличенный срок — не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. С одной стороны, предоставление депутатам подобных льгот по срокам уведомления можно обосновывать их особым публично-правовым статусом; однако, с другой стороны, в основе установления сроков уведомления лежит главным образом тезис о надлежащем обеспечении безопасности в ходе проведения публичных мероприятий, а не конституционно-правовой статус их организаторов. Поэтому в данном контексте вполне обоснован вопрос либо о сохранении единых сроков уведомления для всех без исключения субъектов регулируемых правоотношений, либо о соответствующем общем уменьшении данных сроков, однако опять-таки в отношении всех организаторов публичных меро-

приятий, а не только лишь депутатов законодательных (представительных) органов власти.

Таким образом, и в данном решении Конституционный суд РФ остался верным самому себе, а именно собственной юридической технике: постановление о встречах депутатов с избирателями имеет компромиссный характер — оно, с одной стороны, ориентирует законодателя на дальнейшую детализацию правового регулирования, а также побуждает исполнительную власть совершенствовать правоприменительную практику, чтобы в конечном итоге создавались условия, способствующие проведению встреч депутата с избирателями; с другой же стороны, данное постановление констатирует конституционность всех без исключения оспариваемых законоположений.

Заключение

Практика Конституционного суда РФ по вопросам свободы собраний в период 1993-2018 гг. не ограничивается лишь только рассмотренными выше семью постановлениями. В период с 2009 по 2018 г. Конституционный суд РФ принял еще пятнадцать так называемых отказных определений, которые затрагивали иные практические аспекты реализации конституционного права на свободу мирных собраний в Российской Федерации. Анализ этих определений Конституционного суда РФ станет предметом исследования в нашей отдельной научной статье. Завершая исследование, можно сделать общий вывод о том, что судебное право по вопросам свободы мирных собраний в России, которое непосредственно формируется Конституционным судом РФ, объединяет в себе пока всё еще небольшое число судебных решений КС России [24, с. 20-31]. При этом в своих постановлениях Конституционный суд РФ чаще всего применяет достаточно консервативную юридическую технику: как правило, оспариваемые законоположения признаются не противоречащими Конституции РФ, однако при этом Конституционный суд РФ дает обширное нормативное толкование данных законоположений и пытается таким образом исправить выявленные дефекты оспариваемых правовых норм и повлиять соответствующим образом на корректировку неконституционной правоприменительной практики, а также указать законодателю на сектора для дальнейшей законотворческой работы. Основным минус такой тактики сдержанного судебного активизма (фактического отказа от судебного правотворчества), которая применяется Конституционным судом РФ при рассмотрении дел о свободе собраний с 2009 г. и по настоящее время, заключается в том, что ожидаемое надлежащее реагирование законодателя и правоприменителей на выводы Конституционного суда РФ либо требует значительного времени, либо даже не происходит вовсе [9, с. 24-44; 12, с. 117-124; 23, с. 55-60].

Вместе с тем следует констатировать, что после того как в 2004 г. был принят специальный закон по вопросам свободы собраний, а также после проведения обширной реформы 2013 г., которая существенным образом повлияла на законодательство о митингах, демонстрациях, шествиях и пикетах, отмечается динамика по разрастанию нормативно-правового регулирования свободы собраний

в Российской Федерации. Однако, несмотря на проводимую детализацию порядка проведения публичных мероприятий в Российской Федерации, соответствующие федеральные и региональные законодательные нормы всё еще не отвечают в полной мере требованиям «качества закона». Одна из важнейших правовых проблем заключается в том, что закон предоставляет правоохранительным органам достаточно широкие дискреционные полномочия при согласовании места [26, с. 117-134] и времени публичного мероприятия, и при этом организаторы публичных мероприятий де-факто не располагают эффективным средством правовой защиты, поскольку при возникновении спора в ходе согласования действующий порядок не гарантирует получения окончательного судебного решения до запланированной даты публичного мероприятия. Таким образом, даже спустя 25 лет с момента принятия Конституции РФ всё еще сохраняется необходимость в дальнейшем совершенствовании конституционно-правовых механизмов реализации свободы мирных собраний, которая будет направлена на то, чтобы при организации мирных публичных мероприятий уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления не накладывали на их организаторов чрезмерных и неоправданных ограничений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3-17.
2. Авдеев Д. А. Российский вариант принципа разделения властей / Д. А. Авдеев // Право и политика. 2013. № 13. С. 1796-1803. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.10211
3. Авдеев Д. А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? / Д. А. Авдеев // Государство и право. 2014. № 4. С. 39-46.
4. Бланкенагель А. Остатки свободы собраний перед Конституционным судом России. Комментарий к Постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П / А. Бланкенагель, И. Г. Левин // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5 (96). С. 106-112.
5. Гаглоев Д. В. Об исключительном праве граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях / Д. В. Гаглоев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2013. № 2. С. 92-100.
6. Гаглоев Д. В. Эволюция института публичных мероприятий в России / Д. В. Гаглоев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2013. № 4. С. 79-90.
7. Должиков А. В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав / А. В. Должиков // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1 (122). С. 80-112. DOI: 10.21128/1812-7126-2018-1-80-112

8. Иванов А. О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях / А. О. Иванов // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2 (36). С. 172-186.
9. Кондрашев А. А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика / А. А. Кондрашев // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 24-44. DOI: 10.21128/1812-7126-2017-6-24-44
10. Колмаков С. Ю. История развития свободы собраний в законодательстве дореволюционной России и Советского Союза / С. Ю. Колмаков // Современное право. 2017. № 9. С. 139-144.
11. Колмаков С. Ю. Проблема квалификации и организации встреч депутатов с избирателями в рамках депутатской деятельности и в рамках публичных мероприятий / С. Ю. Колмаков // Пролог: журнал о праве. 2017. № 4. С. 32-37.
12. Морщакова Т. Г. О некоторых актуальных проблемах конституционного правосудия / Т. Г. Морщакова // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3 (118). С. 117-124. DOI: 10.21128/1812-7126-2017-3-117-124
13. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 21.06.2018) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
14. Постановление Конституционного суда РФ от 18.05.2012 № 12-П по делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 КоАП, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2921.
15. Постановление КС России от 14 февраля 2013 года № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
16. Постановление Конституционного суда РФ № 30-П от 05.12.2013 по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
17. Постановление Конституционного суда РФ № 14-П от 13.05.2014 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 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.2017 № 2-П по делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса РФ в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
19. Постановление Конституционного суда РФ № 8-П от 17.03.2017 по делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона

- «О полиции» в связи с жалобой гражданина В. И. Сергиенко // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
20. Постановление Конституционного суда РФ № 27-П от 10.11.2017 по делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
 21. Путин заплатил штраф в 1 тысячу рублей за митинг на Поклонной горе // Информагентство «РосБизнесКонсалтинг».
URL: <https://www.rbc.ru/politics/11/02/2012/5703f3269a7947ac81a64cd6>
(дата обращения: 09.04.2019).
 22. Саликов М. С. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации: понятие и система / М. С. Саликов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 5 (250). С. 49-59.
 23. Сухоруков А. С. Правотворческая сила решений Конституционного суда РФ в контексте судебной реформы / А. С. Сухоруков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (117). С. 55-60.
 24. Тарибо Е. В. Проблемы реализации свободы выражений мнений и свободы собраний в практике конституционного правосудия / Е. В. Тарибо // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 20-31.
 25. Толстых В. Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности / В. Л. Толстых // Российское правосудие. 2009. № 12. С. 47-56.
 26. Томилин А. А. Место встречи запретить нельзя. Или можно? / А. А. Томилин // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 6 (127). С. 117-134.
 27. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 № 54-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
 28. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
 29. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции ФЗ от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
 30. Шаблинский И. Г. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике / И. Г. Шаблинский // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2. С. 107-115.

Alexander V. SALENKO¹

UDC 342.729

**THE FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY IN THE CASE-LAW OF
THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION:
CONSTITUTIONAL EVOLUTION IN 1993-2018**

¹ Cand. Sci. (Jur.), Master of Law (LL. M., Göttingen),
Associate Professor, Department of International and European Law,
Immanuel Kant Baltic Federal University (Kaliningrad)
asalenko@kantiana.ru

Abstract

For twenty-five years, following the adoption of the Russian Constitution on 12 December 1993, the Constitutional Court of the Russian Federation has developed an extensive judicial practice reflecting the actual implementation of individual constitutional human rights and freedoms. Of particular significance for the building of a democratic state governed by the rule of law is the constitutional freedom of peaceful assembly, which is examined by the author through the analysis of the case-law of the Russian Constitutional Court over the 1993 to 2018 period. The author concludes that the Russian Public Assembly Law began to emerge after the enactment of the Federal Law on Assemblies, Meetings, Demonstrations, Processions and Picketings, namely, in 2012-2018, when the Russian Constitutional Court has adopted seven rulings concerning the Article 31 of the Russian Constitution. Based on the analyses of these rulings, the author holds that the Russian Constitutional Court has quite often used its own legal approach regarding review of the constitutionality of legal norms, when challenged regulations were declared to be constitutional in general, but the Court also criticized legal defects of disputed regulations. This research paper tries to define when the application of this legal techniques was justified and when not. The author comes to the conclusion that in deciding the cases on the freedom of peaceful assembly the Russian Constitutional Court refrained from the use of the judicial activism and made rather big concessions to lawmakers and law enforcement authorities. Thus, in the ruling

Citation: Salenko A. V. 2019. "The freedom of peaceful assembly in the case-law of the constitutional court of the Russian Federation: constitutional evolution in 1993-2018". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 5, no 2, pp. 113-136. DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-2-113-136

on reform of the legislation on the freedom of assembly, the Russian Constitutional Court unjustifiably turned a blind eye to serious procedural violations of due legislative process made by the Russian lawmakers and has declared the contested law to be constitutional for the most part. The author considers that this tolerant approach of the Russian Constitutional Court with regard to gross violations of the constitutional legislative procedures has a negative impact on the legal certainty and stability of the country's legal system. The author also criticizes the ruling of the Constitutional Court of Russia on the case regarding the MP's meetings with electors, which in general are equated with public events. These new legal provisions disturb the balance between the legislative and executive branches, giving the dominant character to the latter. The general conclusion of the author is that the number of corresponding cases of the Russian Constitutional Court on the freedom of peaceful assembly will continue to increase in the future. There are two main reasons for these expected developments: the raising of political and civic activeness in modern Russia on the one hand, and on the other — the general restrictive character of the Russian legislation on public events, which are mostly interpreted by the law enforcement agencies as the potential threat to public order and security, and not as the usual everyday practice of modern democracy.

Keywords

Freedom of peaceful assembly, public events, case-law, Russian Constitutional Court rulings, demonstrations, rallies, processions, pickets, MP's meetings with electors, 25th Anniversary of the Russian Constitution.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-2-113-136

REFERENCES

1. Avakyan S. A. 2012. "Democracy of protest relations: constitutional-law aspect". Constitutional and Municipal Law, no 1, pp. 3-17. [In Russian]
2. Avdeev D. A. 2013. "Russian version of the separation of powers principle". Law and Politics, no 13, pp. 1796-1803. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.10211 [In Russian]
3. Avdeev D. A. 2014. "Balance of powers of highest state authority: principle of separation or distribution?" State and Law, no 4. pp. 39-46. [In Russian]
4. Blankenagel A., Levin I. G. 2013. "The remains of freedom of assembly in light of the Russian Constitutional Court's Decision no 4-P of February 14, 2013. Comments on the Decision of the Court". Comparative Constitutional Review, no 5 (96), pp. 106-112. [In Russian]
5. Gagloev D. V. 2013. "About the exclusive right of Russian citizens to participate in public events". RUDN Journal of Law, no 2. pp. 92-100. [In Russian]
6. Gagloev D. V. 2013. "The evolution of institute of public events in Russia". RUDN Journal of Law, no 4, pp. 79-90. [In Russian]
7. Dolzhikov A. V. 2018. "Is the glass half-empty or half-full? Interference as a form of constitutional rights' limitation". Comparative Constitutional Review, no 1 (122), pp. 80-112. DOI: 10.21128/1812-7126-2018-1-80-112 [In Russian]

8. Ivanov A. O. 2014. "Questions of carrying out religious actions in the light of the legislation on public actions". *Leningrad Law Journal*, no 2 (36), pp. 172-186. [In Russian]
9. Kondrashev A. A. 2017. "Freedom of assembly in Russia: system defects of law and political and legal practices". *Comparative Constitutional Review*, no 6 (121), pp. 24-44. DOI: 10.21128/1812-7126-2017-6-24-44 [In Russian]
10. Kolmakov S. Yu. 2017. "History of the development of freedom of assembly in the legislation of prerevolutionary Russia and the Soviet Union". *Modern Law*, no 9, pp. 139-144. [In Russian]
11. Kolmakov S. Yu. 2017. "The problem of qualification and organization of meetings of deputies with voters within the framework of the deputy activity and within the framework of public events". *Prologue: Law Journal*, no 4, pp. 32-37. [In Russian]
12. Morshchakova T. G. 2017. "Some current issues of constitutional justice development in Russia". *Comparative Constitutional Review*, no 3 (118), pp. 117-124. DOI: 10.21128/1812-7126-2017-3-117-124 [In Russian]
13. Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of 22 January 1998 No 2134-II DG (as amended on 21 June 2018) "On the Rules of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation". *Konsul'tantPlyus*. [In Russian]
14. RF Constitutional Court Ruling of 18 May 2012 No 12-P on the case of verification of the constitutionality of provisions of Part 2 of Article 20.2 of the Administrative Code, Clause 3 of Part 4 of Article 5, and Clause 5 of Part 3 of Article 7 of the Federal Law "On assemblies, meetings, demonstrations, processions and picketings" in connection with the complaint of the citizen S. A. Katkov. *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, no 22, art. 2921. [In Russian]
15. RF Constitutional Court Ruling of 14 February 2013 No 4-P on the case of verification of the constitutionality of the Federal Law of 8 June 2012 No 65-FZ "On Amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offences and the Federal Law "On assemblies, meetings, demonstrations, processions and picketings" in connection with the request of a group of deputies of the State Duma and the complaint of the citizen E. V. Savenko. *Konsul'tantPlyus*. [In Russian]
16. RF Constitutional Court Ruling No 30-P of 5 December 2013 on the case of verification of the constitutionality of the provisions of Paragraph 5 of Article 16 of the Federal Law "On freedom of conscience and religious associations" and Paragraph 5 of Article 19 of the Law of the Republic of Tatarstan "On freedom of conscience and on religious associations" in connection with the complaint of the Human-Rights Ombudsman in Russia. *Konsul'tantPlyus*. [In Russian]
17. RF Constitutional Court Ruling No 14-P of 13 May 2014 on the case of verification of the constitutionality of Part 1 of Article 7 of the Federal Law "On assemblies, meetings, demonstrations, processions and picketings" in connection with the complaint of the citizen A. N. Yakimov. *Konsul'tantPlyus*. [In Russian]
18. RF Constitutional Court Ruling of 10 February 2017 No 2-P on the case of verification of the constitutionality of the provisions of Article 212.1 of the Criminal Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the citizen I. I. Dadin. *Konsul'tantPlyus*. [In Russian]
19. RF Constitutional Court Ruling No 8-P of 17 March 2017 on the case of verification of the constitutionality of the provision of Clause 13 of Part 1 of Article 13 of the Federal

-
- Law “On Police” in connection with the complaint of the citizen V. I. Sergienko. Konsul'tantPlyus. [In Russian]
20. RF Constitutional Court Ruling No 27-P of 10 November 2017 on the case of verification of the constitutionality of the provisions of the Federal Law “On Amendments to certain legislative acts of the Russian Federation regarding the improvement of legislation on public events” in connection with the request of a group of deputies of the State Duma. Konsul'tantPlyus. [In Russian]
 21. RosBusinessConsulting. “Putin paid a fine of one thousand rubles for a rally on Poklonnaya Hill”. Accessed 4 April 2019. <https://www.rbc.ru/politics/11/02/2012/5703f3269a7947ac81a64cd6> [In Russian]
 22. Salikov M. S. 2003. “Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation: definition and system”. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedeniye*, no 5 (250), pp. 49-59. [In Russian]
 23. Sukhorukov A. S. 2017. “The law-making power of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the context of judicial reform”. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, no 4 (117), pp. 55-60. [In Russian]
 24. Taribo E. V. 2018. “The issues of exercising of the freedom of expressions and the freedom of assembly in the constitutional justice practice”. *Constitutional and Municipal Law*, no 2, pp. 20-31. [In Russian]
 25. Tolstykh V. L. 2009. “Constitutional justice and proportionality principle”. *Russian Justice*, no 12, pp. 47-56. [In Russian]
 26. Tomilin A. A. 2018. “The meeting place cannot be prohibited. Or can it be?”. *Comparative Constitutional Review*, no 6 (127), pp. 117-134. [In Russian]
 27. RF Federal Law of 19 June 2004 No 54-FZ “On assemblies, meetings, demonstrations, processions and picketings”. Konsul'tantPlyus. [In Russian]
 28. RF Federal Law of 07 February 2011 No 3-FZ “On Police”. Konsul'tantPlyus. [In Russian]
 29. RF Federal Law of 06 October 1999 No 184-FZ “On the general principles of organization of legislative (representative) and executive organs of state power of the subjects of the Russian Federation” (as amended by the Federal Law of 2 May 2012 No 40-FZ). Konsul'tantPlyus. [In Russian]
 30. Shablinskiy I. G. 2010. “Turned off mechanism: checks and balances in the Russian constitutional practice”. *Comparative Constitutional Review*, no 2, pp. 107-115. [In Russian]
-