

Татьяна Сафонова для ОВД-Инфо

11.06.2020

Как Конституционный суд влияет на региональные законы о митингах

Дата публикации: 12.06.2020

English version: [Russia's Constitutional Court and freedom of assembly: for better or worse?](#)

1 ноября 2019 года Конституционный Суд России (КС) **в деле Седовой и Терешонковой** вынес важное решение о территориальных ограничениях свободы собраний, допустимых на региональном уровне. Из-за многочисленных дополнительных запретов во многих местах на территории российских городов **оказалось нельзя** проводить согласованные манифестации.

Следуя **позиции** Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), КС признал неконституционными общие запреты на проведение акций по конкретным адресам и ограничения, связанные с абстрактными местами. Суд посчитал несоответствующим Конституции РФ закон Республики Коми, запрещающий все публичные

мероприятия как в радиусе 50 метров от зданий республиканских и муниципальных органов власти, так и на Стефановской площади Сыктывкара. Другие регионы также получили предписание исключить из своего законодательства аналогичные нормы. По общему правилу на эту работу у местных парламентов был срок в шесть месяцев (т. е. до 1 мая 2020 года).

Через 7 месяцев, 4 июня 2020 года, КС выпустил новое **постановление**, которое касается не только митингов у органов власти, но и других абстрактных ограничений в регионах.

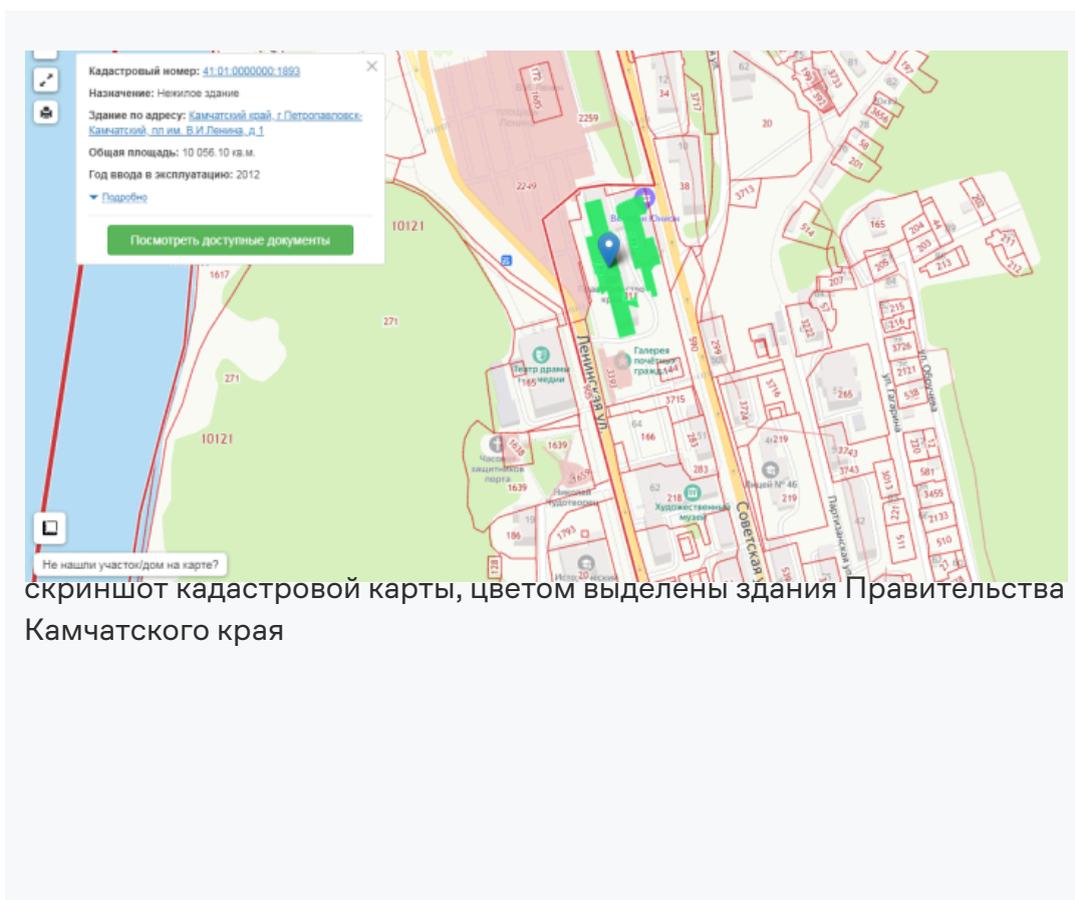
Интересно проанализировать, как предписания Суда влияют на региональные ограничения свободы собраний. Следует отметить, что исполняя ноябрьское постановление КС, многие регионы (хотя и не все, где действовал подобный запрет) ограничились снятием запрета на акции у органов власти. Июньская позиция КС значительно радикальнее: Суд постарался нейтрализовать абстрактные запреты, но вместе с тем сделал возможными еще более серьезные ограничения, возведя в приоритет гайд-парки.

НОЯБРЬСКОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕ КС: ТОЧЕЧНЫЕ УСПЕХИ БЕЗ СИСТЕМНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

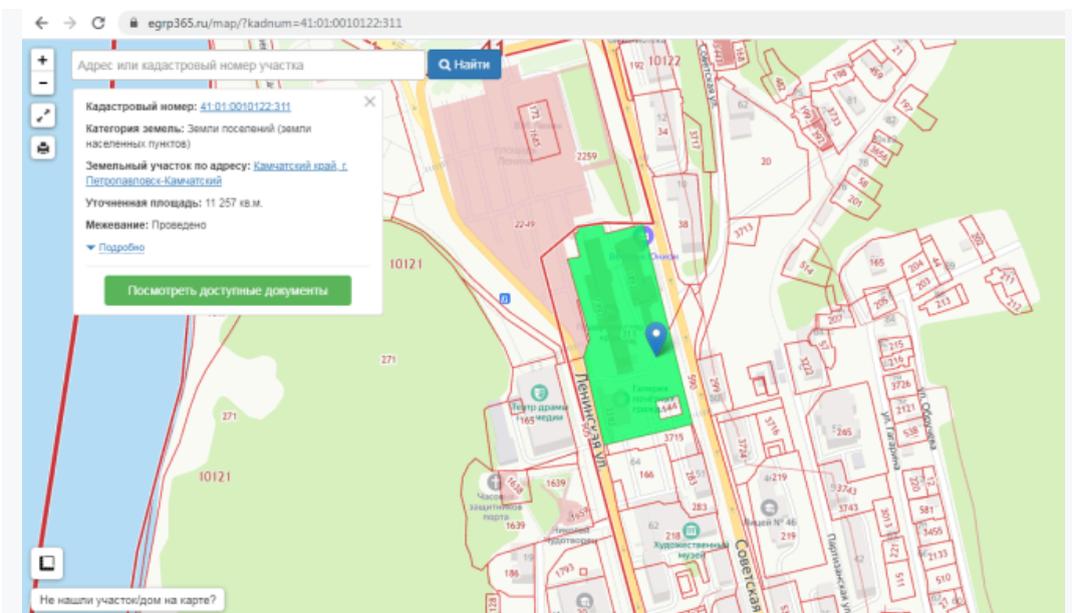
За полгода законодательство о свободе собраний изменяли в 47 субъектах РФ. При этом исполнением постановления КС по делу Седовой и Терешонковой озаботились только в 42 регионах. В Коми, Туве и Курской области процедуру завершили с опозданием. В пяти регионах парламентарии меняли законы, не учитывая предписания КС, хотя в двух из них (Дагестан и Ставрополье) по-прежнему содержатся неконституционные запреты на акции у органов власти.

Поскольку Суд прямо указал, что «запретные зоны» вокруг зданий органов власти выходят за рамки полномочий субъекта РФ, именно их региональные парламенты и убирали из законодательства. В результате подобные ограничения отменили в 37 регионах (из 47, где они были ранее). В Дагестане вместо законодателей это сделал конституционный суд республики, хотя в тексте закона запреты все еще остаются.

Тем не менее, в 10 регионах по-прежнему запрещены акции у органов власти (Тверская, Брянская, Белгородская, Ярославская, Свердловская и Ленинградская области, Ставропольский край и Камчатский край, Карачаево-Черкессия, а также Дагестан). В Камчатском крае решение КС выполнили частично: разрешили собираться возле зданий госорганов, не вступая на земельный участок, на котором они расположены (то есть у митингующих отобрали 1, 5 тыс. кв. м. земли). Кроме того, краевой закон по-прежнему запрещает митинги у зданий МВД, СК и прокуратуры.



скриншот кадастровой карты, цветом выделены здания Правительства Камчатского края



скриншот кадастровой карты, цветом выделен земельный участок Правительства Камчатского края, который значительно шире самих зданий

В Татарстане и Туве ограничения формально убрали, но фактически оставили в другой формулировке — как запрет проводить акции в публичных местах в целях защиты от терроризма. Список таких мест определяется муниципальными актами (по согласованию с силовыми структурами) и может включать органы власти. В Казани, например, **речь идет** о 250 объектах «антитеррористической защиты», в их числе — Казанская ратуша, а также здания республиканских властей. Таким образом, закон не только не ограничивает орган власти, согласующий проведение акций, но, наоборот, расширяет для него возможность запретов.

Вместе с тем, работа по снятию запрета манифестаций возле административных зданий была доведена до конца не во всех регионах, принявших меры для исполнения решения КС.

Законодательные реформы почти не коснулись структур специальной компетенции. В семи регионах в «запретной зоне» остались здания МЧС и воинских частей, относящиеся к федеральным ведомствам. В 22 субъектах РФ остались запреты публичных мероприятий внутри

зданий органов власти. Согласно выводам КС, подобные ограничения может устанавливать только федеральная власть, а не региональная. Не согласуется этот запрет и с **поправками 2017 года**, разрешающими встречи депутатов с избирателями без уведомления властей именно в административных зданиях.

Что еще более принципиально, ноябрьское постановление КС не оказало заметного влияния на самые многочисленные ограничения, связанные с абстрактными запретами без привязки к конкретному месту.

В зависимости от региона это могут быть школы, больницы, объекты культуры и искусства, вокзалы, но также и тротуары, остановки общественного транспорта, пляжи, детские площадки, дворы многоквартирных домов и даже булочные.

Только 12 регионов отменили хотя бы некоторые абстрактные запреты, касающиеся в основном зданий социального, культурного и бытового назначения. В девяти регионах (Кабардино-Балкария, Кемеровская, Курганская, Орловская, Амурская, Архангельская, Рязанская, Пензенская и Псковская области) из закона убрали не только территории вокруг госорганов, но и места, прилегающие к объектам социальной, образовательной, досуговой, транспортной и иной инфраструктуры. Кроме того, в Московской области разрешили митинговать у торговых комплексов и рынков, в Башкортостане — у садовых участков, а на Кузбассе — у мест, где проходят детские мероприятия.

Число субъектов РФ, в которых действуют запреты на акции в конкретных городских локациях, сократилось с восьми до шести: их отменили в Коми (в обмен на введение новых ограничений по объектам инфраструктуры), в Курской и Костромской областях, и наоборот ввели в Орловской области (вместо абстрактных запретов).

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЗАПРЕТЫ НА МИТИНГИ ДО 1 НОЯБРЯ 2019

Запрет действует		+
по конкретным адресам		-
у зданий органов власти		
<i>региональные запреты, введенные на территории субъектов РФ и полуострова Крым</i>		
у зданий органов власти и по конкретным адресам	rapper	

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЗАПРЕТЫ НА МИТИНГИ НА 5 ИЮНЯ 2020

Запрет действует		+
по конкретным адресам		-
у зданий органов власти		
<i>региональные запреты, введенные на территории субъектов РФ и полуострова Крым</i>		
у зданий органов власти и по конкретным адресам	rapper	

Было

Стало

```
.switch-iframe{visibility:hidden;height:0} .switch-iframe.active{visibility:visible;height:auto} #switcher div{color:#2d2d2d;text-decoration:underline;cursor:pointer} /* #switcher div.active{color:rgba(240,78,35,.9);text-decoration:none;cursor:default}*/ /* maps-container */ .maps-container { position: relative; margin-bottom: 30px; } #switcher { position: absolute; right: 5px; bottom: 15px; } #switcher > div { width: 100px; height: 23px; line-height: 23px; margin-bottom: 1px; border-radius: 3px; background: rgba(0,0,0,.7)!important;; transition: background .3s; color: #fff; text-align: center; cursor: pointer; font-size: 12px; text-decoration: none; } #switcher > div.active { background-color: rgba(240,78,35,.9) !important; } #switcher > div:hover { background: rgba(0,0,0,.3); } #sw-but1 { } #sw-but2 { } @media only screen and (max-width: 650px) { #switcher { position: inherit; margin-top: 10px; right: inherit !important; } #switcher > div { display: inline-block; margin-right: 10px; } }
```

Всего четыре региона полностью освободились от территориальных запретов (Курганская область, Архангельская область, ЯНАО, и — только **благодаря местному КС** — Ингушетия). А в **Татарстане** и **Омской области** законодатели, ссылаясь на исполнение предписания КС, даже увеличили число абстрактных запретов. В Тыве, Татарстане, Новгородской и Новосибирской областях исполнительным властям, согласующим публичные мероприятия, позволили оценивать, запрещено ли их проводить в тех или иных местах. Тем самым законодатель фактически повысил уровень правовой неопределенности для организаторов акций.

Не удивительно, что сохранение ограничений заметил и Конституционный суд, решивший нанести по ним еще один удар.

ИЮньСКОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕ КС: УДАР ПО АБСТРАКТНЫМ ЗАПРЕТАМ

В новом постановлении от 4 июня 2020 года КС сделал особый акцент именно на «региональной специфике» ограничений. В ноябре Суд разъяснял, что региональные запреты допустимы, если они обоснованы местными особенностями, тогда как первичные (изначальные) ограничения может устанавливать только федеральный закон. Однако в ноябрьском постановлении КС не стал акцентировать внимание на этом аспекте, оставив широкий перечень оснований для региональных запретов. Именно поэтому региональные парламенты, изменяя законы о митингах, не учитывали этот важнейший критерий.

В июньском постановлении Суд особо подчеркнул, что региональные ограничения свободы собраний не могут носить абстрактный (обобщенный) характер, сопоставимый с федеральным перечнем ограничений, и вводиться без анализа фактов, оправдывающих запрет. Причем именно законодательная, а не исполнительная власть, согласующая митинги, должна сделать вывод о принципиальной недопустимости публичных акций в конкретном месте. В июньском постановлении КС выразил предпочтение конкретным запретам, действующим сейчас в шести субъектах РФ.

Фактически выступая в роли суда административной юстиции, КС признал неконституционным региональный запрет митинговать возле зданий силовых ведомств, образовательных и медицинских учреждений, а также у культовых зданий в Самарской области. По мнению

Суда, так как ограничения не были предусмотрены на федеральном уровне, региональный парламент вышел за пределы полномочий, устанавливая их.

Ужесточение позиции КС может быть реакцией на региональные ограничения прав и свобод в рамках борьбы с коронавирусом весной 2020 г. В результате Суд практически не оставил регионам шанса сохранить и реализовать подавляющее большинство нынешних запретов.

Мы подготовили детальное **исследование** о том, в каких регионах должны исправить законы о митингах после июньского постановления, и **обратились** в президентский Совет по правам человека с просьбой проконтролировать ситуацию.

НОВАЯ ЛИНИЯ КС: ВМЕСТО РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАПРЕТОВ — МИТИНГИ ТОЛЬКО В «ГАЙД-ПАРКАХ»?

Вместе с тем в июньском постановлении есть важные оговорки, способные еще больше осложнить согласование публичных акций.

Во-первых, КС предлагает **актуализировать** дискуссию о расширении списка запретов на федеральном уровне. Заинтересованным регионам предлагается вносить в Государственную Думу инициативы о расширении первичных запретов в федеральном законодательстве. КС прямо указывает, что федеральный список ограничений можно расширить либо позволить субъектам РФ самим устанавливать запреты в рамках федерального перечня.

Во-вторых, Суд резко изменил подход к использованию специальных мест для митингов (гайд-парков).

В известном постановлении 2013 года по делу Савченко КС **указывал**, что рассматривает создание таких мест как дополнительную гарантию свободы собраний. Теперь же альтернативное место должно стать приоритетным: проведение публичной акции вне гайд-парка допускается, если только заявитель сможет обосновать, что по объективным причинам ее невозможно провести в гайд-парке.

Принимая очевидную спорность такой позиции (в частности, несогласие выразил в особом мнении судья Сергей Казанцев), КС уточнил, что актуальная практика создания гайд-парков в отдаленных и неудобных местах должна измениться. Местные власти обязаны создавать благоприятные условия для проведения митингов в гайд-парках. Гражданам оставлено право не согласиться с предложенным властями местом, в том числе если по их мнению оно в принципе не подходит для актуальной публичной акции. К сожалению, региональное законодательство устроено таким образом, что организовать митинг в гайд-парке далеко **не всегда проще**, чем в обычном месте. КС оставил этот факт без внимания.

Впрочем, на практике новеллы июньского постановления КС вряд ли приведут к кардинальным изменениям: суды, рассматривая жалобы активистов на отказы в согласовании акции, и так встают на сторону уполномоченного органа, **предлагающего провести акцию в гайд-парке**. Теперь эта позиция может получить конституционно-правовое обоснование.