

Артем Беляев для ОВД-Инфо

20.10.2020

## Территориальные запреты

---

**Дата публикации: 20.10.2020**

---

4 июня Конституционный суд признал недопустимыми региональные запреты на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций рядом с образовательными и медицинскими организациями, религиозными и военными объектами, а также повторно выступил с критикой абстрактных территориальных запретов в целом. На тот момент запреты вокруг перечисленных КС объектов **действовали** в 60 регионах, те или иные абстрактные территориальные запреты действовали в 76 регионах. Исправить недочеты в законодательстве должны в течение шести месяцев, до 5 декабря, но еще до 5 августа главы субъектов должны были внести соответствующие законопроекты.

## МЕТОДОЛОГИЯ

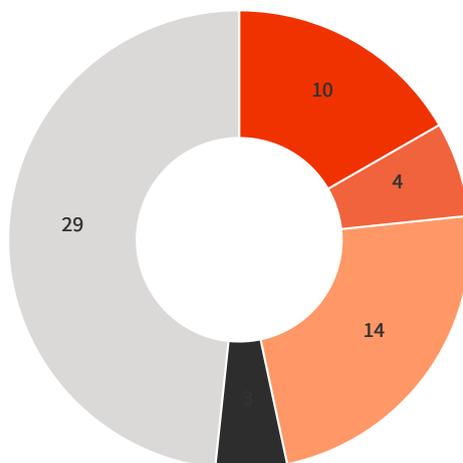
- Проанализированы все изменения в законы, опубликованные по состоянию на 9 октября на открытом портале <http://docs.cntd.ru/>. Информация об изменениях региональных законов публикуется на нем не сразу, а, как правило, спустя несколько дней или недель после вступления изменений в силу. Вследствие этого, в обзор могли не попасть отдельные изменения, вступившие в силу в октябре, а с некоторой вероятностью и в сентябре 2020 года.
- Использованы данные об ответах из региональных правительств и от глав субъектов на коллективный запрос членов президентского Совета по правам человека. Такие запросы были направлены в середине августа в регионы с абстрактными территориальными запретами. На 9 октября пришли ответы из 28 регионов. Еще из трех сообщили о перенаправлении обращения (в Мурманской области запрос перенаправили в региональное министерство юстиции, в Челябинской области и Татарстане — в региональный парламент), ответа по существу пока не поступало. Из Калининградской области сообщили, что в обращении СПЧ отсутствует исходящий регистрационный номер, дата регистрации и подпись, и по этой причине оно «не может быть зарегистрировано». В Алтайском крае обращение не зарегистрировали, так как запрос отправили не через интернет-приемную. В тех же условиях в Амурской области обращение приняли с просьбой в будущем направлять обращения через форму на официальном портале регионального правительства. Из других регионов ответов, по данным на 9 октября, не поступало. Ответы были направлены в диапазоне от 24 августа до 6 октября 2020 года.
- Опубликованы **исходные данные**, они доступны для скачивания в формате csv.

# ОБЗОР

Ниже представлен обзор исполнения предписаний Конституционного суда в 60 регионах, где действовали запреты на акции вокруг типов объектов, в явном виде обозначенных в постановлении от 4 июня:

- 1) военных объектов;
- 2) зданий, занимаемых образовательными организациями;
- 3) зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний;
- 4) зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи.

сняли запреты полностью  
сняли запреты частично  
обсуждают изменения  
отказались исправлять закон  
неизвестно



Made with Flourish • Create your own

Спустя четыре месяца после публикации постановления КС нам известно о 10 регионах, где сняли запреты на проведение акций на территории вокруг упомянутых в нем объектов.

В **четырёх регионах** такие запреты редактировали, но не сняли полностью:

- В **Ивановской области** 30 июня запрет на акции вокруг военных объектов сократили с 500 до 100 метров, но полностью не убрали.
- В **Дагестане** 13 июля были сняты многие территориальные запреты. В то же время сохраняется запрет на акции рядом с образовательными и медицинскими организациями, при условии, что мероприятие может ограничить доступ граждан к этим объектам. Вместе с тем, предлагается учитывать цели, вид, число участников и время проведения мероприятия, и такая формулировка представляется слишком широкой, чтобы считать запрет не «безусловным».
- В Нижегородской области закон **попытались** доработать в сентябре: сделали исключение для территорий вокруг образовательных и медицинских организаций, но при этом забыли исключить территории вокруг культовых зданий, также упомянутых КС. Запреты вокруг остальных объектов оставили нетронутыми.
- В **Карачаево-Черкесии** запрет больше не распространяется на территории вокруг религиозных зданий, образовательных и медицинских организаций, но продолжает действовать вокруг объектов военного назначения. Кроме того, было добавлено новое ограничение — на акции рядом с «местами массового пребывания людей в целях обеспечения их антитеррористической защищенности».

Из 14 регионов членам СПЧ сообщили о том, что в том или ином виде ведется работа в связи с июньским постановлением КС. Судя по ответам, законопроекты находились на разных стадиях готовности: из одних регионов сообщали, что проект уже готов, в то время как

в других лишь «прорабатывался вопрос» о внесении изменений в закон или ответили, что «изучается практика других регионов».

- Из Красноярского края ответили, что «с целью внесения необходимых изменений в региональные нормативные правовые акты <...> проводится работа по изучению законодательства о проведении публичных мероприятий.
- Из ответа из Белгородской области следует, что в регионе «прорабатывается вопрос» о внесении изменений в закон и «изучается практика других регионов и нормативные правовые акты, регулирующие данное направление».

Из трех регионов ответили, что закон не нуждается в исправлениях.

- Из администрации Карелии ответили, что региональный закон не содержит норм, противоречащих постановлению КС, «в связи с чем внесение изменений, направленных на исключение территориальных ограничений для проведения публичных мероприятий, в указанный нормативный правовой акт не требуется». В действительности **закон** содержит неконституционные запреты, но они не бросаются в глаза из-за сложной структуры документа: в нем запрещено проводить акции на объектах транспортной инфраструктуры, к которым относятся, в частности «тротуары и обочины, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам, занимаемым организациями здравоохранения, образования».
- **Законом** о публичных мероприятиях в Якутии запрещено, среди прочего, проводить митинги на территориях, прилегающих к культовым объектам, медицинским и образовательным организациям. Тем не менее из администрации республики ответили, что эти запреты не противоречат позиции КС, сославшись на определение прилегающих территорий из **другого регионального закона**. Однако в этом документе говорится, что для зданий, в которых располагаются образовательные и медицинские организации, минимальная граница прилегающей территории составляет от 5 до 20 метров в зависимости от наличия ограждения, что означает, что даже при узком формальном подходе территориальные запреты нуждаются в исправлении.

- В Северной Осетии **запрещены** акции на территориях, непосредственно прилегающих к культовым зданиям. Однако администрация главы республики подчеркнула, что закон уже приводился в апреле в соответствие с предыдущим постановлением КС на эту тему (в нем речь шла о неправомерности запретов на акции вокруг зданий органов власти). Комментируя сохранившиеся в законе ограничения, администрация заявила, что «исходя из смысла данной формулировки, проведение публичных мероприятий вблизи культовых зданий <...> не запрещено. Ввиду аналогичного по сути содержания правовых позиций КС РФ необходимость приведения Закона <...> в соответствие с постановлением отсутствует».

Информацией о подготовке изменений в оставшихся 29 регионах мы не располагаем.

## **ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

### **1 Низкая доля исправлений законов**

На 9 октября известно о полном исправлении несоответствий в местных законах в 10 регионах. Еще в четырех законы пытались исправить, но это удалось сделать лишь частично. Таким образом, за четыре из представленных шести месяцев ошибку попытались исправить только 14 из 60 регионов, где это необходимо сделать даже при узкой трактовке постановления КС от 4 июня.

### **1 Законопроекты вносятся с опозданием**

Проекты исправлений следовало внести в региональные парламенты до 5 августа. Из 19 регионов, которые в сентябре подтвердили членам СПЧ, что работают над

исправлениями (но, насколько нам известно, еще не поменяли закон):

- из девяти регионов сообщили, что только прорабатывают вопрос о внесении поправок;
- три региона отчитались о подготовке проекта поправок, но еще не внесли их в парламент;
- два региона сообщили, что проект внесен, но с опозданием.
- Еще в одном регионе, Ленинградской области, решили не вносить новый проект, а дополнить предыдущий проект исправлений в территориальные запреты, который был внесен по следам еще ноябрьского постановления КС, но не принят в положенные полгода. В мае его только рассмотрели в первом чтении.

## **1 Узкая трактовка позиции КС**

В июньском постановлении Конституционного суда не только признавались неконституционными запреты на акции возле четырех типов объектов, но также содержалась критика любых подобных территориальных запретов вокруг объектов определенного типа без указания на конкретные обстоятельства.

С такой критикой КС выступил второй раз за полгода. Через шесть месяцев после первого постановления, вышедшего в ноябре 2019 года, 42 региона **сократили** список территориальных запретов, но только в 12 из них изменения распространялись на абстрактные запреты в целом. На новой волне законодательной реформы после очередного высказывания КС региональные власти начинают учитывать общий смысл позиции суда и отказываться от его узкого понимания.

- Запреты вокруг всех объектов, а не только прямо указанных в постановлении, уже сняли в **Челябинской области**, **Чечне** и ряде других регионов.
- Еще **пять регионов**, где не запрещены акции вокруг образовательных, медицинских, религиозных организаций и военных объектов, но действуют другие абстрактные запреты, сообщили членам СПЧ, что работают над поправками или уже внесли их в парламент.

Тем не менее, отдельные субъекты РФ все еще понимают требования Конституционного суда узко и исключают лишь конкретные упомянутые им запреты, оставляя все остальные.

- Так, в **Алтайском крае**, **Калининградской** и **Псковской областях** после исправлений в законе сохранились запреты вокруг железнодорожных и автовокзалов, в **Брянской области** запрещено проводить митинги на территориях парков, в **Приморском крае** — на тротуарах, в **Тверской области** — на территориях, прилегающих к жилым домам, в **Ханты-Мансийском автономном округе** — на привокзальных площадях.
- Министерство юстиции Амурской области сообщило, что закон не нуждается в исправлении, хотя он **содержит** другие абстрактные запреты. Например, запрещено проводить митинги на территории любых парков.
- Ярчайший пример крайне узкого понимания позиции КС — Северная Осетия, где власти отказываются снимать даже явно обозначенный судом запрет, ссылаясь на то, что законом акции запрещены на территориях, «непосредственно прилегающих» к культовым объектам, а не «вблизи» таких зданий.

## **1 Частичное снятие ограничений или полный отказ от исправлений**

Три региона, законы которых противоречат позиции КС от 4 июня, не собираются исправлять законы.

Содержание готовящихся поправок, как правило, заранее не известно, что исключает возможность для экспертного сообщества подключиться к их корректировке на этапе обсуждения, а не после вступления изменений в силу. Судя по опыту первых изменений, нет гарантий, что в регионах, которые все же планируют исправить законы, несоответствие будет снято полностью. Как минимум в четырех регионах, уже изменивших свои законы, проблема была решена лишь частично. В Карачаево-Черкесии вместе со снятием запретов в **закон** и вовсе добавили новое ограничение.

Кроме того, регионы используют разные подходы к исправлению территориальных запретов, один из которых представляется ограничительным: вместо исключения из соответствующей статьи закона перечня запрещенных объектов или исключения условия о расстоянии до них, авторы законопроектов сохраняют запрет, но при этом добавляют условия, при которых они действуют.

- В **Дагестане**, где изменения уже внесены, добавили условие о том, что под запрет подпадают только мероприятия, которые «могут ограничить доступ граждан» к указанным объектам.
- В Кемеровской области планируют запрещать акции вокруг образовательных, культовых, медицинских организаций и других объектов, если «исходя из целей и вида (характера) иницилируемого публичного мероприятия, предполагаемого количества участников, планируемого времени (даты) его проведения оно может повлечь нарушение функционирования указанных объектов или оно может ограничить доступ граждан к указанным объектам социальной инфраструктуры».
- Не собираются исключать запреты и в Омской области, где акции **запрещены**, в частности, рядом с медицинскими учреждениями, но при условии, что они приведут к ограничению прохода граждан и движению автомобилей скорой помощи. Из ответа министерства региональной политики следует, что в регионе лишь «проработают вопрос об уточнении формулировок в части обозначения» запрещенных мест.

По форме это соответствует позиции КС, поскольку он критиковал именно безусловные запреты. Но едва ли соответствует по смыслу, учитывая, как широко сформулированы эти условия, какую свободу для маневра они оставляют органам власти, рассматривающим уведомления об акциях, и насколько распространена в России **практика отказов в согласовании акций**.

## **ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ**

Hide fields Filter Grouped by 1 field Sort ...

регион	ссылка на закон	сняли все запреты...	статус запро
СНЯЛИ ВСЕ ЗАПРЕТЫ ВОКРУГ			
4			
ЧАСТИЧНО			
1 Ивановская область	<a href="http://docs.cntd.ru/document/453362623">http://docs.cntd.ru/document/453362623</a>	частично	ответили
2 Карачаево-Черкесская ...	<a href="http://docs.cntd.ru/document/819008998">http://docs.cntd.ru/document/819008998</a>	частично	нет ответа
3 Нижегородская область	<a href="http://docs.cntd.ru/document/944933018...">http://docs.cntd.ru/document/944933018...</a>	частично	ответили
4 Республика Дагестан	<a href="http://docs.cntd.ru/document/453124938">http://docs.cntd.ru/document/453124938</a>	частично	нет ответа
СНЯЛИ ВСЕ ЗАПРЕТЫ ВОКРУГ			
10			
ПОЛНОСТЬЮ			
5 Алтайский край	<a href="http://docs.cntd.ru/document/802022377">http://docs.cntd.ru/document/802022377</a>	полностью	не зарегист
6 Астраханская	<a href="http://docs.cntd.ru/document/453124938">http://docs.cntd.ru/document/453124938</a>	полностью	нет ответа
60 records			
Airtable		Download CSV View larger version	
Открыть таблицу / Open table			