

*Бабенков А.В.*

*студент 1 курса магистратуры,*

*юридический факультет*

*Курский государственный университет*

*Россия, г. Курск*

## **К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ВЫСТУПАТЬ ОРГАНИЗАТОРАМИ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

***Аннотация:** В статье анализируются актуальные вопросы ограничения правового статуса иностранных граждан в части права на организацию собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В рамках статьи исследуются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, международные акты, ратифицированные СССР и Россией, решения и рекомендации международных органов, а также конституционная практика зарубежных государств. Автор делает вывод о необходимости на законодательном уровне разграничить публичные мероприятия политической и неполитической направленности, после чего предоставить иностранным гражданам право организации последних.*

***Ключевые слова:** иностранные граждане, свобода собраний, организация публичных мероприятий, международные органы, правовой режим проведения публичных мероприятий*

***Abstract:** The article analyses topical issues of limitation of the legal status of foreign citizens in terms of the right to organise meetings, rallies, demonstrations, marches and picketing. The article analyses legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, international acts ratified by the USSR and Russia, decisions and recommendations of international bodies, as well as constitutional practice of foreign states. The author concludes that it is necessary to distinguish*

*public events of political and non-political orientation at the legislative level, and then give foreign citizens the right to organise the latter.*

**Key words:** *foreign citizens, freedom of assembly, freedom of assembly, organisation of public events, international bodies, legal regime for holding public events.*

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [1] (далее — Федеральный закон о публичных мероприятиях) устанавливает, что организаторами публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации; требования к возрасту организатора отличаются в зависимости вида мероприятий — законодатель отделяет демонстрации, шествия и пикетирования от митингов и собраний. Перечень причин для отказа компетентного органа в согласовании проведения публичного мероприятия закрыто урегулирован указанным федеральным законом — отказ возможен в случае подачи уведомления лицом, не имеющим права становиться организатором публичного мероприятия, а также в случае подачи уведомления о проведении мероприятия в запрещённом для этого месте. Помимо этого, публичное мероприятие не может проводиться, если организатор не подал уведомление в установленный законом срок.

Федеральный закон о публичных мероприятиях не предусматривает возможность компетентного органа вернуть заявку «без рассмотрения», а также запретить мероприятие, кроме как по одному из вышеуказанных оснований.

Установленный правовой режим проведения публичных мероприятий не может считаться разрешительным, что неоднократно подчёркивал Конституционный Суд Российской Федерации [2, 3, 4], процедура согласования проведения публичного мероприятия с органом публичной власти предусматривает только право такого органа мотивированно и

обоснованно предложить изменить место и (или) время проведения мероприятия — в случае необходимости сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан, иных подобных причин [5].

Внутрироссийское законодательство также не предъявляет требований к соответствию тех или иных качеств организатора (в том числе интересов) теме публичного мероприятия. В законе нет и прямого запрета на организацию митинга иностранным гражданином — ограничение права включает в себя лиц, признанных судом недееспособными либо ограниченно дееспособными, а также лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда; лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за отдельные административные правонарушения, в течение срока, когда такие лица считаются подвергнутыми административному наказанию.

Между тем, в буквальном толковании указанная норма, детализирующая конституционные положения о свободе собраний, прямо указывает на возможность выступать организатором публичного мероприятия только для граждан Российской Федерации.

В то же время, установленное определение субъектов права на организацию публичных мероприятий в форме «граждан Российской Федерации» в сочетании с «могут быть организаторами» при применении грамматического толкования нельзя признать убедительным основанием для запрета подачи совместного уведомления гражданина Российской Федерации и иностранного гражданина.

Тем не менее, рассматриваемая формулировка в ограничительной трактовке, то есть устанавливающая абсолютный запрет на организацию публичных мероприятий для иностранных граждан, противоречит важнейшим международным актам — Международному пакту о гражданских и политических правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Всеобщей декларации прав человека [6], Конвенции о защите прав человека и основных свобод [7]. Согласно>Note Министерства иностранных дел Российской Федерации от 13 января 1992 года №11/Угп «О продолжении осуществления прав и выполнении обязательств, вытекающих из международных договоров и соглашений, заключённых СССР» [8, с. 476], а также Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 года [9], Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключённых Союзом Советских Социалистических Республик.

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года и ратифицированный Указом Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах [10] утверждает невозможность ограничений права на мирные собрания, за исключением тех, «которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц» (статья 21). Невозможно признать ограничение права на подчеркнута неполитические мирные собрания социально незащищённой группы необходимостью для защиты вышеуказанных основ государства и общества.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятая резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года и ратифицированная Указом Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 22 января 1969 года № 3534-VII «О ратификации Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» [11], устанавливает (статья 2), что государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в том числе в отношении осуществления права на свободу мирных собраний, причём указанное право составителями Конвенции не относится к группе политических прав. Положение о ликвидации дискриминации и признании равенства прав каждого человека нашло отражение в 19 статье Конституции Российской Федерации, однако Федеральный закон о публичных мероприятиях, следуя ограничительной трактовке положения 31 статьи Конституции, исключает иностранных граждан из субъектов права на мирные собрания. В то же время статья 30 Конституции признает право каждого человека на объединение, положения же статьи 31 не могут признаваться *lex specialis* по отношению к статьям 19 и 30, так как форма выражения нормы в статье 19 не предполагает конкретизации; законодатель разделяет статьи о публичных мероприятиях и свободе объединений, не вводя право на свободу объединений как составляющую часть права на мирные собрания (публичные мероприятия).

Наконец, Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года и фактически послужившая основой предыдущих международных актов, признает право каждого человека на свободу мирных собраний и ассоциаций — не делая оговорку об исключительной принадлежности права гражданам отдельной страны (статья 20). «Конвенция о защите прав человека и основных свобод»,

заключённая в Риме 04 ноября 1950 года государствами-членами Совета Европы и ратифицированная уже Российской Федерацией Федеральным законом Российской Федерации от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» [12] (далее — Конвенция), частично повторяет положения Международного пакта о гражданских и политических правах, в то же время новелльно закрепляя связь права на свободу мирных собраний и права на свободу объединения с другими для защиты своих интересов (статья 11); исключение, как и в случае с Пактом, допускается только для предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц, в акте также утверждается принцип равенства — «пользование правами и свободами, признанными в Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации» (статья 14).

Таким образом, право на мирные собрания ошибочно классифицируется законодателем в Федеральном законе о публичных мероприятиях как исключительно политическое и, следовательно, не входящее в правовой статус иностранных граждан. Тем не менее ещё в 2017 году, проверяя положения положений Федерального закона от 7 июня 2017 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» [13], Конституционный Суд Российской Федерации согласился с утверждением о недостаточной проработанности Федерального закона о публичных мероприятиях в части регулирования общественных отношений, связанных с проведением публичных мероприятий, но по содержанию не имеющих политической направленности [14]. Нельзя признать допустимым подобное упущение законодателем дуалистической природы права на мирные

собрания, помимо международных актов подтверждаемой и Конституционным судом [15]. В соответствии со включёнными в правовую систему Российской Федерации упомянутыми международными актами ограничения права мирных собраний допускаются только при пропорциональном соответствии возможной опасности, а в случае митинга трудовых мигрантов в тяжёлой жизненной ситуации такая опасность представляется преувеличенной.

Конституционный Суд Российской Федерации, подтверждая эту позицию, признал, что ограничение права на мирные собрания допустимо только федеральным законом — в необходимой мере для целей защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, причём такой федеральный закон должен обеспечивать возможность реализации данного права и одновременно — соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц — с другой [16].

В то же время, нормы Федерального закона о публичных мероприятиях, действующие в отношении неограниченного круга лиц, не содержат соответственно чётких критериев и убедительного мотивирования ограничений права на мирные собрания, позволявших бы оценить опасность, исходящую от потенциальной реализации такого права.

ЕСПЧ, уже не распространяющий юрисдикцию на территорию России, в своей практике допускал уведомление властей о предстоящем публичного мероприятия, а некоторых случаях — и разрешение на проведение, если такие процедуры не влекут за собой необоснованный срыв мероприятия [17]; в решениях ЕСПЧ определялось, что государства должны воздерживаться от применения произвольных мер, которые могут признаваться вмешательством

в осуществление права на мирные собрания [18], а также, что решения органов власти о согласовании или отказе в согласовании мероприятия (при не используемом в настоящий момент в России согласительном порядке) должны выноситься с учётом конкретных обстоятельств дела, общее применение правил, основанное только на недоказанных предположениях о потенциальной опасности, ведёт к необоснованному ограничению предусмотренного Конвенцией права на мирные собрания [19]; вмешательство в проведение мирных собраний, не предусмотренное законом, не преследующее одну или несколько законных целей, перечисленных в статье 11 Конвенции, и не признающееся необходимым в демократическом обществе для достижения соответствующей цели или целей, должно считаться нарушением Конвенции [20].

Национальное законодательство других стран-участников Конвенции подтверждает существование практики или прямого признания права иностранцев на мирные собрания наравне с гражданами страны, или, что представляется более подходящим, классификацию публичных мероприятий на политические и неполитические с предоставлением иностранным гражданам права становиться организатором мероприятия только с неполитическими целями.

К примеру, Закон Азербайджанской Республики «О свободе собраний» предусматривает, что иностранцы и лица, не имеющие гражданства, не могут становиться организаторами мирного собрания, преследующего политические цели (статья 6) [21]. Закон Республики Армения «О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций» в качестве основной цели закона предписывает создание условий, необходимых для осуществления гражданами Армении, иностранными гражданами, лицами без гражданства (далее в тексте закона называемых «гражданами») и юридическими лицами их конституционного права на проведение мирных, без оружия, встреч, собраний, митингов и демонстраций, как это установлено Конституцией



Армении и международными договорами (статья 6) [22]. Закон о собраниях и демонстрациях и шествиях ФРГ признает право каждого проводить публичные собрания и демонстрации и шествия (параграф 1). Корреспондируя с высказанными ЕСПЧ положениями законодательство Германии также запрещает органам власти вводить какие-либо общие запреты, ограничивающие право граждан на проведение демонстраций, — запрет властей может и должен касаться только конкретного мероприятия (параграф 5) [23].

Конституции стран в статьях о праве на мирные собрания также не всегда содержат упоминание о гражданстве — статья 57 Конституции Польши гарантирует каждому свободу организации мирных собраний и участия в них [24]. Статья 34 Конституции Турции говорит о праве каждого мирно и без оружия, а также участвовать в демонстрациях без предварительного разрешения [25].

Необходимо отдельно упомянуть о «Руководящих принципах по свободе мирных собраний», подготовленных экспертами Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ и европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы [26]. Составители указывают на отсутствие необходимости в установлении дополнительных ограничений права на мирные собрания в национальном законодательстве помимо уже установленных международными актами, а также закрепляют шесть руководящих принципов взаимодействия государства с обществом по отношению к праву на мирные собрания. В числе этих принципов — принцип недискриминационности, в широком виде представленный в уже упомянутой статье 19 Конституции Российской Федерации, состоит в гарантированности права на свободу организации публичных собраний и участия в них в том числе гражданам и негражданам, включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов. Конкретизируя этот принцип,

составители документа указывают, что международное законодательство требует распространения права на мирные собрания на неграждан. Подчёркивается и необходимое толкование статьи 16 Конвенции, устанавливающей возможность государств-участников вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев — применение статьи 16 предписывается ограничить запретом для неграждан на высказывания, представляющие из себя прямую угрозу национальной безопасности; в то же время нет причин запрещать негражданам принимать участие в собраниях, которые, например, организуются в знак протеста против действующих в стране законов или политики в отношении мигрантов.

Необходимость выделения публичных мероприятий с политической направленностью в отдельную категорию, для которой бы устанавливался запрет на организацию иностранным гражданам, с одновременным исключением из закона указания на необходимость наличия у организатора всех других мероприятий гражданства Российской Федерации предлагается и иными исследователями [27, с. 73].

Таким образом, устанавливаемый Федеральным законом о публичных мероприятиях правовой режим проведения публичных мероприятий не соответствует требованиям международных актов, составляющих правовую систему Российской Федерации, а также международным рекомендациям и мировой практике в части дискриминационного по своему характеру запрета иностранным гражданам реализовывать своё конституционное право на организацию мирных собраний, а также невыработанности чёткой классификации публичных мероприятий в зависимости от их политической направленности, преследовании политических целей.

Следовательно, позволить разрешить указанную ситуацию могло бы принятие соответствующих законодательных изменений, направленных на включение в нормы Федерального закона о публичных мероприятиях классификации публичных мероприятий в зависимости от их политической

направленности, а также обеспечение возможности иностранным гражданам организовывать мероприятия неполитического характера.

### **Использованные источники**

1. Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "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». Сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision131666.pdf> (дата обращения: 28.06.2024).

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" ». Сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision29386.pdf> (дата обращения: 28.06.2024).

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 705-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы

гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"». Сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision35537.pdf> (дата обращения: 28.06.2024).

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 года № 27-П «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». Сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision299441.pdf> (дата обращения: 28.06.2024).

6. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // Российская газета от 10 декабря 1998 года. № 235.

7. Конвенция от 4 ноября 1950 года «О защите прав человека и основных свобод» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст.163.

8. Письмо МИД России от 13 января 1992 года № 11/Угп // Действующее международное право: в 3 томах / составители: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Т.1. М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1996. 824 с.

9. Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 года // Российская газета от 24 декабря 1991 года. № 61.

10. Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 18 сентября 1973 года № 4812-VIII «О ратификации

Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских правах» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 40. Ст.564.

11. Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 22 января 1969 года № 3534-VII «О ратификации Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. № 5. Ст.33.

12. Федеральный закон от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. Ст.1514.

13. Федеральный закон от 7 июня 2017 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. №24. Ст.3476.

14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 года № 27-П «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» // Постановление размещено на сайте Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision299441.pdf> (дата обращения: 28.06.2024).

15. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 года № 604-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Колясникова Алексея Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Определение размещено на сайте Конституционного Суда Российской Федерации. URL:

<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision229851.pdf> (дата обращения: 28.06.2024).

16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 года № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова». Постановление размещено на сайте Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision99303.pdf> (дата обращения: 28.06.2024).

17. The European Court of Human Rights. Decision of 17 November 2009. Rai and Evans v. the United Kingdom, Applications nos. 26258/07 and 26255/07. ECHR [Электронный ресурс] // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96022> (дата обращения: 28.06.2024).

18. The European Court of Human Rights. Judgment of 26 July 2007. Barankevich v. Russia, Application no. 10519/03. ECHR [Электронный ресурс] // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81950> (дата обращения: 28.06.2024).

19. The European Court of Human Rights. Judgment of 26 July 2007. Makhmudov v. Russia, Application no. 35082/04. ECHR [Электронный ресурс] // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81966> (дата обращения: 28.06.2024).

20. The European Court of Human Rights. Judgment of 10 July 2012. Berladir and Others v. Russia, Application no. 34202/06. ECHR [Электронный ресурс] // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112101> (дата обращения: 28.06.2024).

21. Закон Азербайджанской Республики от 13 ноября 1998 года № 537-IQ «О свободе собраний» // Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1998. № 11. Ст.649.

22. Закон Республики Армения от 14 апреля 2011 года №ЗР-72 «О свободе собраний». Сайт Парламента Республики Армения [Электронный ресурс] //

URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=4123&lang=rus&sel=show>  
(дата обращения: 28.06.2024).

23. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) // Bundesgesetzblatt Teil I. 1953. № 40. Правовой портал ФПГ [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html> (дата обращения: 28.06.2024).

24. Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 года. ВОИС [Электронный ресурс] // URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/7539> (дата обращения: 28.06.2024).

25. Конституция Турецкой Республики от 7 ноября 1982 года. ВОИС [Электронный ресурс] // URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/10642> (дата обращения: 28.06.2024).

26. Руководящие принципы по свободе мирных собраний, издание второе / Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Варшава – Страсбург, 2010. Сайт ОБСЕ [Электронный ресурс] // URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/24524> (дата обращения: 28.06.2024).

27. Гультияев Д.О., Козлоренко В.А. К вопросу о реализации иностранными гражданами права на свободу собраний на территории Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. №2. С. 71-73.