

УДК – 342
ББК – 67

УМНОВА Ирина Анатольевна,
заведующая отделом конституционно-правовых исследований
ФГБОУ ВО РГУП, доктор юридических наук, профессор,
iaumnova@mail.ru, ikonyukhova@yandex.ru

ПОПОВА Светлана Павловна,
младший научный сотрудник отдела
конституционно-правовых исследований
ФГБОУ ВО РГУП
sp-8585@mail.ru

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

ПРИМЕНЕНИЕ РОССИЙСКИМИ СУДАМИ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГАРАНТИЯ ГРАЖДАНСКОГО МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА¹

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы применения российскими судами конституционных норм в сфере местного самоуправления в Российской Федерации. В центре внимания авторов – выявление роли судебного применения конституционных норм как гарантии гражданского мира и безопасности государства.

Ключевые слова: применение конституционных норм, российские суды, местное самоуправление в Российской Федерации, гражданский мир, безопасность государства.

UMNOVA Irina Anatolyevna,
manager of department
constitutional and legal researches
FGBOU IN RGUP, the doctor of jurisprudence, professor
iaumnova@mail.ru, ikonyukhova@yandex.ru

POPOVA Svetlana Pavlovna,
junior researcher
department of constitutional and legal researches
FGBOU IN RGUP
sp-8585@mail.ru

APPLICATION OF THE CONSTITUTIONAL NORMS BY THE RUSSIAN COURTS IN THE SPHERE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A WARRANTY OF THE CIVIL WORLD AND SAFETY OF THE STATE

Summary. In article urgent problems of application by the Russian courts of the constitutional norms in the sphere of local government in the Russian Federation are considered. At center of attention of authors – detection of a role of judicial application of the constitutional norms as warranties of the civil world and safety of the state.

Keywords: application of the constitutional norms, the Russian courts, local government in the Russian Federation, the civil world, safety of the state.

¹ Статья выполнена при поддержке гранта
РГНФ №15-03-00187.

Гражданский мир и безопасность являются приоритетными конституционными ценностями для современных государств и защищаются органами публичной власти всех ветвей и уровней. Распределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в обозначенной сфере осуществляется на основе норм Конституции РФ.

Согласно положениям ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями по обеспечению гражданского мира и безопасности на территории муниципальных образований. Они осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения в интересах безопасности и мирной жизни населения. Гарантирование осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения гражданского мира и безопасности, определение конституционности (законности) их деятельности в рассматриваемой сфере входит в юрисдикцию правоохранительных органов, прежде всего российских судов. В соответствии с полномочиями ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами

Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения гражданского мира и безопасности на территории муниципальных образований реализуются различными способами. Среди них все большее распространение приобретает практика рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции или конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации споров о правах местного самоуправления, о компетенции и пределах полномочий органов местного самоуправления. В этих спорах орган местного самоуправления является либо ответчиком в суде, либо органом, на плечи

которого ложатся вопросы исполнения судебного решения и восстановления нарушенного права в рамках собственных полномочий.

Часто встречаемыми спорами, в которых ответчиком выступает глава (администрации) муниципального образования, являются дела по применению ст. 31 Конституции РФ. Согласно положениям данной статьи, граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Инициаторами данных публичных мероприятий являются, как правило, общественные некоммерческие организации религиозной направленности. Органы местного самоуправления вовлечены в процесс реализации данного права

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ установленные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Согласно п. 2 ст. 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся: территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

В пункте 2.2 указанного Федерального закона определяется, что в целях защиты

прав и свобод человека, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, где запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Следовательно, орган местного самоуправления, являющийся распорядителем муниципальных земель, на основе федеральных законов и законов субъектов РФ вправе при установлении ограничения для проведения публичных мероприятий как действовать в целях обеспечения безопасности участников публичных мероприятий, так и учитывать общественные интересы (интересы населения): плотность застройки соответствующих районов, их транспортную инфраструктуру, пешеходную доступность с целью регулирования нормального функционирования транспорта и работы соответствующего учреждения.

На практике органы местного самоуправления реализуют свои полномочия по установлению территориальных ограничений для проведения публичных мероприятий. Однако по разным причинам в данных территориальных ограничениях граждане усматривают нарушение своих конституционных прав и считают это превышением полномочий органов местного самоуправления [14]. Категории таких дел часто становятся предметом рассмотрения судов общей юрисдикции в различных субъектах РФ [12]. При всестороннем рассмотрении ситуаций судьи, как правило, выносят решения, основываясь на целях обеспечения безопасности и общественного порядка, и не подтверждают наличия в действиях органов местного самоуправления превышения их полномочий.

Так, 16 февраля 2012 г. А.О. Колегов обратился в Сыктывкарский городской суд

Республики Коми с заявлением о признании Постановления Главы Администрации МО ГО «Сыктывкар» «Об определении мест (земельных участков), на территории которых запрещается проведение публичных мероприятий», в части установления границы территории в г. Сыктывкаре, непосредственно прилегающей к зданиям судебных органов в виде радиуса в размере 150 метров, незаконным и противоречащим п. 2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

А.О. Колегов является учредителем Автономной некоммерческой организации патриотического воспитания молодежи, чья деятельность непосредственно связана с проведением публичных мероприятий. Истцом указано, что оспариваемый нормативный акт ограничивает его права и законные интересы на проведение публичных мероприятий, повлек за собой незаконное привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст. 20.2 Кодекса РФ об административной ответственности. Судом не было установлено превышения органом местного самоуправления в лице Администрации МО ГО «Сыктывкар» полномочий, переданных Конституцией РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, и принято решение об отказе в удовлетворении заявления А.О. Колегова. Разрешая спор, суд отметил, что орган местного самоуправления, являющийся распорядителем муниципальных земель, при установлении ограничения для проведения публичных мероприятий вправе как действовать в целях обеспечения безопасности участников публичных мероприятий, так и учитывать плотность застройки соответствующих районов, их транспортную инфраструктуру, пешеходную доступность с целью регулирования нормального функционирования транспорта и работы соответствующего учреждения.

В практике имеются и противоположные случаи признания судами неправомерным (незаконным) установление органами местного самоуправления дополнительных ограничений на проведение публичных мероприятий. Их решения соответственно были отменены в судебном порядке [18].

Применение конституционными, уставными судами субъектов РФ норм Конституции РФ, определяющих полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения гражданского мира и безопасности, в силу юрисдикции данных судов, осуществляется в тесной привязке к применению норм конституций и уставов субъектов РФ.

Рассмотрим некоторые примеры из практики защиты конституционными, уставными судами прав местного самоуправления в сфере безопасности и общественного порядка. Так, в Уставный суд Санкт-Петербурга 29 октября 2009 г. поступил запрос муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга «Муниципальный округ Коломна» о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений п. 1 и 2 ст. 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [13].

В запросе заявитель указывает на неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Уставу Санкт-Петербурга положения п. 1 и 2 ст. 10 Закона Санкт-Петербурга № 420-79 в той части, в которой они исключают определенный круг из перечня вопросов местного значения внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга «Муниципальный округ Коломна». Это такие вопросы, имеющие в той или иной мере значение для обеспечения гражданского мира и безопасности, как организация мероприятий по сохранению и развитию местных традиций и обрядов; проведение работ по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации на территории муниципального образования; участие в работе призывной комиссии и комиссии по постановке граждан на воинский учет на территории муниципального образования; осуществление в порядке и формах, установленных законом Санкт-Петербурга, поддержки деятельности граждан, общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка на территории муниципального образования.

Согласно правовой позиции Уставного суда Санкт-Петербурга, неоднократно выраженной им в сохраняющих свою силу решениях Уставного суда Санкт-Петербурга, законодатель Санкт-Петербурга вправе использовать дифференцированный подход к определению перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, если критерии такой дифференциации едины, объективно оправданны и обоснованны, а используемые для достижения этих целей средства соразмерны им. Установление законодателем Санкт-Петербурга различий в перечнях вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга не может носить произвольный характер. Такие различия, как отмечает Уставный суд Санкт-Петербурга, допустимы только в случае, если их наличие обусловлено имеющими значение для единства городского хозяйства экономическими, географическими и иными особенностями внутригородских муниципальных образований, и в той мере, в какой указанными особенностями предопределяется иное, чем установлено для других внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, определение перечня вопросов местного значения.

На проект закона Санкт-Петербурга, по итогам рассмотрения которого принят Закон Санкт-Петербурга № 420-79, было дано заключение юридического управления Аппарата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, указывающее, что правовые основания изъятия из ведения отдельных муниципальных образований ряда вопросов местного значения неясны. Из пояснений представителя Губернатора Санкт-Петербурга С.А. Смелова не следует, что основанием невключения Коломны в перечень муниципальных округов, наделенных компетенцией на решение соответствующих вопросов местного значения, является наличие особенностей, обуславливающих необходимость сохранения единства городского хозяйства. В ходе судебного заседания представитель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга А.Р. Уланов пояснил, что особенностью муниципально-

го образования «Муниципальный округ Коломна», послужившей причиной сокращения его компетенции, явилась неспособность муниципального образования осуществлять предоставленные полномочия на решение вопросов местного значения в полном объеме, что подтверждается выявленными финансовыми нарушениями.

На основании этих и других рассмотренных материалов Уставный суд Санкт-Петербурга пришел к выводу, что определение для МО «Муниципальный округ Коломна» перечня вопросов местного значения, отличного от перечня вопросов местного значения, установленного для иных муниципальных округов, носит произвольный характер, осуществленное правовое регулирование не соответствует юридической природе и характеру соответствующих общественных отношений. Отсюда взаимосвязанные положения, установленные в п. 1 и 2 ст. 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», в части, не включающей муниципальное образование «Муниципальный округ Коломна» в перечень муниципальных округов, не соответствуют Уставу Санкт-Петербурга».

Представляется, что в данном случае суд еще раз подтвердил необходимость конституционно обоснованного определения круга полномочий органов местного самоуправления для обеспечения безопасности и общественного порядка на территории муниципальных образований г. Санкт-Петербурга.

На основании ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа местного самоуправления, если им нарушаются права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, противоречащим закону полностью или в части. Таким образом, наряду с другими нормативными правовыми актами уставы муниципальных образований подлежат проверке со стороны прокуратуры РФ. Например, прокурор Шербакульского района Омской области обратился в

суд с иском к Совету Шербакульского муниципального района Омской области о признании противоречащей законодательству ст. 6 Устава Шербакульского муниципального района Омской области [15], которая не соответствует требованиям действующего Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона № 284-ФЗ от 22.10.2013 [17])

Статьей 2 Федерального закона от 22.10.2013 № 284-ФЗ в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения были отнесены: «разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализация прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов» (6.2). Положения исследуемого Устава данные изменения не учитывают, что может существенно отразиться на обеспечении безопасности и общественного порядка на территории муниципального образования. Суд удовлетворил иск прокурора и признал ст. 6 Устава Шербакульского муниципального района Омской области противоречащей законодательству в части невключения вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 22.10.2013 № 284-ФЗ.

Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения гражданского мира и безопасности на территории муниципальных образований затрагивает права иностранцев и мигрантов. В частности, иностранные граждане оспаривают в судах решения органов власти России, связанные с возможностью въезда на территорию Российской Федерации и проживания или нахождения на ней [16]. Органы местного самоуправления выступают в данном случае как исполнители.

Значительную часть дел этой категории составляют дела по заявлениям иностранных граждан об оспаривании решений о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации, о запрете въезда или выдаче разрешения на временное проживание в связи с обнаруженным у них заболеванием ВИЧ-инфекции.

Так Ш.Р. обратился в Автозаводский районный суд г. Тольятти Самарской области с заявлением об отмене решения Управления Роспотребнадзора по Самарской области от 19.09.2013 № 8428 о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации в связи с наличием заболевания – ВИЧ-инфекции, представляющего опасность для окружающих. Решением суда от 13.11.2014 г. требования заявителя удовлетворены. Судебная коллегия по гражданским делам Самарского областного суда оставила решение суда без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Из обстоятельств дела следует, что Ш.Р., 02.07.1974 г. р., является гражданином Республики Молдова. 27.08.12 в УФМС России по Самарской области заявитель получил разрешение на временное проживание в РФ сроком действия до 27.08.2015 и был зарегистрирован по месту жительства. В период действия разрешения, 04.10.2014, Ш.Р. обратился с заявлением о продлении регистрации по месту жительства в УФМС, где ему было сообщено о принятом Роспотребнадзором решении № 8428 от 19.09.13 о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации. Основанием для принятия такого решения послужила справка ГБУЗ Самарской области «Тольяттинская городская Клиническая больница № 5» от 13.08.2013, согласно которой по результатам медицинского освидетельствования Ш.Р. установлен диагноз: болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ).

Разрешая дело, суд исходил из гуманитарных соображений, учитывая семейное положение, состояние здоровья ВИЧ-инфицированного иностранного гражданина и иные исключительные, заслуживающие внимания обстоятельства. Судом

принято во внимание, что 20.09.2013 г. зарегистрирован брак между Ш.Р. и К.Ю.А., с которой они вели совместную жизнь с 2000 г. и имеют общего ребенка К.Д.Р., 24.11.2006 г. рождения. В настоящее время Ш.Р. проживает с семьей на съемной квартире в г. Тольятти. С 03.03.2014 заявитель зарегистрирован в МИФНС № 2 по Самарской области в качестве индивидуального предпринимателя.

По мнению суда, оспариваемое решение Роспотребнадзора вынесено без учета обстоятельств, характеризующих личную и семейную жизнь Ш.Р., препятствовало продолжению устойчиво сложившихся родственных связей, реализации права на его совместное проживание с семьей, затрагивает интересы несовершеннолетнего ребенка, находящегося на иждивении заявителя.

Еще одной категорией миграционных дел являются дела по заявлениям иностранных граждан и лиц без гражданства об оспаривании ими решений органов миграционного учета об отмене патента на осуществление трудовой деятельности, о неразрешении въезда на территорию РФ, отказе в выдаче разрешения на временное проживание в связи с привлечением к административной ответственности или наличием судимости.

Так, С.А.М. обратился в Самарский районный суд г. Самары с заявлением об оспаривании решения органа миграционного учета об аннулировании вида на жительство, принятого в связи с наличием сведений о причастности его к экстремистской деятельности. Решением Самарского районного суда г. Самары от 06.11.2014 С.А.М. отказано в удовлетворении заявленных требований. Отказывая в удовлетворении требований С.А.М., суд исходил из того, что заявитель, являясь гражданином республики Узбекистан, прибыл в РФ в 2008 г. 25.05.2009 г. Управлением ФМС России по Самарской области С.А.М. было выдано разрешение на временное проживание, 03.02.2011 заявителю выдан вид на жительство. Однако 10.09.2014 г. в отдел по вопросам гражданства поступила информация из ЦПЭ ГУ МВД России по Самарской области о том, что заявитель состоит на спе-

циальном учете в республике Узбекистан как участник международной террористической организации. В распоряжение органа миграционного учета была также направлена информация о том, что Янгиюльским РОВД Ташкентской области разыскивается С.А.М., состоящий на специальном учете как лицо, являющееся сторонником религиозно-экстремистских течений.

Решением УФМС России по Самарской области от 22.09.2014 № 652/175 вид на жительство был аннулирован на основании подп. 2 п. 1 ст. 9 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ. Суд счел правильным решение органа миграционного учета, не нарушающим баланс интересов государства и права заявителя на личную и семейную жизнь. В данном случае значение имеет также защита конституционных ценностей, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Подводя итог, обратим особое внимание на правомерное разрешение названной категории дел, правильное определение значимых обстоятельств по каждому конкретному делу и применение конституционных норм в единстве с нормами международного права. В настоящее время практика свидетельствует об увеличении числа обращений граждан России в Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ).

Так, реализация ст. 8-11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) может быть подвергнута определенным ограничениям, предусмотренным законом и необходимым в демократическом обществе, в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

ЕСПЧ вынес ряд решений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства о нарушении со стороны Российской Федерации ст. 3 и 8 Конвенции. Например, 2 августа 2010 г. в ЕСПЧ в соответствии со ст. 34 Конвенции лицо без гражданства грузинского происхождения Шота Петрович Адейшвили (Шермандин Годерзиевич Мазмишвили) подал иск против Россий-

ской Федерации. Заявитель утверждал, в частности, что он содержался под стражей в ужасающих условиях и что его выдворение в Грузию не является необходимым в демократическом обществе. Несмотря на свое антисоциальное и антиправовое поведение, заявитель не мог быть произвольно выдворен, так как состоял в отношениях с К., совместно с которой они имели двух дочерей, являющихся гражданками Российской Федерации.

Власти Российской Федерации признали, что выдворение заявителя из страны было бы равносильно вмешательству публичных властей в осуществление его права на уважение семейной жизни, однако это вмешательство соответствовало закону и было необходимо в демократическом обществе, так как в период пребывания в Российской Федерации заявитель был дважды осужден за вымогательство, совершенное группой лиц (тяжкое преступление), и кражу паспорта (преступление небольшой тяжести).

Власти Российской Федерации подчеркивали также, что заявитель совершил кражу вскоре после отбытия им первого срока лишения свободы, то есть он продемонстрировал склонность к совершению преступлений против собственности. Кроме того, 19 июня 2007 г. и 8 июля 2010 г. заявитель был привлечен к административной ответственности за невыполнение требования о получении надлежащего разрешения на проживание в Российской Федерации. По информации органов милиции, заявитель являлся членом организованной преступной группировки, активно участвовал в торговле наркотиками и сам был наркоманом, был безработным и не поддерживал материально жену и своих детей.

ЕСПЧ пришел к выводу, что «нельзя сказать, что власти Российской Федерации не смогли обеспечить справедливого баланса между конкурирующими интересами. Семейная жизнь заявителя в Российской Федерации не была таковой, чтобы перевесить опасность, которую он представлял для общества, и по этой причине его выдворение из страны было бы соразмерно преследуемой правомерной цели предотвращения преступлений. Следова-

но, не будет допущено нарушения статьи 8 Конвенции в случае выдворения заявителя в Грузию», но нарушение ст. 3 было определено [5].

В 2007 г. ЕСПЧ вынес решение в отношении жалобы, поданной гражданином России П.И. Баранкевичем о нарушении со стороны Российской Федерации ст. 9 и 11 Конвенции. Заявитель жаловался на нарушение прав на свободу религии и мирных собраний. Решением от 20 октября 2005 г. ЕСПЧ признал жалобу приемлемой. Заявитель являлся пастором Церкви евангельских христиан «Благодать Христова». 9 сентября 2002 г. заявитель обратился в Администрацию г. Чехова за разрешением на проведение публичного богослужения с 11 до 13 часов 22 или 29 сентября 2002 г. 20 сентября 2002 г. заместитель главы Администрации г. Чехова отказал в разрешении. В частности, он указал, что Администрация г. Чехова неоднократно сообщала заявителю о невозможности проведения богослужений на городских территориях общего пользования (площадях, улицах, парках и так далее). Заявителю было рекомендовано проводить богослужения и иные религиозные обряды по юридическому адресу церкви или в иных помещениях, которыми владеют или пользуются ее последователи. 26 сентября 2002 г. заявитель обжаловал отказ городской администрации в суд, ссылаясь на нарушения прав на свободу религии и собраний.

11 октября 2002 г. Чеховский городской суд Московской области рассмотрел требования заявителя и отклонил их. Суд отметил, что «обжалуемый отказ соответствует закону, является обоснованным, поскольку Церковь евангелических христиан исповедует религию, отличную от религии, признаваемой большинством местного населения, и, учитывая, что в Чеховском районе действуют более 20 религиозных организаций различных направлений, проведение одной из них богослужения на территории общего пользования может привести к... недовольству приверженцев других религиозных направлений и нарушениям общественного порядка».

Проведя анализ доказательств, ЕСПЧ пришел к выводу, что, вместо рассмотре-

ния вопроса о мерах, которые позволили бы мирно провести религиозное собрание заявителя, власти установили запрет на него и таким образом прибегли к наиболее радикальной мере, отказывая заявителю в возможности осуществления прав на свободу религии и собраний. Таким образом, ЕСПЧ постановил, что запрет религиозного собрания, которое намеревался провести заявитель, не был «необходим в демократическом обществе». Таким образом, имело место нарушение ст. 11 Конвенции, истолкованной в свете ст. 9 Конвенции [6].

В настоящее время вопросы защиты прав граждан разных государств, связанных с их религиозными и половыми предпочтениями, особенно остро встают в мировом сообществе и порождают много дискуссий. Российская Федерация в этом вопросе не является исключением, и ее позиция расходится с подходами, защищаемыми ЕСПЧ.

Так, в 2010 г. Н.А. Алексеев выиграл процесс против Российской Федерации в ЕСПЧ. Дело касалось неоднократных запретов проведения московскими властями публичных мероприятий, нацеленных на привлечение общественного внимания к дискриминации сексуальных меньшинств [7]. ЕСПЧ счел нарушенными в данном деле ст. 11 Конвенции (право на свободу мирных собраний), а также ст. 13 (право на эффективное средство правовой защиты) и 14 (запрещение дискриминации) во взаимосвязи со ст. 11 Конвенции.

Однако Н.А. Алексеев на этом не остановился и подал жалобу в Конституционный Суд РФ [10]. Конституционный Суд РФ, в отличие от ЕСПЧ, остался непреклонен в понимании границ права на свободу с целью защиты безопасности семьи и общества. В своем Постановлении он указал, что по смыслу названных конституционных положений семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства. Конституционный

Суд РФ подчеркнул, что ни из Конституции РФ, ни из принятых на себя Российской Федерацией международно-правовых обязательств не вытекает обязанность государства по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола. При этом Конституционный Суд РФ сделал оговорку, отметив, что подача соответствующей информации в нейтральном (просветительском, художественном, историческом) контексте все же возможна, но такое информирование должно быть лишено признаков пропаганды [10].

Таким образом, Конституция РФ, закрепляя запрет на любые виды дискриминации, ориентирует правоприменителя на сбалансированный учет частных и публичных интересов, на системную защиту конституционных ценностей-целей, обозначенных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, к числу которых относятся нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, безопасность государства. Поэтому новые жалобы гражданина Н.А. Алексеева и его последователей, а также решения ЕСПЧ, поддерживающие иски таких заявителей, вступают в противоречие с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Вопрос допустимости ограничений прав человека в целях безопасности государств в части реализации религиозных обычаев и права на ношение религиозной атрибутики (паранджи) неоднократно вставал в ЕСПЧ [1], что актуально и для России. По данному вопросу было вынесено решение об отсутствии нарушений требований ст. 8 и 9 Конвенции. ЕСПЧ постановил, что, «учитывая, в частности, широту свободы усмотрения, предоставленной государству-ответчику в настоящем деле, запрет, введенный Законом от 11 октября 2010 г., может считаться пропорциональным преследуемой цели, а именно цели сохранения условий «проживания вместе» как элемента «защиты прав и свобод других лиц». Данный судебный орган счел ограничение в ношении паранджи женщинам-мусульманкам «необходимым в демократическом обществе».

Дискуссионные вопросы закрытия религиозных организаций либо прерывания

осуществления религиозных мероприятий с целью защиты безопасности и общественного порядка со стороны правоохранительных органов России не раз были предметом рассмотрения в ЕСПЧ в 2014 г. В качестве примеров можно привести дела: «Крупко и другие против Российской Федерации» [8] и «Библейский центр Чувашской Республики против Российской Федерации» [9]. Исследовав материалы, ЕСПЧ счел, что в данных делах имело место нарушение заявленных положений статей Конвенции, и вынес решение против России в защиту прав заявителей.

В первом деле ЕСПЧ пришел к выводу, что даже в случаях, когда власти не были надлежащим образом уведомлены о публичном мероприятии, но его участники не представляли угрозы общественному порядку, разгон мирного собрания полицией не может рассматриваться как «необходимый в демократическом обществе». В данном случае этот вывод тем более применим к обстоятельствам настоящего дела, когда собрание представляло собой не активное мероприятие под открытым небом, а торжественную религиозную церемонию в актовом зале и не было доказано, что она создает какое-либо беспокойство или угрозу общественному порядку. Вмешательство значительного количества вооруженных сотрудников ОМОН с целью прекращения церемонии, даже если власти добросовестно полагали, что отсутствие предварительного уведомления делало ее незаконной, и последовавшее за этим задержание и трехчасовое заключение заявителей были непропорциональны цели защиты общественного порядка.

Во втором деле ЕСПЧ полагает, что ликвидация организации-заявителя не была необходимой в демократическом обществе. В своем решении ЕСПЧ отмечает, что данная мера состояла в ликвидации религиозной организации-заявительницы, решение о которой вступило в силу незамедлительно, что являлось суровой мерой, влекущей за собой значительные последствия для верующих. Необходимы очень серьезные причины, обосновывающие столь резкую меру, чтобы ее можно было признать соразмерной преследуемой за-

конной цели. ЕСПЧ постановил, что организации-заявительнице должен был быть предоставлен выбор между устранением предполагаемых нарушений и прекращением деятельности, связанной с обучением ее последователей.

При рассмотрении исследуемых выше вопросов в рамках национальных судов в России, прежде всего Конституционным Судом РФ, были выражены позиции, не совпадающие с позициями ЕСПЧ. Так, если в деле Баранкевича против России ЕСПЧ установил нарушения Конвенции, то Конституционный Суд РФ, применяя нормы федерального законодательства в аналогичных делах, постановил, что, согласно ст. 31 Конституции РФ, граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Однако данное право, гарантированное Конституцией РФ, не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в целях защиты конституционно значимых ценностей при обязательном соблюдении принципов необходимости, пропорциональности и соразмерности, чтобы вводимые им ограничения не посягали на само существо данного конституционного права и не препятствовали открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций [4, 11].

Следовательно, такой федеральный закон должен обеспечивать возможность полноценной реализации права на свободу мирных собраний 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, исходя из необходимости государственной защиты прав и свобод всех лиц (как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии), в том числе, путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления эф-

фективной публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения. Практика рассмотрения дел о проведении публичных мероприятий Верховного Суда РФ основывается на решениях Конституционного Суда РФ. Судьи Верховного Суда РФ ссылаются на позиции Конституционного Суда и полностью солидарны с ними [2, 3]. Таким образом, несовпадение позиций высших российских судов и ЕСПЧ в вопросах, связанных с реализацией конституционных прав человека на уровне муниципальных образований, с вовлечением в эту деятельность органов местного самоуправления как исполнителей и правоприменителей (ограничение публичных мероприятий, депортация, привлечение к ответственности за пропаганду, установление пределов реализации права на свободу совести и вероисповедания и др.), свидетельствует о важности активизации диалога между российскими и международными судами по вопросам правопонимания и применения норм Конституции РФ, связанных с обеспечением гражданского мира и безопасности государств.

Список литературы:

[1] Информация о Постановлении ЕСПЧ от 01.07.2014 по делу «S.A.S. (S.A.S.) против Франции» (жалоба № 43835/11) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 11 (149).

[2] Определение Верховного Суда РФ от 25.02.2015 № 85-АПГ15-1 «Об оставлении без изменения решения Калужского областного суда от 12.11.2014, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующей статьи 6 Закона Калужской области от 21.12.2012 № 364-ОЗ «Об отдельных вопросах проведения публичных мероприятий на территории Калужской области».

[3] Определение Верховного Суда РФ от 28.05.2014 № 12-АПГ14-3 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Марий Эл от 11.11.2013, которым удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Перечня единых специально отведенных или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений,.. утв. постановлени-

ем правительства Республики Марий Эл от 06.12.2012 «455» // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Определение Конституционного Суда РФ от 22.04.2014 № 976-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Передрука Александра Дмитриевича на нарушение его конституционных прав статьей 5.2 Закона Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге».

[5] Постановление ЕСПЧ от 16.10.2014 «Дело «Адейшвили (Мазмишвили) (Adeishvili (Mazmishvili)) против Российской Федерации» (жалоба № 43553/10) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2015. № 9 (159).

[6] Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 «Дело «Баранкевич (Barankevich) против Российской Федерации» (жалоба N 10519/03) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 10.

[7] Постановление ЕСПЧ от 21.10.2010 «Дело «Алексеев (Alekseyev) против Российской Федерации» (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 11.

[8] Постановление ЕСПЧ от 26.06.2014 «Дело «Крупко и другие (Krupko and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 26587/07) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2014. № 10 (10).

[9] Постановление ЕСПЧ от 12.06.2014 «Дело «Библийский центр Чувашской Республики (Biblical Centre of the Chuvash Republic) против Российской Федерации» (жалоба № 33203/08) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2014. № 9 (09).

[10] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.09.2014 № 24-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2014. № 40 (часть III). Ст. 5489.

[11] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 г. № 12-П город Санкт-Петербург «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» // СПС «КонсультантПлюс».

[12] Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 01.12.2015 № 65-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 3 и части 2 статьи 11 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 года № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» в связи с жалобой гражданина Г.З. Нуриахмета» // Республика Татарстан. 08.12.2015. № 176.

[13] Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 08.12.2009 № 025/09-П «По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений пунктов 1 и 2 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года N 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» // СПС «Консультант Регион».

[14] Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 16.02.2012 по делу № 2-1227/12 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца 2 пункта 2 Постановления главы администрации МО городского округа «Сыктывкар» от 29.10.2008 № 10/4160 «Об определении мест (земельных участков), на территории которых запрещается проведение публичных мероприятий», в части слов «Здания Конституционного Суда Республики Коми, Верховного суда Республики Коми, Арбитражного суда Республики Коми, Эжвинского федерального районного суда, мировых судебных участков – в радиусе 150 метров от входа в здание суда» // СПС «Консультант Регион».

[15] Решение Шербакульского районного суда Омской области от 22.10.2014 № 2-536/2014 «О признании статьи 6 Устава Шербакульского муниципального района Омской области, утв. Решением Совета Шербакульского муниципального района Омской области от 15.08.2012 № 178, недействующей в части не включения вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 22.10.2013 № 284-ФЗ» // СПС «Консультант Регион».

[16] Справка о результатах обобщения практики рассмотрения районными судами Самарской области гражданских дел, вытекающих из миграционного законодательства и Феде-

рального закона «О гражданстве Российской Федерации», рассмотренных в 2014 году (подготовлена Самарским областным судом 05.05.2015) // СПС «Консультант Регион».

[17] Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // Собрание законодательства РФ. 28.10.2013. № 43. Ст. 5454.

[18] Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. – 336 с.

Spisok literatury:

[1] Informaciya o Postanovlenii ESPCh ot 01.07.2014 po delu «S.A.S. (S.A.S.) protiv Francii» (zhaloba № 43835/11) // Byulleten' Evropejskogo Suda po pravam cheloveka. 2014. № 11 (149).

[2] Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 25.02.2015 № 85-APG15-1 «Ob ostavlenii bez izmeneniya resheniya Kaluzhskogo oblastnogo suda ot 12.11.2014, kotory'm by'lo otkazano v udovletvorenii zayavleniya o priznanii nedejstvuyushhej stat'i 6 Zakona Kaluzhskoj oblasti ot 21.12.2012 № 364-OZ «Ob otdel'ny'x voprosax provedeniya publiczny'x meropriyatij na territorii Kaluzhskoj oblasti».

[3] Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 28.05.2014 № 12-APG14-3 «Ob ostavlenii bez izmeneniya resheniya Verhovnogo Suda Respubliki Marij E'l ot 11.11.2013, kotory'm udovletvoreno zayavlenie o priznanii nedejstvuyushhimi otdel'ny'x polozhenij Perechnya ediny'x special'no otvedenny'x ili prisposoblenny'x mest dlya kollektivnogo obsuzhdeniya obshhestvenno znachimy'x voprosov i vy'razheniya obshhestvenny'x nastroyenij, utv. postanovleniem pravitel'stva Respubliki Marij E'l ot 06.12.2012 « 455» // SPS «Konsul'tantPlyus».

[4] Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 22.04.2014 № 976-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby' grazhdanina Peredruka Aleksandra Dmitrievicha na narushenie ego konstitucionny'x prav stat'ej 5.2 Zakona Sankt-Peterburga «O sobraniyax, mitingax, demonstraciyax, shestviyax i piketirovaniyax v Sankt-Peterburge».

[5] Postanovlenie ESPCh ot 16.10.2014 «Delo «Adejshvili (Mazmishvili) (Adeishvili (Mazmishvili)) protiv Rossijskoj Federacii» (zhaloba № 43553/10) // Byulleten' Evropejskogo Suda po pravam cheloveka. Rossijskoe izdanie. 2015. № 9 (159).

[6] Postanovlenie ESPCh ot 26.07.2007 «Delo «Barankevich (Barankevich) protiv Rossijskoj Federacii» (zhaloba N 10519/03) // Byulleten' Evropejskogo Suda po pravam cheloveka. 2008. № 10.

[7] Postanovlenie ESPCh ot 21.10.2010 «Delo «Alekseev (Alekseyev) protiv Rossijskoj Federacii» (zhaloby' № 4916/07, 25924/08 i 14599/09) // Byulleten' Evropejskogo Suda po pravam cheloveka. 2011. № 11.

[8] Postanovlenie ESPCh ot 26.06.2014 «Delo «Krupko i drugie (Krupko and Others) protiv Rossijskoj Federacii» (zhaloba № 26587/07) // Precedenty' Evropejskogo Suda po pravam cheloveka. 2014. № 10 (10).

[9] Postanovlenie ESPCh ot 12.06.2014 «Delo «Biblejskij centr Chuvashskoj Respubliki (Biblical Centre of the Chuvash Republic) protiv Rossijskoj Federacii» (zhaloba № 33203/08) // Precedenty' Evropejskogo Suda po pravam cheloveka. 2014. № 9 (09).

[10] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 23.09.2014 № 24-P «Po delu o proverke konstitucionnosti chasti 1 stat'i 6.21 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativny'x pravonarusheniyax v svyazi s zhaloboj grazhdan N.A. Alekseeva, Ya.N. Evtushenko i D.A. Isakova» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 06.10.2014. № 40 (chast' III). St. 5489.

[11] Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 18 maya 2012 g. № 12-P gorod Sankt-Peterburg «po delu o proverke konstitucionnosti polozhenij chasti 2 stat'i 20.2 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativny'x pravonarusheniyax, punkta 3 chasti 4 stat'i 5 i punkta 5 chasti 3 stat'i 7 Federal'nogo zakona «O sobraniyax, mitingax, demonstraciyax, shestviyax i piketirovaniyax» v svyazi s zhaloboj grazhdanina S.A. Katkova» // SPS «Konsul'tant Plyus».

[12] Postanovlenie Konstitucionnogo suda Respubliki Tatarstan ot 01.12.2015 № 65-P «Po delu o proverke konstitucionnosti chasti 4 stat'i 3 i chasti 2 stat'i 11 Zakona Respubliki Tatarstan ot 25 dekabrya 2012 goda № 91-ZRT «Ob obespechenii uslovij realizacii prav grazhdan na provedenie sobranij, mitingov, demonstracij, shestvij i piketirovanij v Respublike Tatarstan»

v svyazi s zhaloboj grazhdanina G.Z. Nuriaxmeta» // Respublika Tatarstan. 08.12.2015. № 176.

[13] Postanovlenie Ustavnogo suda Sankt-Peterburga ot 08.12.2009 № 025/09-P «Po delu o sootvetstvii Ustavu Sankt-Peterburga ot del'ny'x polozhenij punktov 1 i 2 stat'i 10 Zakona Sankt-Peterburga ot 23 sentyabrya 2009 goda N 420-79 «Ob organizacii mestnogo samoupravleniya v Sankt-Peterburge» // SPS «Konsul'tant Region».

[14] Reshenie Sy'kty'vkarskogo gorodskogo suda Respubliki Komi ot 16.02.2012 po delu № 2-1227/12 «Ob otkaze v udovletvorenii zayavleniya o priznanii nedejstvuyushhim abzaca 2 punkta 2 Postanovleniya glavy' administracii MO gorodskogo okruga «Sy'kty'vkar» ot 29.10.2008 № 10/4160 «Ob opredelenii mest (zemel'ny'x uchastkov), na territorii kotory'x zapreshhaetsya provedenie publiczny'x mero-priyatij», v chasti slov «Zdaniya Konstitucionnogo Suda Respubliki Komi, Verxovnogo suda Respubliki Komi, Arbitrazhnogo suda Respubliki Komi, E'zhvinskogo federal'nogo rajonnogo suda, mirovy'x sudebny'x uchastkov – v radiuse 150 metrov ot vxoda v zdanie suda» // SPS «Konsul'tant Region».

[15] Reshenie Sherbakul'skogo rajonnogo suda Omskoj oblasti ot 22.10.2014 № 2-536/2014

«O priznanii stat'i 6 Ustava Sherbakul'skogo municipal'nogo rajona Omskoj oblasti, utv. Resheniem Soveta Sherbakul'skogo municipal'nogo rajona Omskoj oblasti ot 15.08.2012 № 178, nedejstvuyushhej v chasti nevklyucheniya voprosov mestnogo znacheniya, predusmotrenny'x Federal'ny'm zakonom ot 22.10.2013 № 284-FZ» // SPS «Konsul'tant Region».

[16] Spravka o rezul'tatax obobshheniya praktiki rassmotreniya rajonny'mi sudami Samarskoj oblasti grazhdanskix del, vy'tekayushhix iz migracionnogo zakonodatel'stva i Federal'nogo zakona «O grazhdanstve rossijskoj Federacii», rassmotrenny'x v 2014 godu (podgotovlena Samarskim oblastny'm sudom 05.05.2015) // SPS «Konsul'tant Region».

[17] Federal'ny'j zakon ot 22.10.2013 № 284-FZ «O vnesenii izmenenij v ot del'ny'e zakonodatel'ny'e akty' Rossijskoj Federacii v chasti opredeleniya polnomochij i otvetstvennosti organov gosudarstvennoj vlasti sub»ektov Rossijskoj Federacii, organov mestnogo samoupravleniya i ix dolzhnostny'x lic v sfere mezhnacional'ny'x otnoshenij» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 28.10.2013. № 43. St. 5454.

[18] *Shugrina E.S.* Sudebnaya zashhita mestnogo samoupravleniya. M.: Norma, Infra-M, 2010. – 336 s.

