

УДК 341

## Допустимые ограничения протестных прав граждан: Конституция РФ и стандарты международного права<sup>1</sup>

**Риэккинен Мария Александровна**

Доктор социологических наук, кандидат юридических наук, профессор,  
кафедра конституционного и муниципального права,  
Институт государства и права,  
Тюменский государственный университет,  
625003, Российская Федерация, Тюмень, ул. Ленина, 38;  
e-mail: mariya.riekkinen@abo.fi

### Аннотация

Хотя Конституция России не закрепляет «права на протест», эффективная реализация ряда других ее положений предоставляет гражданам возможность выразить в конструктивной форме несогласие с решениями и/или действиями/ бездействием органов публичной власти и высказать собственные варианты решения конкретного вопроса общественной значимости. Эффективность правового регулирования возможности конструктивного протеста проявляется и в отсутствии чрезмерных ограничений прав и свобод граждан, посредством которых реализуется протестное поведение. Данная статья рассматривает вопросы конституционно-правового ограничения основных гражданско-политических прав и свобод, посредством которых граждане могут выразить политический протест. Автор анализирует ограничения свободы слова, а также свободы собраний и объединений, рассматривает общие конституционно-правовые пределы ограничения прав человека, согласно которым «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Анализируются и специальные пределы ограничения отдельных прав, которые, как правило, находятся в соответствии с международными стандартами, закрепленными Европейской конвенцией о правах человека. Пределы реализации свободы слова, права на мирные собрания и права на объединение заключаются в запрете пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду; требовании собираться мирно, без оружия и запрете общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности

<sup>1</sup> Исследование выполнено по гранту Президента РФ «Конструктивный протест как механизм реализации права на участие в управлении делами государства». Номер МК-4880.2016.6.

государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Риэккинен М.А. Допустимые ограничения протестных прав граждан: Конституция РФ и стандарты международного права // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 10А. С. 47-55.

#### **Ключевые слова**

Общественное мнение, участие в управлении делами государства, протестные отношения, право на мирные собрания, свобода слова.

## **Введение**

Конструктивность протестного поведения граждан зависит от того, насколько эффективно правовая система конкретного государства гарантирует гражданам возможность выразить недовольство решениями и/или действиями/бездействием органов публичной власти. Эффективность правового регулирования возможности конструктивного протеста проявляется и в отсутствии чрезмерных ограничений прав и свобод граждан, посредством которых реализуется протестное поведение. Конституция России закрепляет как общие пределы осуществления прав и свобод граждан, так и пределы реализации отдельных прав и свобод. Общим пределом ограничения прав и свобод граждан является требование ч. 3 ст. 17 Конституции, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

## **Ограничение свободы слова**

Поскольку недобросовестное использование свободы слова «может оказывать дестабилизирующее и отрицательное влияние на общество» [Чиркин, 2011, 165], международное право предусматривает возможность ограничения этого права. Соответственно, и Конституция России закрепляет возможность ограничения свободы слова в виде запрета пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду (ч. 2 ст. 29). Более того, ограничение свободы выражения мнений допустимо в случае злоупотребления этой свободой, которое может принимать форму оскорбления, когда правильно отраженные факты выражаются оскорбительным образом, или клеветы, когда распространенная порочащая информация не соответствует действительности. В соответствии со ст. 21 и 23 Конституции, человеческое достоинство охраняется государством. Гражданский кодекс РФ уполномочивает граждан оспаривать в

суде клеветнические сведения, порочащие его или ее честь, достоинство или деловую репутацию, если лицо, распространившее эту информацию, не докажет, что эта информация соответствует действительности (ст. 152). В 2005 году Верховный Суд РФ обобщил практику нижестоящих судов и суммировал основные процессуальные принципы, имеющие значения для разрешения судебных споров в отношении клеветы и оскорбления. Согласно Постановлению от 24.02. 2005 № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», дискредитирующей является информация, которая:

а) не соответствует действительности и имеет клеветнический характер (ст. 7). Клеветнической является любая информация, подразумевающая, что действия отдельных лиц нарушают нормы права;

б) распространена публично (ст. 7), т. е. посредством СМИ, в Интернете, в публичных выступлениях, или в силу других способов, когда об этой информации становится известно по крайней мере еще одному человеку. Исключением являются случаи, когда лицо предпринимает достаточные меры конфиденциальности, препятствующие дальнейшему распространению этой информации;

с) необходимо различать распространение утверждений о фактах, которые могут быть проверены, и распространение индивидуальных оценочных суждений, содержащих мнения, которые не могут быть проверены (ст. 9). Если оценочное мнение выражается в оскорбительной форме, лицо, распространяющее эту информацию, может быть призвано к ответственности за оскорбление (ст. 150, 151 Гражданского кодекса РФ). Истцы могут обратиться в суд за компенсацией ущерба, вызванного распространением порочащих сведений, и потребовать опровержения оспариваемой информации. Такие ограничения отвечают требованиям ст. 10 Европейской конвенции о правах человека, которая допускает ограничения свободы выражения мнений, если они: «предусмотрены законом и необходимы 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. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

Если распространенная информация отвечает требованиям ст. 129 Уголовного кодекса (клевета), потерпевшие могут инициировать возбуждение уголовных дел. Тем не менее возможность применения к нарушителям свободы слова уголовных санкций за клевету выходит за пределы допустимых европейскими стандартами ограничений свободы слова. В Резолюции № 1577/2007 Парламентская Ассамблея настаивает на необходимости «процессуальных гарантий, позволяющих каждому лицу, которому предъявлено обвинение в клевете, обосновать свои возражения с тем, чтобы снять с себя возможную уголовную ответственность» Сомнения вызывает и практика привлечения журналистов к ответственности за

публикации, содержащие критику отдельных должностных лиц. Произвольное применение законодательства о защите чести, достоинства и деловой репутации в данном контексте означает пренебрежение к международным стандартам, в соответствии с которыми публичные фигуры обязаны выдерживать большую степень критики по сравнению с обычными гражданами. Положение официальных лиц обязывает их быть готовыми к пристальному вниманию и негативной оценке со стороны общественности. Такая рекомендация была представлена на уровне Совета Европы в Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, 2004. Согласно ст. III этой Декларации: «политические деятели решили заручиться общественным доверием и соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии, а значит, общество может осуществлять за ними строгий контроль и энергично, жестко критиковать в СМИ то, как они выполняли или выполняют свои обязанности»

Европейский суд подчеркивает, что «пределы допустимой критики шире в отношении политиков, нежели, чем в отношении частных лиц», подтверждая, что политики должны проявлять большую степень терпимости, «особенно когда они сами делают публичные заявления, которые чувствительны к критике» [Jerusalem v. Austria, 2001, 38].

### **Ограничение свободы собраний и объединений**

Согласно ст. 11 Европейской конвенции, право на свободу собраний и объединений может быть подвергнуто ограничениям, «которые предусмотрены законом и необходимы 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. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

Ограничение права на объединение в России осуществляется посредством конституционного запрета общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции РФ). ФЗ «Об общественных объединениях» предусмотрен ряд процессуальных ограничений на создание и деятельность общественных объединений. Такие ограничения касаются учредителей и членов общественных объединений. Согласно ст. 19 ФЗ «Об общественных объединениях», «учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица – общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, а также законами об отдельных видах общественных объединений». В соответствии со ст. 19 ФЗ «Об общественных объединениях», закрепляется список лиц, которые не могут быть учредителями, членами и участниками

общественных объединений. Общественные объединения, желающие функционировать как юридические лица, должны пройти процедуру государственной регистрации.

Кроме того, законом от 20.07.2012 № 121-ФЗ введено еще одно ограничение для деятельности общественных объединений, преследующих политические цели. Если такое общественное объединение получает иностранное финансирование, оно подлежит включению в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, понимается: «российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее – иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации» (ч. 2 ст. 2).

По мнению автора настоящей статьи, введение обязанности включения в реестр некоммерческих организаций связано с особенностями проведения внешней политики Российской Федерации, согласно которой Россия старается минимизировать риск возможного влияния иностранных государств на проведение внутренней политики, в том числе посредством финансирования различных проектов и деятельности общественных объединений. В ст. 10 Концепции внешней политики Российской Федерации 2013 года, утвержденной Президентом РФ, высказана озабоченность возможностью «противоправного использования “мягкой силы” и правозащитных концепций в целях оказания политического давления на суверенные государства, вмешательства в их внутренние дела, дестабилизации там обстановки, манипулирования общественным мнением и сознанием, в том числе в рамках финансирования гуманитарных проектов и проектов, связанных с защитой прав человека, за рубежом». Через два года после принятия поправок, касающихся статуса общественных объединений – иностранных агентов, преследующих политические цели и финансируемых из-за рубежа, в Закон РФ 1991 года «О средствах массовой информации» была внесена еще одна поправка, запрещающая иностранным государствам и международным организациям, иностранным юридическим лицам, российским юридическим лицам с иностранным участием, иностранным гражданам, лицам без гражданства, гражданам Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства, выступать учредителями (участниками) средства массовой информации, являться редакцией средства массовой информации, организациями, осуществляющими вещание.

Конституция РФ устанавливает ограничения свободы собраний в виде требования собираться мирно, без оружия и ограничивает право на мирное собрание требованием гражданства (ст. 31). Тогда как, согласно ст. 11 Европейской Конвенции, право на свободу мирных собраний принадлежит «каждому». Российское законодательство придерживается распространенной

модели, согласно которой мирный протест управляется посредством уголовного или административного вмешательства. Ст. 5.38 КоАП РФ предусматривает административную ответственность граждан за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством, либо участию в них. В случае неоднократности нарушений ст. 212.1 наступает уголовная ответственность по ст. 149 УК РФ. Более того, ст. 212 УК РФ запрещает организацию и участие в массовых беспорядках, призывы к ним, а также прохождение лицом обучения, проводимого в целях организации массовых беспорядков либо участия в них. Уголовная ответственность за воспрепятствование проведению публичного мероприятия предусмотрена и для должностных лиц. Ст. 149 УК РФ криминализует незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения. Конкретизация конституционных положений о праве граждан на собрания содержится в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании». В Преамбуле всплывает упомянутое ограничение, согласно которому право на собрания принадлежит только гражданам России. Обращаясь к ст. 16 указанного закона о возможности прекратить публичные мероприятия при угрозе жизни *граждан*, можно встретить противоречие международным обязательствам в рамках основополагающих источников прав человека по защите жизни *каждого*.

## Заключение

Поскольку недобросовестное использование гражданско-политических свобод в целях выражения конструктивного протеста способно оказывать дестабилизирующее и отрицательное влияние на общество, конституционно-правовое регулирование предусматривает возможность ограничения этих прав. Конституция РФ и федеральное законодательство устанавливают: 1) общие пределы осуществления прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 17), согласно которым «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» и 2) пределы реализации отдельных прав и свобод, позволяющих выразить конструктивный протест:

– запрет пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду (ч. 2 ст. 29). Согласно законодательству, ограничение свободы слова следует за злоупотреблением этой свободой (в случае с клеветой и/или оскорблением);

– требование собираться «мирно, без оружия» (ст. 31). Кроме того, указанная статья конституции ограничивает право на мирное собрание требованием гражданства;

– запрет общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности

Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции РФ).

### Библиография

1. Декларация о свободе политической дискуссии в СМИ. Совет Европы. Принята 12.02.2004 на 872-м заседании Комитета Министров на уровне постоянных представителей.
2. Комитет ООН по правам человека. Заключительные наблюдения по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6.
3. Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена Президентом Рос. Федерации 12.02.2013. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142236/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142236/)
4. Курс на декриминализацию диффамации. Совет Европы, Парламентская Ассамблея, 34-я сессия, 4.10.2007, Резолюция № 1577/2007.
5. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации: федер. закон от 14.10.2014 № 305-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009. № 26. Ст. 3119. Ст. 1.
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: федер. закон Рос. Федерации от 20.07.2012 № 121-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2012. № 30. Ст. 4172.
7. О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 2, 2005.
8. Чиркин В.Е. (ред.). Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 655 с.
9. Jerusalem v. Austria, № 26958/95, окончательное постановление от 27.05.2001.

## Possible restrictions of citizens' protest rights: the Constitution of Russia and standards of international law

**Mariya A. Riekkinen**

Doctor of Social Sciences, PhD in Law, Professor,  
Department of constitutional and municipal law,

Institute of State and Law,  
Tyumen State University,  
625003, 38 Lenina st., Tyumen, Russian Federation;  
e-mail: mariya.riekkinen@abo.fi

### **Abstract**

Although the Constitution of Russia does not stipulate a distinct "right to protest", effective implementation of other constitutional rights allows citizens to constructive express dissatisfaction with the acts and decisions of public authorities (or a lack of these) and to suggest own options of settling a concrete issue of public significance. The lack of unjustified restrictions of civil and political rights, by virtue of which citizens can express political protest contributes in efficiency of legal regulation of the opportunities for constructive protest behavior. This article studies the problems of constitutional and statutory limitations of civil and political rights by virtue of which citizens can express political protest. The author deals with the limitation of the freedom of expression, assembly, and association. Two types of limitations are considered, i.e., limitations applicable to all human rights and special limitations of concrete rights and freedoms which are, as a rule, in conformity with the standards set forth by the European Convention of Human Rights. General limitations are concentrated in the constitutional requirement, according to which implementation of human rights should not violate the rights and duties of others. Special limitations of the rights to freedom of expression, assembly, and association concern prohibition of propaganda or agitation instigating social, racial, national or religious hatred and strife; the requirement of holding assemblies "peacefully and without weapons"; and prohibition of associations whose aims and actions are aimed at a forced change of the fundamental principles of the constitutional system and at violating the integrity of the Russian Federation, at undermining its security, at setting up armed units, and at instigating social, racial, national and religious strife.

### **For citation**

Riekkinen M.A. (2016) Dopustimye ogranicheniya protestnykh prav grazhdan: Konstitutsiya RF i standarty mezhdunarodnogo prava [Possible restrictions of citizens' protest rights: the Constitution of Russia and standards of international law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (10A), pp. 47-55.

### **Keywords**

Public opinion, participation in state affairs, protest relationships, right to peaceful assemblies, freedom of expression.



---

## References

1. Chirkin V.E. (ed.) (2011) *Konstitutsiya v XXI veke: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [The constitution in the XXI century: a comparative legal study]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ.
2. *Deklaratsiya o svobode politicheskoi diskussii v SMI. Sovet Evropy. Prinyata 12.02.2004 na 872-m zasedanii Komiteta Ministrov na urovne postoyannykh predstavitelei* [Declaration on freedom of political debate in the media. Council of Europe. Adopted on February 12, 2004 at the 872nd meeting of the Committee of Ministers at the level of permanent representatives].
3. *Jerusalem v. Austria, № 26958/95, okonchatel'noe postanovlenie ot 27.05.2001* [Jerusalem v. Austria, No. 26958/95, the final judgment of May 27, 2001].
4. *Komitet OON po pravam cheloveka. Zaklyuchitel'nye nablyudeniya po Rossiiskoi Federatsii, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6* [The United Nations Committee on Human Rights. Concluding observations on the Russian Federation, UN Doc. CCPR / C / RUS / CO / 6].
5. *Kontseptsiya vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii: utverzhdena Prezidentom Ros. Federatsii 12.02.2013* [The concept of Russian foreign policy: approved by the president of the Russian Federation of December 02, 2013]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142236/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142236/) [Accessed 28/09/16].
6. *Kurs na dekriminalizatsiyu diffamatsii. Sovet Evropy, Parlamentskaya Assambleya, 34-ya sessiya, 4.10.2007, Rezolyutsiya № 1577/2007* [The policy of decriminalization of defamation. The Council of Europe Parliamentary Assembly, 34th session, October 04, 2007, Resolution No. 1577/2007].
7. O sudebnoi praktike po delam o zashchite chesti i dostoinstva grazhdan, a takzhe delovoi reputatsii grazhdan i yuridicheskikh lits: postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 24.02.2005 № 3 [On judicial practice in cases of protection of honor and dignity of citizens, as well as the goodwill of citizens and legal persons: Resolution of the Plenum of the Supreme Court No. 3 of February 24, 2005] (2005). *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Court], 2.
8. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti regulirovaniya deyatel'nosti nekommercheskikh organizatsii, vypolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta: feder. zakon Ros. Federatsii ot 20.07.2012 № 121-FZ [On amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation regarding regulation of non-profit organization performing the functions of a foreign agent: the Federal Law of the Russian Federation No. 121-FZ of July 20, 2012] (2012). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 4172)], 30.
9. O vnesenii izmenenii v Zakon Rossiiskoi Federatsii "O sredstvakh massovoi informatsii": feder. zakon ot 14.10.2014 № 305-FZ [On amendments to the Law of the Russian Federation "On the Mass Media": the Federal Law No. 305-FZ of October 14, 2014] (2009). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 3119)], 26.