



Научная статья

УДК 34.03

<https://doi.org/10.24412/2687-0185-2025-4-67-72>

EDN: <https://elibrary.ru/SHLFHG>

ИИОН: 2007-0083-4/25-725

MOSURED: 77/27-005-2025-04-925

Нормативно-правовое регулирование проведения публичных мероприятий и участия в них в Российской Федерации

Алексей Олегович Костылев¹, Дарья Викторовна Толмачева²

¹ Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, Москва, Россия, kostylev.alex@yandex.ru

² Курганский линейный отдел МВД России на транспорте, Курган, Россия, dasha.darja@yandex.ru

Аннотация. Предметом исследования является реализация прав граждан на проведение и участие в публичных мероприятиях в Российской Федерации. Детально рассмотрены проблемы, связанные с ограничением круга мест для проведения публичных мероприятий, об ограничении прав при военном и чрезвычайном положениях и противодействие проведению публичных мероприятий со стороны власти.

Ключевые слова: публичные мероприятия, свобода мирных собраний, ограничение прав, протесты, конституционные права

Для цитирования: Костылев А. О., Толмачева Д. В. Нормативно-правовое регулирование проведения публичных мероприятий и участия в них в Российской Федерации // Криминологический журнал. 2025. № 4. С. 67–72. <https://doi.org/10.24412/2687-0185-2025-4-67-72>. EDN: SHLFHG.

Original article

Regulatory and legal regulation of public events and participation in them in the Russian Federation

Alexey O. Kostylev¹, Daria V. Tolmacheva²

¹ Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Moscow, Russia, kostylev.alex@yandex.ru

² Kurgan Linear Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia for Transport, Kurgan, Russia, dasha.darja@yandex.ru

Abstract. The subject of the study is the realization of citizens' rights to hold and participate in public events in the Russian Federation. The problems related to the limitation of the number of places for holding public events, the restriction of rights under martial law and states of emergency, and opposition to holding public events by the authorities are considered in detail.

Keywords: public events, freedom of peaceful assembly, restriction of rights, protests, constitutional rights

For citation: Kostylev A. O., Tolmacheva D. V. Regulatory and legal regulation of public events and participation in them in the Russian Federation. Criminological Journal. 2025;(4):67–72. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2687-0185-2025-4-67-72>. EDN: SHLFHG.

Большое значение имеет регулирование демократических свобод, которые при неблагоприятных условиях имеют риск из мирных собраний перерасти в организованные выступления против власти, и влечь за собой непредсказуемые последствия.

В конце 2011 г. после выборов в Государственную

думу VI созыва, во время которых выявилось большое число нарушений и фактов фальсификации результатов голосования прошли крупные и митинги, шествия и демонстрации политического характера. Одними из самых многочисленных стали публичные мероприятия на Болотной площади и проспекте Академика



Сахарова в г. Москве. Все эти события проявили системную проблему в реализации права граждан собираться мирно и без оружия.

Властные органы, ответной реакцией на вышеописанные события в целях пресечения подобных мероприятий, приступили к серьезному ужесточению законодательства в отношении участников и организаторов публичных мероприятий. Именно после этого случая в Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» внесены необходимые дополнения и изменения (в ред. Федеральных законов от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ, от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ, от 4 октября 2014 г. № 292-ФЗ, от 2 мая 2015 г. № 114-ФЗ, от 9 марта 2016 г. № 61-ФЗ, от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ, от 7 июня 2017 г. № 107-ФЗ, от 11 октября 2018 г. № 367-ФЗ, от 30 декабря 2020 г. № 497-ФЗ, от 30 декабря 2020 г. № 541-ФЗ, от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ).

Право граждан на проведение публичных мероприятий закреплено Конституцией Российской Федерации. В то же время на граждан и организаторов таких мероприятий налагаются определенные обязанности, вводятся установленные законом запреты и ограничения. Государственные органы осуществляют надзор за проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований, а также иных массовых мероприятий.

Объясняется это тем, что в каждой стране находятся деструктивные силы, стремящиеся использовать демократические свободы законные права граждан в целях изменения государственного строя, свержения правительства и создания напряженности в обществе. Причем в документах организаторов мероприятий указываются иные цели и способы их проведения. Классическим примером может служить организованное 9 января 1905 г. попом Гапоном шествие к Зимнему дворцу для подачи петиции Николаю II. Изначально в петиции содержались лишь верно-подданные положения и жалобы на ущемления экономических прав рабочих. В последний момент по настоянию партии эсеров в петицию были включены политические требования, о чем участники шествия, вероятно, не были даже проинформированы. Зато царские власти увидели в этом угрозу безопасности и приняли беспрецедентные меры по недопущению развития ситуации. Мирная демонстрация была расстреляна, в отношении участников применены репрессии. В историю нашей страны это событие вошло как «Кровавое воскресенье», положившее начало Первой русской революции.

Этот пример не единичный. Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. началась с «марша пустых кастрюль». После чего беспорядки охватили весь Петроград. Власти полностью утрати-

ли контроль над городом. Возникший политический кризис привел к падению самодержавия.

Еще один пример. 3 июля 1917 г. партия большевиков организовала в Петрограде так называемую мирную вооруженную демонстрацию. В реальности это была попытка захвата власти. Временное правительство напряжением всех оставшихся в его распоряжении сил сумело пресечь эту попытку, был даже выписан ордер на арест лидера большевиков В. И. Ленина. Но этот успех для властей был последним и непродолжительным. Уже в октябре 1917 г. в результате вооруженного восстания власть окончательно перешла в руки большевиков.

Большинство цветных революций в последние годы происходило по аналогичному сценарию. Изначальное недовольство какими-то фактами или событиями деструктивные элементы превращали в массовые беспорядки, вовлекая в них большую часть населения и в дальнейшем, прикрываясь демократическими лозунгами, совершали государственный переворот.

Обзор законодательства и правоприменительной практики развитых и демократических стран в области регулирования митингов и демонстраций показывает, что базовые положения хотя и имеют множество отличий в деталях, но в основном совпадают с российским законодательством [1, с. 151].

Всю совокупность нормативно-правовых актов, касающихся регулирования проведения публичных мероприятий, можно условно поделить на два блока: международно-правовой и национально-правовой.

Содержание некоторых принципов и норм международного права может раскрываться и документами Организации Объединенных наций и ее специализированных учреждений. Интересующее нас право на проведение публичных мероприятий закреплено многими международно-правовыми актами, например:

- Всеобщая декларация прав человека (12 декабря 1948 г.), гарантирующая в ст. 20 право на свободу мирных собраний и ассоциаций;
- Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.), в ст. 21 которого за каждым человеком признается право на мирные собрания;
- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) в п. 1 ст. 11 устанавливает: «Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвра-



ния беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц» [2].

Большее значение имеет блок национального права Российской Федерации, в котором главенствующее место занимает Конституция Российской Федерации, как было отмечено ранее, в ст. 31 закреплено право на публичные мероприятия. Основу всего законодательства этой сферы, после Конституции, составляет Федеральный закон № 54-ФЗ. В его трех главах закреплены основные формы публичных мероприятий, их цели, содержание, порядок проведения.

Необходимо упомянуть и Федеральные конституционные законы. Например, Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» в п. «е», ст. 11 устанавливает «запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий» [3].

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) «О военном положении»: «запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий» [4] (п. 9 ч. 2 ст. 7).

Обратимся к федеральным конституционным и федеральным законам, устанавливающим для специальных субъектов (судьи, государственные и муниципальные должностные лица, государственные и муниципальные служащие) особые требования в виде ограничений и запретов на участие в публичных мероприятиях.

Так, ст. 11 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что судья Конституционного Суда Российской Федерации «не может заниматься политической деятельностью» [5], а как известно, право на публичные мероприятия попадает под категорию политических прав, то этот запрет распространяется и на участие в массовых, публичных политических мероприятиях.

Аналогичные ограничения и запреты на участие вышеуказанных лиц в политической деятельности в той или иной форме, в массовых публичных мероприятиях (собраниях, митингах, демонстрациях и т. п.) содержатся в следующих Федеральных законах:

- «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- «О государственной гражданской службе»;
- «О статусе судей в Российской Федерации»;
- «О прокуратуре Российской Федерации»;
- «О Следственном комитете Российской Федерации».

А вот Федеральный закон № 76-ФЗ «О статусе во-

еннослужащих» от 27 мая 1998 г. [6] в ст. 7 устанавливает право военнослужащих в свободное от исполнения обязанностей военной службы время участвовать в публичных мероприятиях, проводимых вне воинской части. Однако и для военнослужащих предусмотрены определенные ограничения на участие в политической деятельности.

Обским городским судом Новосибирской области был рассмотрен иск гражданина о восстановлении его на работе в Администрации г. Оби Новосибирской области в должности заместителя Главы Администрации города, поводом к увольнению послужило его участие (в свободное от работы время) в митинге в поддержку главы города Оби, на котором давал оценки деятельности органам местного самоуправления города.

Сам он настаивал на том, что право на участие в митинге, им было реализовано как гражданином Российской Федерации, а не должностным лицом, а должностное положение при выступлении не использовалось.

Суд отказал в удовлетворении исковых требований, ссылаясь на п. 9 ч. 1 ст. 14 рассматриваемого Федерального Закона, запрещающего дачу публичных высказываний (поскольку это нашло отражение в СМИ), суждений и оценки деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности [7].

Федеральный закон № 258-ФЗ от 21 июля 2014 г. [8] ужесточил регулирование свободы собраний, им были введены новые статьи в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации.

В Меморандуме комиссара по правам человека о свободе собраний в Российской Федерации от 5 сентября 2017 г. отмечено, что согласно положениям законодательства, за повторное нарушение порядка и повторный отказ от повиновения законному требованию сотрудника полиции во время проведения публичного мероприятия административные правонарушения влекут различные наказания, вплоть до административного ареста на срок до 30 дней [9].

А если порядок проведения публичных мероприятий был нарушен 2 и более раз в течение 180 дней, то данное деяние рассматривается как уголовное преступление. Ст. 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливает штрафом в штраф «в размере от шестисот тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода, осужденного за период от двух до трех лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы



на тот же срок» [10]. Т. е. данная статья имеет административную преюдицию.

Также в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях имеются статьи, ст. 5.38 за «Воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них» [11], имеется административная ответственность за разного рода нарушения установленного порядка организации либо проведения публичных акций (ст. 20.2). Хотелось бы остановиться в этой связи на вопросе вовлечения молодежи и несовершеннолетних граждан в различного рода протестные акции и несанкционированные публичные мероприятия. Отсутствие сложившегося мировоззрения и жизненного опыта позволяет организаторам этих акций манипулировать сознанием этой категории граждан и привлекать их к участию в мероприятиях за вознаграждение либо по ложно понимаемому понятию справедливости. Отсюда возникает потребность в усилении воспитательной работы с молодежью со стороны государственных и общественных институтов.

Немаловажное значение для сферы регулирования публичных мероприятий имеют законы уровня субъектов Российской Федерации. Возможность участия в издании нормативных правовых актов по данным вопросам определяются кругом вопросов совместного ведения с Российской Федерацией и собственного исключительного ведения самого субъекта, эти положения отражены в Конституции Российской Федерации в ст. 72 и 73. Границы законодательной компетенции субъектов Российской Федерации устанавливаются «исходя из конституционных установлений относительно разграничения предметов ведения за каждым из двух уровней государственной власти: федеральным и региональным, а также из норм законов, посредством которых федеральный законодатель закрепляет за данными органами государственной власти конкретные полномочия» [12, с. 33].

Законодательство регионов регулирует лишь организационные, процессуальные моменты организации и проведения публичных мероприятий, обеспечения условий проведения на их территории, и, конечно же, не может противоречить федеральному законодательству.

Таким образом, конституции и уставы субъектов Российской Федерации имеют статутные нормы, которые устанавливают гарантии граждан на публичные мероприятия. Региональные законы регламентируют отношения в сфере проведения таких мероприятий, например, порядок подачи уведомлений на проведение, определение места и т. д.

Например, в Законе Курганской области «Об от-

дельных положениях организации и проведения публичных мероприятий на территории Курганской области» № 179 от 3 октября 2006 г., в отличие от многих других законов такого уровня, имеется важное уточнение о том, на что не распространяется действие закона: «на проведение религиозных обрядов и церемоний, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством, рекламных акций по продвижению товаров и услуг, а также на культурно-массовые, спортивные мероприятия, иные мероприятия, организуемые органами государственной власти Курганской области или органами местного самоуправления муниципальных образований Курганской области и не относящиеся к публичным мероприятиям в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [13].

Законодательство субъектов не идентично друг другу, в нем имеются различия, касаемо организационных моментов, так в вышеупомянутом Законе Курганской области, минимально допустимое расстояние между лицами, проводящими пикетирование, составляет 50 м. В Московской области это расстояние обозначено в 10 м. А в Республике Северная Осетия Алания – 25 м.

Подзаконные нормативные акты так же могут регулировать отдельные вопросы проведения публичных мероприятий. Например, Указ Президента Российской Федерации от 29 июля 1992 г. № 806 «О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль» [14] устанавливает особый порядок проведения массовых мероприятий на Васильевском спуске, Александровском саду, территории Московского Кремля и Красной площади. Для их проведения требуется решение Президента Российской Федерации, для этого необходимо представление либо Правительства Российской Федерации, либо палаты Федерального Собрания Российской Федерации, либо высших судебных органов страны и мэра Москвы, причем подать его необходимо не позднее 3 месяцев.

Ограниченный ряд вопросов – определение предельной численности участников и территории в месте проведения публичных мероприятий, разрешают органы местного управления. Связано это опять же с обеспечением безопасности участников мероприятия и жителей территории, бесперебойным движением транспорта и другими факторами, влияющими на нормальное функционирование мест проведения публичных мероприятий.

Отдельно стоит упомянуть Конституционный и Верховный суды Российской Федерации. Акты Конституционного суда Российской Федерации, связанные с публичными мероприятиями, они в свою очередь делятся на постановления и определения. Они



принимаются по итогам решения вопросов о соответствии норм права Конституции Российской Федерации и содержат в себе толкования норм права. Разъяснения Пленума Верховного суда Российской Федерации также играют важную роль в преодолении пробелов в действующем законодательстве, противоречий и коллизий, кроме того они выступают в роли средства обеспечения единства судебной практики.

Таким образом, отношения, возникающие в процессе реализации гарантированного ст. 31 Конституции права граждан на публичные мероприятия регламентируются широким спектром нормативных правовых актов различных уровней. Имеются федеральные конституционные законы, решения Конституционного суда Российской Федерации, федеральные и уровня субъектов Российской Федерации законы, подзаконные нормативные правовые акты, такие как Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления, а проблемные вопросы освещаются Постановлениями Пленума Верховного суда Российской Федерации. Государственные органы обязаны соблюдать баланс между обеспечением прав и свобод граждан и общественной безопасностью.

Список источников

1. Борщ А. А. Правовое регулирование публичных мероприятий // *Власть*. 2012. С. 150–154.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 от 4 ноября 1950 г. // URL: <https://base.garant.ru/2540800/>
3. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2001. № 23. Ст. 2277.
4. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 5. Ст. 375.
5. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1994. № 13. Ст. 1447.
6. Решение Обского городского суда № 2-357/2014 от 3 июня 2014 г. по делу № 2-357/2014 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/I2AYsaBshOHw/>
7. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. 2 декабря 2019 г.) «О статусе военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Меморандум комиссара по правам человека о свободе собраний в Российской Федерации от 5 сентября 2017 г. // URL: <https://rm.coe.int/1680758b23>
10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1996. № 25. Ст. 2954.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 1. Ст. 1.
12. Крысанов А. В. Законодательная компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования публичных мероприятий и вопросы реализации ими отдельных полномочий в данной области (на примере Уральского федерального округа) // *Вестник Уральского юридического института МВД России*. 2015. № 4. С. 32–36.
13. Закон Курганской области от 3 октября 2006 г. № 179 (с изм. 25 апреля 2018 г.) «Об отдельных положениях организации и проведения публичных мероприятий на территории Курганской области» // URL: <http://docs2.cntd.ru/document/802081024>
14. Указ Президента РФ от 29 июля 1992 г. № 806 (ред. от 4 января 2012 г.) «О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70013560/>

References

1. Borsch A. A. Legal regulation of public events // *Power*. 2012. P. 150–154.
2. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ETS No. 005 of November 4, 1950 // URL: <https://base.garant.ru/2540800/>
3. Federal Constitutional Law No. 3-FKZ of May 30, 2001 «On the State of Emergency» // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2001. No. 23. Art. 2277.
4. Federal Constitutional Law of January 30, 2002 No. 1-FKZ «On martial law» // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2002. No. 5. Art. 375.
5. Federal Constitutional Law No. 1-FKZ of July 21, 1994 «On the Constitutional Court of the Russian Federation» // *Collection of Legislation of the*



- Russian Federation. 1994. No. 13. Art. 1447.
6. Decision of the Ob City Court No. 2-357/2014 dated June 3, 2014 in case No. 2-357/2014 // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/I2AYsaBshOHw/>
 7. Federal Law No. 76-FZ of May 27, 1998 (as amended on December 2, 2019) «On the status of military personnel» // LRS «ConsultantPlus».
 8. Federal Law No. 258-FZ dated July 21, 2014 «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation regarding the Improvement of Legislation on Public Events» // LRS «ConsultantPlus».
 9. Memorandum of the Commissioner for Human Rights on Freedom of Assembly in the Russian Federation dated September 5, 2017 // URL: <https://rm.coe.int/1680758b23>
 10. Criminal Code of the Russian Federation No. 63-FZ dated June 13, 1996 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 25. Art. 2954.
 11. Code of Administrative Offences of the Russian Federation No. 195-FZ dated December 30, 2001 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1. Art. 1.
 12. Krysanov A. V. Legislative competence of state authorities of the subjects of the Russian Federation in the field of regulation of public events and issues of their implementation of certain powers in this area (on the example of the Ural Federal District) // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2015. No. 4. P. 32–36.
 13. The Law of the Kurgan region of October 3, 2006 No. 179 (as amended April 25, 2018) «On certain provisions for the organization and holding of public events in the Kurgan region» // URL: <http://docs2.cntd.ru/document/802081024>
 14. Decree of the President of the Russian Federation No. 806 dated July 29, 1992 (as amended on January 4, 2012) «On Measures to preserve the Moscow Kremlin State Historical and Cultural Museum-Reserve» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70013560/>

Информация об авторах

А. О. Костылев – старший преподаватель кафедры деятельности органов внутренних дел в особых условиях учебно-научного комплекса специальной подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент;

Д. В. Толмачева – специалист группы материально-технического и хозяйственного обеспечения курганского линейного отдела МВД России на транспорте.

Information about the authors

A. O. Kostylev – Senior lecturer of the Department of Internal Affairs Agencies in Special conditions of the educational and scientific complex of special training of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Candidate of Legal Sciences, Associate Professor;

D. V. Tolmacheva – specialist in the logistics and economic support group of the Kurgan Linear Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia for Transport.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 06.05.2025; одобрена после рецензирования 13.05.2025; принята к публикации 20.05.2025.

The article was submitted 06.05.2025; approved after reviewing 13.05.2025; accepted for publication 20.05.2025.