

Конституционный Суд Российской Федерации

Адрес: 190000, Санкт–Петербург, Сенатская площадь, д. 1

**IV ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ
СРЕДИ СТУДЕНЧЕСКИХ КОМАНД «ХРУСТАЛЬНАЯ ФЕМИДА» - 2014
«Корпорация – монстр? или дело о рентгеновских лучах»**

Заявители: Пононова Г.И., Пононов К.П.

Жалоба о проверке на соответствие Конституции Российской Федерации:

- п. 7 ч. 2 ст. 6, п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 30.09.2010 г. № 245.1-ФЗ «О государственной компании «Российские региональные аэропорты»»;
- Постановления Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 570-1 «Об утверждении Регламента по безопасности региональных аэропортов Государственной компании «Российские региональные аэропорты»»;
- Постановления Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 570-2 «Об утверждении Программы обеспечения региональных аэропортов Государственной компании «Российские региональные аэропорты»»;
- ст. 1 Закона Чанского автономного округа от 11.12.2009 г. № 162-3/ЧАО «Об административной ответственности за нарушение законодательства Чанского автономного округа о защите ребенка»;
- ч. 2 ст. 1, ст. 4, ст. 8 Закона Чанского автономного округа от 21.12.2012 г. № 99-3/ЧАО «О защите прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Чанском автономном округе».

Содержание

| | |
|---|----|
| 1. Подсудность..... | 3 |
| 2. Изложение фактических обстоятельств дела..... | 6 |
| 3. Краткое изложение правовой позиции..... | 7 |
| 4. Подробное изложение правовой позиции..... | 9 |
| 5. Требование, обращенное к Конституционному Суду РФ..... | 21 |
| 6. Список использованной литературы..... | 22 |

Подсудность

Жалоба, поданная Пононовой Г.И. и Пононовым К.П. [далее - Заявители], подсудна Конституционному Суду РФ и соответствует требованиям, установленным ч. 4 ст. 125 Конституции РФ¹ и ст.ст. 3, 96, 97 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»².

Во-первых, субъект обращения является надлежащим. Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане. Пононова Г.И. действует от своего имени и в качестве законного представителя своего сына – Пононова К.П. Несовершеннолетние граждане вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой³. В таком случае интересы несовершеннолетних представляют специально уполномоченные законом лица – законные представители⁴.

Во-вторых, допустимым является предмет обжалования – п. 7 ч. 2 ст. 6, п. 1 ч. 1 ст. 10 ФЗ от 30.09.2010 г. № 245.1-ФЗ и связанные с ними Постановления Правительства РФ от 05.07.2013 г. №№ 570-1 и 570-2, а также смысл, придаваемый этим положениям судебными решениями; ст. 1 Закона Чанского автономного округа [далее – Чанский АО] от 11.12.2009 г.; ч. 2 ст. 1, ст. 4, ст. 8 Закона Чанского АО № 162-3/ЧАО, от 21.12.2012 г. № 99-3/ЧАО.

Законы являются предметом проверки в Конституционном Суде РФ. Постановления Правительства РФ могут быть предметом проверки наряду с законами при соблюдении условий, выработанных Конституционным Судом РФ⁵. Возможность проверки постановлений Правительства РФ подтверждается позицией Верховного Суда РФ и правовой доктриной⁶.

¹ Конституция РФ от 12.12.1993 г. (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. [далее - Конституция РФ].

² Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. №1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014 г.) «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447. [далее - ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»].

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 г. № 13-П // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3246; Постановление Конституционного Суда РФ от 20.05.2014 г. № 16-П // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2920.

⁴ Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С. Конституционный судебный процесс: учебник. М., 2014. С. 81.; Определение Конституционного Суда РФ от 12.11.2008 г. № 909-О-О // СПС «Консультант Плюс». П. 2.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 г. № 1-П // СЗ РФ. 2004. № 4. Ст. 403. П. 3; Определение Конституционного Суда РФ от 27.05.2004 г. № 193-О // СПС «Гарант». П. 2.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 13.04.2004 г. № КАС04-139 // СПС «Консультант Плюс»; Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд РФ. М., 2011. С. 149-151.

Конституционный Суд РФ сближается по своим функциям с Федеральным Конституционным Судом ФРГ [далее – ФКС ФРГ], куда гражданин может подать жалобу на акт исполнительной власти, основанный на норме закона и нарушающий конституционные права⁷.

Проверка конституционности постановлений Правительства РФ осуществима, если нормативный акт Правительства РФ принят во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и если именно на основании такого полномочия Правительство РФ осуществило регулирование соответствующих общественных отношений⁸. Соответственно, необходимо установление правовой связи между подзаконным актом и обжалуемым законом. Федеральный закон возлагает на Правительство РФ полномочия по регулированию деятельности Государственной компании. Правительство РФ принимает правовые акты, направленные на реализацию положений закона.

Законы субъекта РФ, изданные по предмету совместного ведения РФ и субъекта РФ, могут быть обжалованы в Конституционном Суде РФ⁹. Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Положения Законов Чанского АО являются надлежащим предметом проверки.

Конституционный Суд РФ по жалобе граждан проверяет конституционность закона и принимает решение, оценивая при этом буквальный смысл законоположения и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой¹⁰. Поэтому Заявители просят Конституционный Суд РФ рассмотреть жалобу с

⁷ Гаджиев Г.А., Коваленко К.А. Принцип правовой определенности в конституционном правосудии // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 5. С. 19.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 г. № 1-П // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403. П. 1; Комментарий к ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» / Под ред. Гаджиева Г.А. М., 2012. С. 258.

⁹ Возможность проверки закона субъекта РФ вытекает из практики Конституционного Суда РФ. См. напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 г. № 15-П // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 г. № 12-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3990; Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2004 г. № 17-П // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 г. № 134-О // СПС «Консультант Плюс». П. 1; Определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2013 г. № 1987-О // СПС «Консультант Плюс». П. 2.; Комментарий к ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» / Под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 190.

учетом смысла, придаваемого положениям ФЗ и постановлений Правительства РФ судебными решениями в той части, в которой ими допускается нарушение конституционных прав.

В-третьих, обжалуемые акты были применены в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. В «конкретном деле» судом на основе норм соответствующего закона разрешается затрагивающий права и свободы заявителя вопрос, устанавливаются и исследуются фактические обстоятельства¹¹. Положения Законов Чанского АО были применены при вынесении постановлений мировым судьей. ФЗ от 30.09.2010 г. № 245.1-ФЗ и Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 570-1 были положены в основу решения Верховного Суда РФ. Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 570-2 конкретизирует порядок реализации норм ФЗ и Постановления № 570-1 и не могло не быть учтено при исследовании фактических обстоятельств дела. Следовательно, в судебном порядке были разрешены вопросы, затрагивающие права Заявителей, на основе норм оспариваемых актов.

В-четвертых, обжалуемые акты нарушают права и свободы Заявителей и конституционные принципы – достоинство личности (ч. 1 ст. 21), право на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23), право на свободу передвижения (ст. 27), право на свободу собраний (ст. 31), право на охрану здоровья (ч. 1 ст. 41), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), условия ограничения конституционных прав и свобод (ч. 3 ст. 55), принципы правовой определенности (ч. 2 ст. 4, ст. 19) и разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ (ст.ст. 71 – 72).

Таким образом, жалоба Заявителей может быть рассмотрена Конституционным Судом РФ, поскольку подана надлежащим заявителем, содержит надлежащий предмет обжалования и соответствует критериям допустимости.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 20.02.2014 г. № 252-О // СПС «Консультант Плюс». П. 2.1; Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 г. № 1110-О-О // СПС «Консультант Плюс». П. 2.

Изложение фактических обстоятельств дела

Федеральным законом от 30 сентября 2010 г. № 245.1-ФЗ компании РОСНЕБО был передан в управление ряд аэропортов, в том числе аэропорт «Мурмулёво» в г. Чанск. В 2013 г. компанией РОСНЕБО были разработаны Регламент безопасности региональных аэропортов и Программа обеспечения региональных аэропортов рентгеновскими сканерами безопасности «Шпигель-М», которые были утверждены Правительством РФ.

Рентгеновские сканеры были установлены в аэропорту «Мурмулёво». 13 июля 2013 г. Г.И. Пононова и ее сын К.П. Пононов, 20 июня 1997 г. рождения, прошли досмотр через оборудование «Шпигель-М», после чего ухудшилось здоровье Г.И. Пононовой.

26 июля 2013 г. К.П. Пононов принял участие в пикетировании трассы по направлению к аэропорту «Мурмулёво». Пикетирование проводилось в ночное время. Г.И. Пононова была привлечена к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 1 Закона Чанского автономного округа от 11 декабря 2009 г. № 162-З/ЧАО.

28 июля 2013 г. Г.И. Пононова и К.П. Пононов в составе активистов общественных организаций в знак протеста собрались в торгово-развлекательном центре вблизи аэропорта. Г.И. Пононова была привлечена к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ. К.П. Пононов не был привлечен к административной ответственности, т.к. не достиг возраста ответственности в силу ч. 2 ст. 1 Закона Чанского автономного округа от 21 декабря 2012 г. № 99-З/ЧАО.

Г.И. Пононова обжаловала постановления о привлечении к административной ответственности в районный суд, который признал постановления правомерными.

Г.И. Пононова и К.П. Пононов подали жалобу в Верховный Суд РФ, оспаривая законность Постановления Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 570-1. 29 ноября 2013 года Верховный Суд РФ отказал в удовлетворении требования. 3 марта 2014 г. Г.И. Пононова и К.П. Пононов обращаются в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение их прав и свобод.

Краткое изложение правовой позиции

I. Положения Федерального закона от 30.09.2010 г. № 245.1-ФЗ и связанные с ними Постановления Правительства РФ от 05.07.2013 г. №№ 570-1 и 570-2 не соответствуют Конституции РФ, поскольку:

1. Позволяют применять техническое средство досмотра граждан («рентгеновский аппарат безопасности») на основе просвечивания человека рентгеновским источником ионизирующего излучения. При этом досмотр граждан осуществляется путем полного просвечивания тела человека, а применение рентгеновских сканеров досмотра граждан представляет опасность для здоровья человека. В совокупности это влечет нарушение достоинства личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ).

2. Допускают сбор информации о гражданине, носящей личный, конфиденциальный характер, при использовании рентгеновского аппарата безопасности, вследствие чего нарушается право на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ).

3. Разрешают широкое использование технических средств досмотра граждан на основе использования рентгеновского излучения, которые представляют опасность для здоровья человека, а также создают угрозу радиационной безопасности населения. В результате нарушаются права граждан на охрану здоровья (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ), на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ).

II. Положения Закона Чанского АО от 11.12.2009 г. № 162-З/ЧАО не соответствуют Конституции РФ, поскольку:

1. Нарушают принцип разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ (ч. 3 ст. 5, ст.ст. 71 – 72 Конституции РФ). Положения Закона Чанского АО, принятого на основании п.п. «б», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, противоречат нормам федерального закона, регулирующего те же правоотношения.

2. Противоречат принципу правовой определенности (ч. 2 ст. 4, ст. 19 Конституции РФ), то есть требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регули-

рования, чем порождается возможность его неоднозначного истолкования и произвольного применения в ходе привлечения родителя (лица, его заменяющего) к административной ответственности.

3. Содержат в себе запрет лицам, не достигших возраста 18 лет, свободно, самостоятельно передвигаться в течение установленного данным законом времени, что является непропорциональным ограничением права каждого, кто законно находится на территории РФ, свободно передвигаться (ч. 1 ст. 27, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

III. Положения Закона Чанского АО от 21.12.2012 г. № 99-3/ЧАО не соответствуют Конституции РФ, поскольку:

1. Нарушают принцип разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ (ст.ст. 71 – 72 Конституции РФ). Положения Закона Чанского АО, принятого на основании п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, противоречат нормам федерального закона, регулирующего те же правоотношения (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ), что влечет уменьшение правовых гарантий права граждан на свободу собраний.

2. Наделяют орган исполнительной власти Чанского АО полномочием определять единые специально отведенные или приспособленные для проведения публичных мероприятий места. Указанные положения Закона противоречат принципу правовой определенности (ч. 2 ст. 4, ст. 19 Конституции РФ), то есть требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования, чем порождается возможность его неоднозначного истолкования и произвольного применения. В результате ограничивается право граждан на свободу собраний (ст. 31 Конституции РФ), нарушаются условия ограничения конституционных прав и свобод (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

3. Содержит в себе запрет на проведение публичных мероприятий в определенных данным законом местах, который является непропорциональным ограничением права граждан на свободу собраний (ст. 31, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Подробное изложение правовой позиции

1. Положения ФЗ от 30.09.2010 г. № 245.1-ФЗ и связанные с ними Постановления Правительства РФ от 05.07.2013 г. №№ 570-1 и 570-2 не соответствуют Конституции РФ и нарушают конституционные права Заявителей на достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду.

1. Нарушение достоинства личности (ч. 1 ст. 21 Конституции РФ)

Достоинство личности выступает необходимым и неотъемлемым свойством человека. Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах¹².

Положения обжалуемых актов позволяют применять техническое средство досмотра на основе просвечивания человека рентгеновским источником ионизирующего излучения. При этом досмотр осуществляется путем полного просвечивания тела человека, а использование рентгеновского излучения создает опасность для здоровья человека. В такой ситуации нарушается достоинство личности Заявителей, которое имеет универсальный характер и может проявляться при реализации прав, прямо не предусмотренных Конституцией РФ¹³. Достоинство человека подлежит защите независимо от его социальной ценности¹⁴.

В результате прохождения досмотра фотографическая информация личного характера становится достоянием других лиц, в том числе отвечающих за проведение досмотра. Государство обязано исключить вмешательство в сферу личностной автономии¹⁵. Любое несанкционированное информационное вмешательство в сферу частных отношений умаляет досто-

¹² Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 05.04.1995 г.

¹³ Определяя обстоятельства, нарушающие достоинство человека, акцентируют внимание либо на конституционном требовании запрета пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, проведения над человеком, без его согласия, медицинских, научных и иных опытов (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ), либо на распространении заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство лица (ст. 151, 152 ГК РФ) // Невинский В.В. Конституция РФ и достоинство человека (воспоминание о будущем) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 48-54.

¹⁴ Комментарий к Конституции РФ (постатейный) / Под ред. Окунькова Л.А. М., 1996. С. 65. Конституционный Суд РФ признает идею охраны достоинства личности как универсальный конституционный принцип. (См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2005 г. № 4-П // СЗ РФ. 2005. № 14. Ст. 1271. П. 2.1; Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.2006 г. № 374-О // СПС «Консультант Плюс».)

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2005 г. № 4-П // СЗ РФ. 2005. № 14. Ст. 1271. П. 2.1.

инство личности¹⁶. Просвечивание тела человека в ходе досмотра является вторжением в личностную сферу и приводит к нарушению достоинства личности.

Угроза здоровью от использования рентген-сканеров была подтверждена в РФ¹⁷ и в Европейском Союзе [далее – ЕС]¹⁸. Применение установок, создающих опасность для здоровья, нарушает достоинство личности. Решение о сканировании человек должен принимать, получив информацию о возможных последствиях¹⁹. При реализации норм обжалуемых актов у человека не остается иного выбора, кроме как быть досмотренным при помощи рентгеновской установки и быть подвергнутым неблагоприятному воздействию. Однако, даже при медицинских исследованиях предусмотрена возможность отказа пациента от исследований²⁰. Тем не менее, государство обязано охранять достоинство каждого во всех сферах²¹.

2. Нарушение права на неприкосновенность частной жизни (ч.1 ст.23 Конституции РФ)

Положениями обжалуемых актов было нарушено право на неприкосновенность частной жизни. Частную жизнь составляют стороны личной жизни человека, которые он не желает делать достоянием других²². Право на неприкосновенность частной жизни означает возможность контролировать информацию о себе, препятствуя разглашению сведений личного характера²³. Большое значение в охране данного права имеет практика Европейского Суда по правам человека [далее – ЕСПЧ], чья юрисдикция в отношении РФ установлена

¹⁶ Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011. С. 212.

¹⁷ Информационное письмо Роспотребнадзора от 04.03.2011 г. № 01/2400-1-32 «О порядке применения НРБ-99/2009 и ОСПОРБ-99/2010 при надзоре за установками рентгеновского сканирования людей» // СПС «Консультант Плюс»

¹⁸ Commission Implementing Regulation (EU) № 1147/2011 of 11.11.2011 amending Regulation (EU) № 185/2010 implementing the common basic standards on civil aviation security as regards the use of security scanners at EU airports // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1408628698659&uri=CELEX:32011R1147> (дата обращения: 21.08.2014 г.)

¹⁹ Информационное письмо Роспотребнадзора от 04.03.2011 г. № 01/2400-1-32 «О порядке применения НРБ-99/2009 и ОСПОРБ-99/2010 при надзоре за установками рентгеновского сканирования людей» // СПС «Консультант Плюс»

²⁰ Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 г. № 4-П // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764. П. 4.; Постановление Конституционного Суда РФ от 20.04.2006 г. № 4-П // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2058. П. 2.1.

²² Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 2013. С. 228.

²³ Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2005 г. № 248-О // СПС «Консультант Плюс». П. 2.

Конвенцией о защите прав человека и основных свобод²⁴. ЕСПЧ указал, что понятие «частная жизнь» распространяется на изображение лица, половую принадлежность²⁵.

Положения обжалуемых актов устанавливают процедуру досмотра граждан рентгеновскими сканерами, в ходе которой допускается просвечивание тела человека. В результате у неопределенного круга лиц появляется доступ к информации, составляющей частную жизнь гражданина. Фотографическая информация, которая появляется в результате досмотра, содержит в себе сведения о частной жизни лица, в том числе о его половой принадлежности.

Использование подобных изображений нарушает принцип физической неприкосновенности, используемый в практике ЕСПЧ. Изображение тела человека как результат досмотра является вмешательством в физическую неприкосновенность. Тело человека является важной составляющей частной жизни и должно быть защищено от произвольного вмешательства²⁶. Человек вправе контролировать свою личную жизнь и ограничивать доступ к ней²⁷.

Вопрос о неприкосновенности частной жизни при использовании рентген-сканеров в аэропортах был рассмотрен в суде США, государства с высокими стандартами защиты прав и свобод человека, чья судебная практика может быть принята во внимание Конституционным Судом РФ. Апелляционный суд признал, что введение рентгеновских сканеров в аэропортах должно проводиться с обязательным проведением общественных слушаний²⁸. Подобная мера не была реализована в РФ при принятии обжалуемых актов.

²⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163; Федеральный закон от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. №14. Ст. 1514.

²⁵ См.: European Court Of Human Rights. Shimovolos v. Russia. № 30194/09. Judgment of 21 June 2011. Para. 64. European Court Of Human Rights. Perry v. the United Kingdom. № 63737/00. Judgment of 17 July 2003. Para.36.; European Court Of Human Rights. Von Hannover v. Germany. № 59320/00. Judgment of 26 June 2004. Para.50.; European Court Of Human Rights. Schüssle v. Austria. № 42409/98. Decision of 21 February 2002. Para.2.; European Court Of Human Rights. Söderman v. Sweden. № 5786/08. Judgment of 12 November 2013. Para. 78-79.

²⁶ Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика: Сборник аналитических статей / Под ред. М.Р. Воскобитовой. М., 2005. С. 264.; European Court Of Human Rights. X and Y v. Netherlands. № 8978/80. Judgment of 26 March 1985. Para. 23.

²⁷ Петросян М.Е. Право на неприкосновенность частной жизни // Сборник материалов семинара Московской Хельсинкской группы. М., 1998. С. 9.

²⁸ United States Court of Appeals. Electronic Privacy Information Center v. United States Department of Homeland Security. № 10-1157. Decision of 15 July 2011.

3. Нарушение права на охрану здоровья (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ)

Положения обжалуемых актов разрешают использование средств досмотра на основе рентгеновского излучения, которые представляют опасность для здоровья. Здоровье – это состояние физического и социального благополучия, а не только отсутствие болезней²⁹. Охранять здоровье означает оберегать его от вредного воздействия, защищать от неправомерных посягательств³⁰. Рентген-сканеры безопасности оказывают неблагоприятное воздействие на здоровье человека, нарушая состояние физического и социального благополучия.

В РФ было признано, что использование установок по рентгеновскому сканированию людей для досмотра может привести к различным заболеваниям. Рентгеновские системы контроля являются мощными источниками излучения, представляющими потенциальную опасность для здоровья³¹. В ЕС решено отказаться от применения в аэропортах сканеров в связи с использованием рентгеновских лучей, способных вызывать раковые заболевания³². Таким образом, положения обжалуемых актов нарушают право на охрану здоровья.

4. Нарушение права на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ)

Использование технических средств досмотра на основе использования рентгеновского излучения нарушает право на благоприятную окружающую среду, которое подразумевает соответствие состояния среды обитания экологическим стандартам³³. Обжалуемыми актами вводится использование рентген-сканеров, действие которых основано на использовании радиоактивного излучения. Окружающая среда будет испытывать дополнительное радиационное воздействие, производящее негативный эффект на состояние среды обитания.

²⁹ Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения (Принят в г. Нью-Йорке 22.07.1946) // СПС «Консультант Плюс». См. также: Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Зорькина В.Д. М., 2011. С. 389.

³⁰ Савостьянова Н.В. Конституционное право на охрану здоровья: понятие и структура // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 37.

³¹ Информационное письмо Роспотребнадзора от 04.03.2011 г. № 01/2400-1-32 «О порядке применения НРБ-99/2009 и ОСПОРБ-99/2010 при надзоре за установками рентгеновского сканирования людей»// СПС «Консультант Плюс»

³² Commission Implementing Regulation (EU) No 1147/2011 of 11.11.2011 amending Regulation (EU) No 185/2010 implementing the common basic standards on civil aviation security as regards the use of security scanners at EU airports // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1408628698659&uri=CELEX:32011R1147> (дата обращения: 21.08.2014 г.)

³³ Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Зорькина. В.Д. М., 2011. С. 397.

При работе сканера должен быть обеспечен «принцип обоснования»: польза для человека, подвергающегося облучению, и для общества должна превышать риск возможного вреда³⁴. ЕСПЧ указывает на необходимость нахождения баланса между интересами человека и общества в целом при размещении технических установок³⁵. Состояние здоровья Заявителя заметно ухудшилось после прохождения досмотра с использованием рентген-сканера. Соответственно, степень вреда, связанного с облучением, явно превышает степень возможной пользы для самого человека и общества. Более того, в аэропортах могут быть использованы альтернативные установки для досмотра людей³⁶.

II. Положения Закона Чанского АО от 11.12.2009 г. № 162-З/ЧАО не соответствуют Конституции РФ и нарушают принцип разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ, принцип правовой определенности, а также содержат в себе непропорциональное ограничение права каждого на свободу передвижения.

1. Нарушение принципа разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ (ст. 71, п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ)

Административное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов РФ. Субъекты РФ вправе принимать законы об административных правонарушениях, если они не противоречат федеральным законам. Законода-

³⁴ Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

³⁵ European Court Of Human Rights. Lopez Ostra v. Spain. № 16798/90. Judgment of 9 December 1994. Para. 51.; European Court Of Human Rights. Fadeeva v. Russia. № 55723/00. Judgment of 9 June 2005. Para. 92, 94, 98.; European Court Of Human Rights. Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina v. Russia. №№ 53157/99, 53247/99, 53695/00, 56850/00. Judgment of 26 October 2006. Para. 101, 104.

³⁶ С 2009 г. в РФ для контроля авиапассажиров используются альтернативные установки для досмотра людей в миллиметровом диапазоне волн, которые не содержат источников ионизирующего излучения и могут применяться без ограничений. (Информационное письмо Роспотребнадзора от 04.03.2011 г. № 01/2400-1-32 «О порядке применения НРБ-99/2009 и ОСПОРБ-99/2010 при надзоре за установками рентгеновского сканирования людей» // СПС «Консультант Плюс»). В качестве альтернативы сканерам можно использовать обнаружители взрывчатых веществ на основе метода ядерно-квадрупольного резонанса. В нем используются безвредные радиоволны определенной частоты. Еще одним средством досмотра может быть ионно-дрейфовый детектор для определения сверхмалых концентраций взрывчатых, наркотических и отравляющих веществ. (Михайлов А.В. Необходимость наращивания технических средств противодействия терроризму на объектах транспортной инфраструктуры // Транспортное право. 2013. № 2. С. 28 – 32).

тель субъекта РФ, устанавливая административную ответственность, не вправе вторгаться в сферы совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального закона³⁷.

Обязанность по недопущению нахождения несовершеннолетних в ночное время в общественных местах установлена федеральным законом³⁸. Поэтому установление административной ответственности за ее неисполнение – прерогатива федерального законодателя. Исполнение родителями данной обязанности обеспечивается ответственностью, установленной действующим КоАП РФ, и не нуждается в подтверждении законом субъекта РФ³⁹.

Таким образом, установление административной ответственности законом субъекта РФ является превышением региональным законодателем своих нормотворческих полномочий и порождает несогласованность региональных и федеральных норм в системе законодательства об административных правонарушениях, снижая уровень правовых гарантий⁴⁰.

2. Нарушение принципа правовой определенности (ч. 2 ст. 4, ст. 19 Конституции РФ).

Принцип правовой определенности предполагает непротиворечивость и определенность содержания правовой нормы⁴¹. Конституционный Суд РФ установил, что принцип правовой определенности включает в себя установление четких правил привлечения к юридической ответственности⁴². По мнению ЕСПЧ, закон должен быть сформулирован с достаточной ясностью, позволяя гражданину предвидеть последствия своих действий⁴³. В госу-

³⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 01.10.1998 г. № 145-О // СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6102. П. 3.

³⁸ Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» (ред. от 02.12.2013 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

³⁹ Определение Верховного Суда РФ от 02.11.2011 г. № 1-Г11-26 // СПС «Консультант Плюс».

⁴⁰ Определение Верховного Суда РФ от 13.03.2013 г. № 64-АПГ13-1 // СПС «Гарант»; Определение Верховного Суда РФ от 02.11.2011 г. № 1-Г11-26 // СПС «Консультант Плюс».

⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 г. № 3-П // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1708. П. 3.; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.01.2010 г. № 1-П // СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699. П. 4. См. также: Бондарь Н.С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 8

⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 г. № 12-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803. П. 4; Состав правонарушения должен быть установлен определенно, что исключает возможность фактического расширения оснований привлечения к ответственности (Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2012. С. 272.).

⁴³ European Court Of Human Rights. Sunday Times v. the United Kingdom. (№ 1) № 6538/74. Judgment of 26 April 1979. Para.49.; European Court Of Human Rights. Republican party of Russia v. Russia. № 12976/07. Judgment of 15 September 2011. Para. 82.

дарствах с высоким уровнем защиты прав человека считается, что предписание неконституционно, когда имеющийся в нем запрет содержит «расплывчатые термины»⁴⁴.

Ст. 1 обжалуемого акта предусматривает запрет на пребывание несовершеннолетних в ночное время в «общественных местах». Федеральным законом установлен открытый перечень мест, нахождение в которых в ночное время может быть запрещено законом субъекта РФ. Такая регламентация отсутствует в законе Чанского АО. Неясно, идентично ли содержание понятий «общественное место» в законе Чанского АО и федеральном законе.

В обжалуемом Законе используется понятие «лица, заменяющие родителей», но не определен круг лиц, которые относятся к этой категории. Отсутствие такого определения порождает неоднозначное толкование. Затруднительно определить лицо, которое может сопровождать ребенка в ночное время и подлежит административной ответственности. Законы субъектов РФ, судебная практика и доктрина дают по-разному определяют данное понятие⁴⁵. Соответственно, законодатель не установил в должной мере круг субъектов административного правонарушения, что является нарушением принципа правовой определенности⁴⁶.

⁴⁴ Postema v. Pollution Control Hearings Bd., 142 Wn.2d 68, 114, 11 P.3d 726 (2000); State v. Smith, 111 Wn. 2d 1, 10, 759 P.2d 372 (1988); City of Spokane v. Douglass, 115 Wn.2d 171, 178, 795 P.2d 693 (1990). Согласно доктрине «ничтожность вследствие неопределенности» (void for vagueness) неопределенность нормативного акта влечет его ничтожность, т.к. нарушает требование о «надлежащей правовой процедуре» (due process clause). Отсутствие в законе ясно сформулированных требований, на основании которых можно предвидеть последствия совершения действий, означает отсутствие надлежащей правовой процедуры (Султанов А. Неточный закон // ЭЖ-Юрист. 2013. № 19. С. 14.). См. также: Козочкин И.Д. Принцип законности в современном американском уголовном праве // Правоведение. 2005. № 6).

⁴⁵ Лица, заменяющие родителей – усыновители, опекуны или попечители, представители учреждений и организаций, на попечении которых находится несовершеннолетний, органы опеки и попечительства (ст. 1 Закона Оренбургской области от 24.12.2009 г. № 3279/760 - IV – ОЗ «О мерах по предупреждению причинения вреда физическому, психическому, духовному и нравственному развитию детей на территории Оренбургской области» // СПС «Гарант»). Лица, заменяющие родителей, - законные представители, близкие совершеннолетние родственники несовершеннолетних, а также доверенные лица родителей на основании простой письменной доверенности (ст. 1 Закона Алтайского края от 07.12.2009 г. № 99-ЗС «Об ограничении пребывания несовершеннолетних в общественных местах на территории Алтайского края» // СПС «Гарант»). К лицам, заменяющим родителей, могут относиться усыновители, опекуны, попечители, приемные родители (п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 г. № 10 // БВС РФ. № 7. 1998). В доктрине к ним относят усыновителей, опекунов, попечителей, администрацию детского учреждения (Постатейный комментарий к Семейному кодексу РФ, ФЗ «Об опеке и попечительстве» и ФЗ «Об актах гражданского состояния» / под ред. Крашенинникова П.В. М., 2012). Также к ним относятся лица, которым родитель ребенка доверил сопровождать ребенка (Кузнецова О.В. Комментарий к ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» // СПС «Консультант Плюс». 2009).

⁴⁶ Неопределенность положений закона противоречит общеправовым принципам юридической ответственности (Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 г. № 11-П // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988. П. 4.; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358. П. 3.)

3. Нарушение принципа пропорциональности ограничения права каждого свободно передвигаться (ч. 1 ст. 27, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Право на свободу передвижения не является абсолютным и может быть ограничено (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), что не противоречит нормам международного права⁴⁷. Для определения правомерности ограничения права на свободу передвижения следует применить тест на пропорциональность ограничения прав и свобод⁴⁸.

Целью принятия обжалуемого закона является защита прав ребенка и общественного порядка. Закон соответствует первому элементу теста: у государства имелась «убедительная причина для наложения жестких ограничений на данное право»⁴⁹. Соответственно, цель ограничения права несовершеннолетних на свободу передвижения является правомерной. Нормами международного права признается право ребенка на отдых и досуг, на участие в культурной жизни⁵⁰. Законодательство должно быть построено таким образом, что действия, не рассматриваемые в качестве правонарушения в случае их совершения взрослыми, не должны рассматриваться в качестве правонарушения в случае совершения их молодыми лицами⁵¹. Государство вправе ограничивать права несовершеннолетних в большей степени, чем права взрослых, что обусловлено неспособностью принимать ответственные решения и уязвимостью несовершеннолетних⁵². Однако ограничение права не должно быть чрезмерным.

⁴⁷ См.: п. 3 ст. 2 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней» от 16.09.1963 г. // СПС «Гарант»; п. 3 ст. 12 Международного пакта «О гражданских и политических правах» от 16.12.1966 г. // БВС РФ. 1994. № 12.

⁴⁸ Тест на пропорциональность проводится путем исследования вопросов: о цели оспариваемой меры, о связи между мерой и ограничением права, о приспособленности данной меры для достижения определенной цели и о соотношении между тем благом, которое достигается посредством применения меры, и тем ущербом, который наступил в связи с ограничением права. Косла М. Пропорциональность: посягательство на права человека? Ответ Ставросу Цакиракису // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5. С. 59.

⁴⁹ Аналогичный вывод содержат решения судов штатов США, рассматривавших вопрос о соответствии комендантского часа для детей фундаментальным правам, в том числе праву на свободу передвижения, см.: *State v. JD*, 86 Wn. App. 501, 937 P. 2d 630 (1997), *Nunez v. City of San Diego*, 114 F.3d 935, 946-49 (1997).

⁵⁰ Ст. 31 Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.

⁵¹ Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы). (Приняты 14.12.1990 г. Резолюцией 45/112 на 68-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). П. 56 // СПС «Гарант».

⁵² Supreme Court of the United States. *Bellotti v. Baird*. 443 U.S. 622 (1979). Judgment of 02 July 1979.

Необходимо отметить наличие прямой связи между правами на свободу передвижения и мирное собрание. Ограничение права на свободу передвижения должно оставлять альтернативные каналы для легитимного выражения⁵³. Введение «комендантского часа» не соответствует этому правилу. Право на свободу собраний требует создания исключений, позволяющим подросткам реализовывать свое право в течение комендантского часа без надзора со стороны родителей⁵⁴. В настоящем деле Г.И. Пононова была привлечена к административной ответственности за нахождение К.П. Пононова в ночное время на пикетировании.

Таким образом, ограничение права несовершеннолетних на свободу передвижения хотя и направлено на достижение общественно значимого блага, однако, причиняет значительный ущерб иным конституционным правам, что является несоразмерным ограничением.

III. Положения Закона Чанского АО от 21 декабря 2012 г. № 99-З/ЧАО не соответствуют Конституции РФ, поскольку противоречат принципу разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ, принципу правовой определенности, принципу пропорциональности ограничения прав и свобод.

1. Нарушение принципа разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ (ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72, ч. 5 ст. 76 Конституции РФ)

Конституция РФ относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к ведению РФ, а защиту прав и свобод человека и гражданина – к совместному ведению РФ и субъектов РФ. По вопросам проведения публичных собраний субъекты РФ принимают законы, которые конкретизируют реализацию права граждан в этой сфере. Такое регулирование вторично и производно от устанавливаемого федеральным законом⁵⁵.

⁵³ Supreme Court of the United States. *Ward v. Rock Against Racism*, 491 US 781, 791, 109 S.Ct. 2746, 2753-54, 105 L.Ed.2d 661 (1989). Decision of 22 June 1989.

⁵⁴ *Nunez v. City of San Diego*, 114 F.3d 935, 946-49 (1997). У государства имелась убедительная причина на введение комендантского часа, но такая мера является чрезмерным ограничением фундаментальных прав несовершеннолетних, примененным без учета более мягких мер борьбы с подростковой виктимизацией и криминализацией, например, внешкольных программ. (Tatel, Circuit Judge, concurring in the judgment // United States Court of Appeals. *Hutchins v. District of Columbia*. 188 F.3d 531. № 96-7239. Decision of 18 June 1999).

⁵⁵ Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 21.07.2014г.) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

Законодатель субъекта РФ не должен вводить процедуры и условия, которые искажают существо конституционных прав и снижают уровень их федеральных гарантий⁵⁶. Следовательно, законом субъекта РФ невозможно закрепить права и гарантии прав в меньшем объеме, чем предусмотрено федеральным законом.

Действие обжалуемого закона распространяется на отношения с участием лиц, достигших 18 лет. Однако федеральный закон устанавливает, что организаторами митингов и собраний могут быть граждане РФ, достигшие 16 лет⁵⁷. Несмотря на то, что гражданин может обратиться к третьим лицам с просьбой организовать публичное мероприятие, такое посредственное владение правами в конституционной догматике не предусмотрено⁵⁸.

Таким образом, обжалуемый Закон умаляет предусмотренный федеральным законодательством уровень гарантий, так как они не распространяются на граждан РФ, не достигших возраста 18 лет, имеющих право на организацию митингов и собраний.

2. Нарушение принципа правовой определенности (ч. 2 ст. 4, ст. 19 Конституции РФ)

Положения обжалуемого Закона нарушают принцип правовой определенности, т.к. не отвечают требованиям ясности и недвусмысленности правовых норм. Неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание⁵⁹.

Согласно ст. 4 Закона Чанского АО № 99-3/ЧАО места проведения публичных мероприятий определяет орган, уполномоченный Правительством Чанского АО. Из практики ЕСПЧ следует, что общественность должна быть проинформирована о том, какой государственный орган отвечает за принятие решений о регулировании свободы собраний, и эта от-

⁵⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П // СЗ РФ. 2012. № 31 Ст. 4470. П. 4; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868. П. 2.6. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 г. № 4-П // СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1073. П. 2.2; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 г. № 32-П // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062. П. 3.3; Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 г. № 717-О-О // СПС «Консультант Плюс». П. 2.1.

⁵⁷ См. ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 21.07.2014г.) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

⁵⁸ Бланкенагель А., Левин И.Г. Остатки свободы собраний перед Конституционным судом России. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 112.

⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 г. № 16-П // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509. П. 6.; Постановление Конституционного Суда РФ от 21.01.2010 г. № 1-П // СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699. П. 4.

ветственность должна быть четко закреплена в законодательстве⁶⁰. Обжалуемый акт не содержит в себе положение о соответствующем государственном органе⁶¹. Таким образом, ст. 4 обжалуемого Закона противоречит принципу правовой определенности.

3. Нарушение принципа пропорциональности ограничения права на свободу собраний (ст. 31, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ)

Право на свободу собраний не является абсолютным и может быть ограничено согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, что соответствует нормам международного права⁶². В данном случае следует применить тест на пропорциональность (см. стр. 16 – 17 наст. жалобы).

Законом субъекта РФ дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение публичных мероприятий⁶³. Обжалуемым законом установлен запрет на проведение публичных мероприятий на расстоянии ближе 200 метров от аэропорта. Цель принятия данной нормы закона правомерна, а именно – защита конституционных прав и свобод, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.

Свобода собрания – коллективный вариант свободы выражения мнения. Место собрания имеет основополагающее значение для выражения мнения. Собрание должно состояться там, где его заметит общественность, а государство не вправе отодвигать место собрания как можно дальше от его адресата. Выбор места собрания защищается свободой собрания⁶⁴. ФКС ФРГ подтвердил, что выбор места проведения массового мероприятия является фундаментальным элементом осуществления права на свободу собраний и не может быть произ-

⁶⁰ European Court Of Human Rights. Hyde Park v. Moldova (№ 1). № 33482/06. Judgment of 31 March 2009. Para.31; European Court Of Human Rights. Hyde Park v. Moldova (№ 2). 2009. № 45094/06. Judgment of 31 March 2009. Para. 27 См. также: п. 2.6 Руководящих принципов по свободе мирных собраний / БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы. Варшава – Страсбург. 2010. С. 52.

⁶¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868. П. 2.6.

⁶² Ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.; ст. 21 Международного пакта «О гражданских и политических правах» от 16.12.1966 г. // БВС РФ. 1994. № 12.

⁶³ См. ч. 2.2 ст. 8 Федерального закона от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 21.07.2014г.) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

⁶⁴ Бланкенгель А., Левин И.Г. Свобода собраний и митингов в РФ – сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 57 – 58.

вольно ограничен⁶⁵. Позиция ФКС ФРГ может быть учтена как позиция высшего органа конституционного контроля государства со схожей правовой системой⁶⁶.

Предварительные ограничения на проведение собрания, применяемые ввиду вероятности случаев насилия, являются непропорциональными⁶⁷. С любыми единичными вспышками насилия следует справляться посредством последующего ареста и судебного преследования, а не путем предварительного запрета на проведение публичных мероприятий⁶⁸.

В данном случае следует рассмотреть установленный запрет с позиции «концепции общественного форума»⁶⁹ и учесть практику ФКС ФРГ относительно запрета на проведение собраний непосредственно в аэропорту. Полный запрет на проведение собраний в аэропорту, в той его части, которая задумывалась в качестве общественного форума, не удовлетворяет требованию пропорциональности. В месте, доступном широкой публике, за гражданином сохраняется право на публичное собрание согласно концепции «публичного форума»⁷⁰. Пространство, доступное для реализации коммуникативных целей становится общественным форумом. Соответственно, не представляется возможным исключить из него коллективное выражение мнений посредством собраний⁷¹. Такие ограничения могут неблагоприятно ска-

⁶⁵ Bundesverfassungsgericht. 1BvQ 28/01. Beschluss vom 6. Juli 2001. BVerfG 69, 315/343.

⁶⁶ Анализ иностранной судебной практики способствует совершенствованию национального стандарта защиты прав и свобод при определении правомерности обжалуемых актов (Тзен-Та Ли Д. Толкование актов о правах человека: значение сравнительного подхода// Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №3. С. 176.)

⁶⁷ См.: п. 71 Пояснительной записки к Руководящим принципам по свободе мирных собраний / БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы. Варшава – Страсбург. 2010. С. 56.

⁶⁸ См.: European Court Of Human Rights. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria. № 29221/95. Judgment of 02 October 2001. Para. 94.

⁶⁹ Согласно выработанной в США и применяемой высшими судами различных государств «доктрине общественного форума» публичная территория делится на четыре вида: а) открытый (правительство не обладает значительным выбором средств для ограничения проведения собраний), б) назначенный (установлен актом органа власти), в) ограниченный (для проведения собрания определенными общественными группами), г) непубличный форум (не предназначен для проведения собраний). На основе данной классификации выделяются соответствующие правовые режимы проведения собраний. (см.: John Nowak, Dan Farber. The Misleading Nature of Public Forum Analysis: Content and Context in First Amendment Adjudication // Virginia Law Review 70. 1984. P. 1219–1266; Alexander, Laurence B. Public Forum Doctrine in Higher Education: Student Rights and Institutional Prerogatives. Ph. D. diss. The Florida State University. 2007. P. 245 – 254.)

⁷⁰ Supreme Court of Canada. 1 SCR 139. Committee for the Common wealth of Canada v. Canada (1991); Supreme Court of the United States. International Society for Krishna Consciousness «ISKCON» v. Lee. 505 US 672 (1992). Decision of 26 June 1992.

⁷¹ См.: Bundesverfassungsgericht. 1 BvR 699/06. Urteil vom 22. Februar 2011.

заться на реализации права на свободу собраний и не отвечают требованию разумности и необходимости. Они могут применяться только при наличии веских оснований, согласно принципу пропорциональности⁷².

Таким образом, предусмотренный обжалуемым Законом запрет на проведение публичных мероприятий на территории, расположенной на определенном расстоянии от аэропорта и доступ к которой не ограничен для широкого круга людей, является непропорциональным.

Требование, обращенное к Конституционному Суду РФ

На основании вышеизложенного Заявители – Г.И. Пононова и К. Пононов просят Конституционный Суд РФ признать не соответствующими Конституции РФ:

1) п. 7 ч. 2 ст. 6, п. 1 ч. 1 ст. 10 ФЗ от 30.09.2010 г. № 245.1-ФЗ «О государственной компании «Российские региональные аэропорты»»; Постановления Правительства РФ от 05.07.2013 г. № 570-1 «Об утверждении Регламента по безопасности региональных аэропортов Государственной компании «Российские региональные аэропорты»» и № 570-2 «Об утверждении Программы обеспечения региональных аэропортов Государственной компании «Российские региональные аэропорты»» - ее ст. 21 (ч. 1), 23 (ч. 1), 41 (ч. 1), 42.

2) ст. 1 Закона Чанского АО от 11.12.2009 г. № 162-3/ЧАО «Об административной ответственности за нарушение законодательства Чанского автономном округе о защите ребенка» - ее ст. 4 (ч. 2), 19, 27 (ч. 1), 55 (ч. 3) 71, 72 (п. «к» ч. 1).

3) ч. 2 ст. 1 Закона Чанского АО от 21.12.2012 г. № 99-3/ЧАО «О защите прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, и пикетирований в Чанском автономном округе» - ее статьям 71, ст. 72 (п. «б» ч. 1), 76 (ч. 5); ст. 4 того же Закона – ее статьям 4 (ч. 2), 19, 31, 55 (ч. 3); ст. 8 того же Закона – ее статьям 31, 55 (ч. 3).

⁷² Эксперты Бюро по демократическим институтам и правам человека, рассматривая аналогичный запрет на проведение публичных мероприятий в охранных зонах аэропортов и других объектах, действующий в Азербайджанской Республике, сделали вывод, что данная мера может иметь эффект предотвращения любых собраний в местах, где их целевая аудитория могла бы увидеть и услышать. См.: Guidelines on the implementation of the law on freedom of assembly of the Republic Azerbaijan / Prepared by M. Hamilton and N. Jarman. 2008 .P. 38.

Список использованной литературы

І. Нормативно-правовые акты.

Нормативно-правовые акты РФ.

1. Конституция РФ от 12.12.1993 г. (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. [С. 3]
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. №1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014 г.) «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447. [С. 3].
3. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485. [С. 17-19].
4. Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802. [С. 14, 15].
5. Федеральный закон от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. №14. Ст. 1514. [С. 11].
6. Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141. [С. 10, 13].
7. Закон Оренбургской области от 24.12.2009 г. № 3279/760 - IV – ОЗ «О мерах по предупреждению причинения вреда физическому, психическому, духовному и нравственному развитию детей на территории Оренбургской области» // СПС «Гарант». [С. 15].
8. Закон Алтайского края от 07.12.2009 г. № 99-ЗС «Об ограничении пребывания несовершеннолетних в общественных местах на территории Алтайского края» // СПС «Гарант». [С. 15].
9. Информационное письмо Роспотребнадзора от 04.03.2011 г. № 01/2400-1-32 «О порядке применения НРБ-99/2009 и ОСПОРБ-99/2010 при надзоре за установками рентгеновского сканирования людей» // СПС «Консультант Плюс». [С. 10, 12, 13].

Международно-правовые акты.

10. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 05.04.1995. [С. 9].
11. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163. [С. 11, 19].
12. Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней» от 16.09.1963 г. // СПС «Гарант». [С. 16].
13. Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16.12.1966 г. // БВС РФ. 1994. № 12. [С. 16, 19].
14. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993. [С. 16].
15. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения (Принят в г. Нью-Йорке 22.07.1946 г.) // СПС «Консультант Плюс». [С. 12].
16. Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы). (Приняты 14.12.1990 г. Резолюцией 45/112 на 68-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН). // СПС «Гарант». [С.16].
17. Руководящие принципы по свободе мирных собраний / БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы. Варшава – Страсбург. 2010. [С. 19, 20].

Нормативно-правовой акт Европейского Союза:

18. Commission Implementing Regulation (EU) № 1147/2011 of 11.11.2011 amending Regulation (EU) № 185/2010 implementing the common basic standards on civil aviation security as regards the use of security scanners at EU airports // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1408628698659&uri=CELEX:32011R1147> (дата обращения: 21.08.2014 г.) [С. 10, 12].

II. Судебные акты

Решения Конституционного Суда Российской Федерации:

19. Постановление КС РФ от 20.05.2014 г. № 16-П// СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2920. [С. 3].
20. Постановление КС РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.[С.18,19].
21. Постановление КС РФ от 24.12.2012 г. № 32-П // СЗ РФ. 2012. №53. Ст. 8062.[С.18].
22. Постановление КС РФ от 18.07.2012 г. № 19-П // СЗ РФ. 2012. № 31 Ст. 4470.[С.18].
23. Постановление КС РФ от 07.07.2011 г. № 15-П // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557. [С.4].
24. Постановление КС РФ от 08.06.2010 г. № 13-П // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3246. [С.3].
25. Постановление КС РФ от 21.01.2010 г. № 1-П // СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699.[С.14,18].
26. Постановление КС РФ от 11.03.2008 г. № 4-П // СЗ РФ. 2008. № 11. Ст. 1073. [С.18].
27. Постановление КС РФ от 16.07.2007 г. № 12-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3990. [С.4].
28. Постановление КС РФ от 20.04.2006 г. № 4-П // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2058. [С.10].
29. Постановление КС РФ от 22.03.2005 г. № 4-П // СЗ РФ. 2005. № 14. Ст. 1271. [С. 9].
30. Постановление КС РФ от 29.11.2004 г. № 17-П // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948. [С.4].
31. Постановление КС РФ от 17.06.2004 г. № 12-П // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2803.[С.14].
32. Постановление КС РФ от 27.01.2004 г. № 1-П // СЗ РФ. 2004. № 4. Ст. 403. [С. 3, 4].
33. Постановление КС РФ от 11.11.2003 г. № 16-П // СЗ РФ. 2003. №46. Ст. 4509.[С.18].
34. Постановление КС РФ от 30.10.2003 г. № 15-П // СЗ РФ. 2003. №44. Ст. 4358.[С.15].
35. Постановление КС РФ от 15.07.1999 г. № 11-П // СЗ РФ. 1999. №30. Ст. 3988.[С.15].
36. Постановление КС РФ от 03.05.1995 г. № 4-П // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764. [С.10].
37. Постановление КС РФ от 25.04.1995 г. № 3-П // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1708. [С.14].
38. Определение КС РФ от 20.02.2014 г. № 252-О // СПС «Консультант Плюс». [С. 5].
39. Определение КС РФ от 14.01.2014 г. № 134-О // СПС «Консультант Плюс». [С. 4].
40. Определение КС РФ от 24.12.2013 г. № 1987-О // СПС «Консультант Плюс». [С. 4].
41. Определение КС РФ от 29.09.2011 г. №1110-О-О // СПС «Консультант Плюс».[С.5].
42. Определение КС РФ от 26.05.2011 г. №717-О-О // СПС «Консультант Плюс».[С.18].
43. Определение КС РФ от 05.03.2009 г. № 544-О-П// СЗ РФ. 2009. № 32. Ст. 4064.[С.9].
44. Определение КС РФ от 12.11.2008 г. № 909-О-О // СПС «Консультант Плюс». [С. 3].
45. Определение КС РФ от 11.06.2006 г. № 374-О // СПС «Консультант Плюс». [С. 9].
46. Определение КС РФ от 09.06.2005 г. № 248-О // СПС «Консультант Плюс». [С. 10].
47. Определение КС РФ от 27.05.2004 г. № 193-О // СПС «Консультант Плюс». [С. 3].
48. Определение КС РФ от 01.10.1998 г. № 145-О // СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6102.[С.14].

Решения Верховного Суда Российской Федерации:

49. Постановление Пленума ВС РФ от 27.05.1998 г. № 10 // БВС РФ. № 7. 1998. [С. 15].
50. Определение ВС РФ от 13.03.2013 г. № 64-АПГ13-1 // СПС «Гарант». [С. 14].
51. Определение ВС РФ от 02.11.2011г. №1-Г11-26 // СПС «Консультант Плюс».[С.14].
52. Определение ВС РФ от 13.04.2004 г. № КАС04-139 // СПС «Гарант».[С.3].

Решения Европейского Суда по правам человека:

53. European Court Of Human Rights. Söderman v. Sweden. № 5786/08. Judgment of 12 November 2013. [С. 11].
54. European Court Of Human Rights. Republican party of Russia v. Russia. № 12976/07. Judgment of 15 September 2011. [С. 14].
55. European Court Of Human Rights. Shimovolos v. Russia. № 30194/09. Judgment of 21 June 2011. [С. 11].
56. European Court Of Human Rights. Hyde Park v. Moldova (№ 1). № 33482/06. Judgment of 31 March 2009. [С. 19].
57. European Court Of Human Rights. Hyde Park v. Moldova (№ 2). № 45094/06. Judgment of 31 March 2009. [С. 19].

58. European Court Of Human Rights. Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina v. Russia. №№ 53157/99, 53247/99, 53695/00, 56850/00. Judgment of 26 October 2006. [C. 13].

59. European Court Of Human Rights. Fadeeva v. Russia. № 55723/00. Judgment of 9 June 2005. [C. 13].

60. European Court Of Human Rights. Von Hannover v. Germany. № 59320/00. Judgment of 26 June 2004. [C. 11].

61. European Court Of Human Rights. Perry v. the United Kingdom. № 63737/00. Judgment of 17 July 2003. [C. 11].

62. European Court Of Human Rights. Schüssle v. Austria. № 42409/98. Decision of 21 February 2002. [C. 11].

63. European Court Of Human Rights. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria. № 29221/95. Judgment of 02 October 2001. [C. 20].

64. European Court Of Human Rights. Lopez Ostra v. Spain. № 16798/90. Judgment of 9 December 1994. [C. 13].

65. European Court Of Human Rights. X and Y v. Netherlands. № 8978/80. Judgment of 26 March 1985. [C. 11].

66. European Court Of Human Rights. Sunday Times v. the United Kingdom. (№ 1) № 6538/74. Judgment of 26 April 1979. [C. 14].

Решения Федерального Конституционного Суда ФРГ:

67. Bundesverfassungsgericht. 1BvQ 28/01. Beschluss vom 6. Juli 2001. BVerfG 69, 315/343. [C. 20].

68. Bundesverfassungsgericht. 1 BvR 699/06. Urteil vom 22. Februar 2011. [C. 20].

Решения судов США:

69. Supreme Court of the United States. International Society for Krishna Consciousness «ISKCON» v. Lee. 505 US 672 (1992). Decision of 26 June 1992. [C. 20].

70. Supreme Court of the United States. Ward v. Rock Against Racism, 491 US 781, 791, 109 S.Ct. 2746, 2753-54, 105 L.Ed.2d 661 (1989). Decision of 22 June 1989. [C. 17].

71. Supreme Court of the United States. Bellotti v. Baird. 443 U.S. 622 (1979). Judgment of 02 July 1979. [C. 16].

72. United States Court of Appeals. Electronic Privacy Information Center v. United States Department of Homeland Security. № 10-1157. 15 July 2011. [C. 11].

73. United States Court of Appeals. Hutchins v. District of Columbia. 188 F.3d 531. № 96-7239. Decision of 18 June 1999. Tatel, Circuit Judge, concurring in the judgment. [C. 17].

74. City of Spokane v. Douglass, 115 Wn.2d 171, 178, 795 P.2d 693 (1990). [C. 15].

75. Nunez v. City of San Diego, 114 F.3d 935, 946-49 (1997). [C. 16, 17].

76. Postema v. Pollution Control Hearings Bd., 142 Wn.2d 68, 114, 11 P.3d 726 (2000). [C. 15].

77. State v. JD, 86 Wn. App. 501, 937 P. 2d 630 (1997). [C. 16].

78. State v. Smith, 111 Wn.2d 1, 10, 759 P.2d 372 (1988). [C. 15].

Решение Верховного Суда Канады:

79. Supreme Court of Canada. 1 SCR 139. Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada (1991). [C. 20].

III. Научная литература

80. Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 2013. [C. 10].

81. Бланкенагель А., Левин И.Г. Остатки свободы собраний перед Конституционным судом России. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. [C. 18].

82. Бланкенгель А., Левин И.Г. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации – сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. [С.19].
83. Бондарь Н.С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. [С. 14].
84. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. [С. 14].
85. Гаджиев Г.А., Коваленко К.А. Принцип правовой определенности в конституционном правосудии // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 5. [С. 4].
86. Козочкин И.Д. Принцип законности в современном американском уголовном праве // Правоведение. 2005. № 6. [С. 15].
87. Комментарий к Конституции РФ (постатейный) / Под ред. Окунькова Л.А. М., 1996. [С. 9].
88. Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Зорькина В.Д. М., 2011. [С. 10, 12].
89. Комментарий к ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» / Под ред. Гаджиева Г.А. М., 2012. [С. 4].
90. Косла М. Пропорциональность: посягательство на права человека? Ответ Ставрису Цакиракису // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5. [С. 16].
91. Кузнецова О.В. Комментарий к ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» (постатейный). // СПС «Консультант Плюс». 2009. [С. 15].
92. Михайлов А.В. Необходимость наращивания технических средств противодействия терроризму на объектах транспортной инфраструктуры // Транспортное право. 2013. № 2. [С. 13].
93. Нарутто С.В. Обращение граждан в Конституционный Суд РФ. М., 2011. [С. 3].
94. Нарутто С.В., Несмеянова С.Э., Шугрина Е.С. Конституционный судебный процесс: учебник. М., 2014. [С. 3].
95. Невинский В.В. Конституция РФ и достоинство человека (воспоминание о будущем) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. [С. 9].
96. Петросян М.Е. Право на неприкосновенность частной жизни // Сборник материалов семинара Московской Хельсинкской группы. М., 1998. [С. 11].
97. Постатейный комментарий к Семейному кодексу РФ, ФЗ «Об опеке и попечительстве» и ФЗ «Об актах гражданского состояния» / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2012. [С. 15].
98. Савостьянова Н.В. Конституционное право на охрану здоровья: понятие и структура // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. [С. 12].
99. Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика: Сборник аналитических статей / Под ред. М.Р. Воскобитовой. М., 2005. [С. 11].
100. Султанов А. Неточный закон // ЭЖ-Юрист. 2013. № 19. [С. 15].
101. Тзен-Та Ли Д. Толкование актов о правах человека: значение сравнительного подхода // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №3. [С. 20].
102. Alexander, Laurence B. Public Forum Doctrine in Higher Education: Student Rights and Institutional Prerogatives. Ph.D. diss. The Florida State University. 2007. [С. 20].
103. Guidelines on the implementation of the law on freedom of assembly of the Republic Azerbaijan / Prepared by M. Hamilton and N. Jarman. 2008. [С. 21].
104. John Nowak and Dan Farber, The Misleading Nature of Public Forum Analysis: Content and Context in First Amendment Adjudication // Virginia Law Review 70. 1984. [С. 20].