Свобода мирных собраний: «детские митинги» и «взрослые санкции»

САЛЕНКО Александр Владимирович, доцент кафедры международного и европейского права Юридического института Балтийского федерального университета им. Иммануила Канта, кандидат юридических наук, магистр права (LL. M., Геттингенский университет)

Россия, 236016, г. Калининград, ул. А. Невского, 14

E-mail: ASalenko@kantiana.ru

В российском законодательстве о свободе собраний появилось новое понятие — «вовлечение несовершеннолетних лиц в несанкционированные публичные мероприятия». Автор попытался дать критический разбор этого понятия и ответить на вопрос, в какой мере эта новелла соответствует международному и национальному конституционному праву, где прямо закреплено право детей на свободу мирных собраний. Дан обзор актуальных проблем, связанных с участием детей в публичных мероприятиях, в том числе анализируется первое дело в России по поводу вовлечения детей в участие в несанкционированном пикетировании. Высказаны предложения о совершенствовании права публичных собраний, а именно о доработке механизма ответственности за вовлечение детей в несанкционированные публичные мероприятия.

Методы: анализ, индукция, дедукция, логический и сравнительно-правовой.

Вывод: исходя из анализа законоположений, запрещающих вовлекать детей в несанкционированные публичные акции, можно отметить низкое качество закона, поскольку законодатель использовал юридическую технику «точечных» запретов — бессистемно и избирательно установил запреты на «вовлечение» несовершеннолетних лиц в совершение лишь отдельных правонарушений. Необходимы введение общего запрета на вовлечение детей в совершение любых видов административных правонарушений, а также доработка положений ч. 1^й ст. 20.2 КоАП РФ: санкцию данной нормы следует дополнить возможностью назначения предупреждения, а нижний предел штрафа отменить. Эти меры гарантируют адекватный и пропорциональный характер административной ответственности и позволят судьям по-настоящему индивидуализировать наказание с учетом всех важнейших обстоятельств дела.

Ключевые слова: дети, несовершеннолетние лица, вовлечение детей в несанкционированные публичные мероприятия, несанкционированное пикетирование, свобода творчества, художественный протест, фотосессия, перформанс, публичные мероприятия, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, собрания, право публичных собраний, свобода мирных собраний.

Для цитирования: Саленко А. В. Свобода мирных собраний: «детские митинги» и «взрослые санкции» // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 48—61. DOI: 10.12737/jrl.2019.8.5

Freedom of Peaceful Assembly: “Children's Meetings” and “Adult Sanctions”

A. V. SALENKO, Law Institute, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad 236016, Russian Federation

E-mail: ASalenko@kantiana.ru

A new term has appeared in the Russian domestic legislation on the freedom of peaceful assembly — the involvement of minors into unauthorized public events. The author provides a critical analysis of this legal concept and tries to answer the question to what extent this novel corresponds to international and national constitutional law, which explicitly guarantees minors' right to freedom of peaceful assembly.

This article systematically reviews the current issues related to participation of minors in public protest actions, including the first case in Russia occurred in Kaliningrad regarding involvement of minors into unauthorized picketing. The author suggests to improve Russian law on public assembly, particularly follow-up revision of the mechanism for bringing to responsibility in cases when minors are involved into unauthorized public events.

In the study the author uses the traditional research methods such as analysis and synthesis, deduction and induction, logic and comparative legal methods.

Based on the analysis of legal provisions prohibiting the involvement of minors into unauthorized public actions, the author concludes that the quality of law is low due to the fact that the legislator uses a legal technique of “point bans” — haphazardly and selectively imposing bans on the “involvement of minors” merely into certain administrative offences. Thus, as a result, the law provides excessive and disproportionate administrative responsibility (a fine of 50 000 Rubles — 700 EUR) for involving children into unauthorized but peaceful public events; and, at the same time, the federal legislator “punishes” the involvement of minors into alcohol and tobacco consumption with a symbolic fine of 3000 Rubles (40 EUR). The author represents the opinion that there is a strong need to introduce a general ban on the involvement of minors into any administrative offences, and also favours modification of the Art. 20.2 (1¹) of the Russian Code of Administrative Violations (RCAV), which would supplement the sanction of this norm with the possibility to issue a warning and cancel the lower limit of the fine. These measures can guarantee the proportional nature of administrative responsibility and judges can truly be able to individualize the administrative punishment taking into account all relevant circumstances in the particular case where minors are involved.

Keywords: children, minors, the involvement of children into unauthorized public events, unauthorized picketing, freedom of artistic expression, artistic protest, photo session, performance, public events, rallies, demonstrations, marches, pickets, meetings, freedom of peaceful assembly, the right of public assembly.

For citation: Salenko A.V. Freedom of Peaceful Assembly: “Children's Meetings” and “Adult Sanctions”. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 8, pp. 48—61. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.8.5

27 декабря 2018 г. вступила в силу поправка к КоАП РФ, которая закрепила ответственность за вовлечение несовершеннолетних в участие в несанкционированных публичных мероприятиях (ч. 1¹ ст. 20.2). Спустя три месяца появилось сообщение о том, что первым лицом, которое в России было привлечено к административной ответственности на основании данной нормы, стал 18-летний калининградец И. Лузин¹. Решением судьи Центрального районного суда г. Калининграда Л. Ченцовой от 26 марта 2019 г. И. Лузин был признан виновным в вовлечении двух 16-летних школьников к участию в несогласованном пикете против пыток, который был организован в центре Калининграда на Площади Победы 7 февраля 2019 г. За «вовлечение» И. Лузин был оштра-

фован на 30 тыс. руб.² В этом деле возникло два основных вопроса: можно ли считать пикетированием фотосессию? Что именно следует понимать под «вовлечением» детей в несанкционированное пикетирование? Мы проанализируем обозначенные вопросы, оценим перспективы применения новеллы, закрепленной в ч. 1¹ ст. 20.2 КоАП, а также изучим вопрос о соответствии этих законоположений общепризнанным принципам и нормам международного права, которые представляют собой составную часть правовой системы Российской Федерации³.

¹ См.: В России завели первое дело о вовлечении несовершеннолетних в митинги // Онлайн-издание «Лента.Ру». Сообщение от 12 февраля 2019 г. URL: https://lenta.ru/news/2019/02/12/under_age/ (дата обращения: 11.06.2019).

² См.: Не били вас ногами?: как судили калининградца за вовлечение подростков в пикет // Новый Калининград.RU. Сообщение от 26 марта 2019 г. URL: <https://www.newkaliningrad.ru/news/community/22676898-ne-bili-vas-nogami-kak-sudili-kaliningradtsa-za-vovlechenie-podrostkov-v-piket.html> (дата обращения: 11.06.2019).

³ См.: Несмеянова С. Э. Соотношение норм международного и национального права // Российский юридический журнал. 1999. № 3. С. 50.

Пикетирование или перформанс? Рассмотрим первый вопрос, который поставила перед судом защита калининградского активиста И. Лузина: что именно произошло в центре Калининграда 7 февраля 2019 г.? Пикет или фотосессия? Подобный вопрос неоднократно возникал в правоприменительной практике в России по делам о публичных мероприятиях. Этот вопрос также затрагивает интересы граждан любого возраста, проводящих публичные акции. Например, известность получили театрализованные и протестные акции против изменения Конституции РФ, пенсионной реформы и несменяемости власти, уничтожения по решению суда картины арт-группы «Родина» под названием «Девять стадий разложения вождя»⁴. Большой резонанс также получила публичная акция «Исчезающая Конституция», организованная 10 октября 2018 г. около здания Конституционного Суда РФ⁵. В ходе этой акции активисты движения «Время» повторили с изображением Конституции РФ перформанс британского граффитиста Бэнкси во время аукциона Sotheby's,

когда его картина «Девочка с шаром» (после продажи) была уничтожена автоматическим шредером, который был заранее установлен художником в раму картины⁶. В связи с этим возник спор по вопросу: что же именно было организовано около здания Конституционного Суда России? Пикет или перформанс? Согласно позиции властей эта акция представляла собой пикетирование с использованием средств наглядной агитации, а именно быстровозводимой сборно-разборной конструкции и поэтому она была квалифицирована по п. 6 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о митингах). Активисты движения «Время» с этой позицией не согласились, поскольку считали собственные действия «художественным протестом» — перформансом, который представляет собой свободу выражения мнения посредством современного искусства. По мнению художников, свобода мнения реализуется свободно и не требует предварительного согласования с публичными властями. В настоящий момент, после привлечения организатора перформанса «Исчезающая Конституция» Т. Расулова к административной ответственности за организацию несанкционированного пикета (ему назначено 100 часов обязательных работ) и последующего проигрыша дела в судебных органах России, жалоба художника-акциониста находится на рассмотрении в Европейском суде по правам человека⁷.

⁴ См.: Кустикова А., Романов С. Хоть трава не расти. Петербургскую активистку оштрафовали на 160 тысяч рублей за картину «Девять стадий разложения вождя» // Электронное периодическое издание «Новая газета». Сообщение от 8 июня 2018 г. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/06/08/76760-hot-travane-rasti> (дата обращения: 11.06.2019); Васильев В. Арт-группа «Война»: искусство или хулиганство? // Информационный интернет-ресурс «Голос Америки». Сообщение от 21 февраля 2011 г. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/vv-art-on-the-edge-2011-02-21-116607788/213396.html> (дата обращения: 11.06.2019).

⁵ См.: Алисултанова А. В Петербурге активисты разрезали Конституцию РФ как картину Бэнкси // Журнал «СПб.Собака. Ru». Сообщение от 11 октября 2018 г. URL: <http://www.sobaka.ru/city/city/80043> (дата обращения: 11.06.2019).

⁶ См.: Шредер в картине: эксперты о правовых последствиях уничтожения работы Бэнкси // Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ). Сообщение от 10 октября 2018 г. URL: http://rapsinews.ru/incident_publication/20181010/288855984.html (дата обращения: 11.06.2019).

⁷ См.: Пушкарская А. Искусство требует прав. ЕСПЧ просит защитить свободу художественного протеста в РФ // Коммер-

Конечно, каждая упомянутая акция заслуживает отдельного детального анализа. Однако общий аргумент во всех делах, который заявлялся со стороны граждан-активистов, сводился к тому, что акция представляет собой реализацию свободы творчества и свободы выражения мнения. Так, с точки зрения калининградского адвоката А. Добральского, который представлял интересы И. Лузина, его подзащитный не проводил пикетирования на Площади Победы в Калининграде — он только организовал непродолжительную фотосессию, в ходе которой сфотографировал двух несовершеннолетних девушек с плакатами, на которых были лозунги: «Александр Оршулевич — 30 лет» и «Пытка электрошокером — Виктор Филинков — 25 лет». Если сравнить акцию в Калининграде с перформансом «Исчезающая Конституция» в Санкт-Петербурге, то также будет очевидна разница в месте проведения акции. В то время как перформанс в Санкт-Петербурге проходил непосредственно около здания Конституционного Суда России, акция в Калининграде проходила на Площади Победы — вне близости к какому-либо пикетируемым объектам (п. 6 ч. 1 ст. 2 Закона о митингах). Поэтому, если в Санкт-Петербурге этот факт давал правоохранителям возможность обосновывать нарушение правил проведения публичных мероприятий, то в Калининграде возникшая ситуация породила вопрос: всегда ли следует любое фотографирование с плакатом предварительно согласовывать с органами публичной власти? Кроме того, возникал ряд важных вопросов: а если бы эти лозунги были написаны не на плакатах, а на майках? Фотографирование в одежде с наглядной агитацией — на центральной площади, в городском парке или за городом на

опушке леса — также потребовало бы предварительного согласования? Или все зависит от места фотографирования и того, что именно изображено на плакате или майке? Является ли оправданным вмешательство государства в виде предварительного согласования фотосессии? И является ли принципиально важным различие между фотосессией с плакатами и фотографированием в одежде, на которой есть наглядная агитация? Во всех ли указанных случаях публичные интересы требуют предварительного согласования?

При ответе на поставленные вопросы мы можем констатировать достаточно рестриктивный характер как действующего законодательства, так и правоприменительной практики в сфере свободы публичных собраний. Сегодня фактически любые акции с плакатом в руке (кроме проведения одиночного пикетирования⁸ — пикета без фотографа и иных лиц) требуют предварительного уведомления. Однако, по нашему мнению, такая мера вмешательства не в полной мере соответствует доктрине и общепризнанным представлениям о пропорциональности и целесообразности ограничений прав и свобод человека. Так, И. Лузину «фотосессия без предварительного уведомления» обошлась

⁸ Однако при организации и проведении реального одиночного пикета не исключен риск провокации, при которой иному лицу достаточно просто встать рядом с одиночным пикетчиком и, как показывает практика, правоохранительным органам этого достаточно для того, чтобы одиночное пикетирование автоматически поменяло статус на несогласованное публичное мероприятие («несанкционированное пикетирование»). Поэтому лица, проводящие одиночный пикет, сталкиваются с серьезным риском привлечения к административной ответственности за «неподачу» предварительного уведомления в виде административного штрафа от 20 тыс. до 30 тыс. руб. или даже ареста сроком до 10 суток.

в 20 тыс. руб. плюс штраф в размере 30 тыс. руб. за вовлечение несовершеннолетних в «несанкционированное фотографирование». Таким образом, пятиминутная фотосессия в центре Калининграда обошлась 18-летнему подростку в 50 тыс. руб. Такое строгое административное наказание является несоразмерным как самому характеру содеянного (фотосессия представляла собой мирную и краткосрочную акцию, которая не повлекла причинения вреда и не создала угрозу безопасности или общественному порядку), так и личности 18-летнего правонарушителя (его имущественному и финансовому положению), а также назначенное наказание указало вновь на дефекты ст. 20.2 и 4.1 КоАП РФ, которые фактически не позволяют судьям существенно снижать наказание.

Аналогичные выводы о непропорциональности административного наказания можно сделать в деле о перформансе «Исчезающая Конституция» около здания Конституционного Суда России: эта краткосрочная и мирная акция не повлекла абсолютно никаких негативных последствий. Однако, несмотря на мирный и безвредный характер акции, на художника судом была возложена административная ответственность в значительном размере — 100 часов обязательных работ. Полагаем, существует необходимость внесения изменений в ч. 2 ст. 20.2 КоАП, а именно отмены минимального предела ответственности за проведение публичной акции без предварительного уведомления. Кроме того, санкцию данной нормы нужно дополнить предупреждением, которое судья мог бы выносить за правонарушения, совершенные впервые, при отсутствии причинения вреда, имущественного ущерба или какой-либо угрозы охраняемым законом объектам. Отсутствие минимального размера административного наказания и возможность назначения в качестве меры административного на-

казания предупреждения за мало-значительные и формальные нарушения порядка проведения публичных мероприятий позволит судьям независимо и объективно решать вопрос о детализации административной ответственности правонарушителей с учетом всех ключевых обстоятельств дела.

«Вовлечение детей в свободу мирных собраний»: что это такое? Итак, согласно новелле 2018 г. в административном праве появился новый состав правонарушения — вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированных публичных мероприятиях (ч. 1¹ ст. 20.2 КоАП). За совершение этих действий законом были предусмотрены значительные санкции: для граждан предусмотрен штраф в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб., или обязательные работы на срок от 20 до 100 часов, или административный арест сроком до 15 суток. Те же действия, совершенные должностным лицом, наказываются штрафом в размере от 50 тыс. до 100 тыс. руб.; в КоАП РФ также предусматривается ответственность за вовлечение детей для юридических лиц в размере от 250 тыс. до 500 тыс. руб.

Переходя к анализу термина «вовлечение», отметим следующие главные моменты. Во-первых, это понятие имеет расплывчатый характер и на практике порождает проблемы доказывания. В связи с этим возникает несколько вопросов: каким образом должно осуществляться вовлечение? Какие признаки вовлечения детей в несанкционированные публичные мероприятия? Вовлечение предполагает совершение действий по принуждению детей к участию в публичных мероприятиях? Или под вовлечением следует понимать любые призывы в адрес детей к участию в несанкционированном публичном мероприятии? Данные вопросы позволяют понять и то, какие цели преследовал законодатель, когда принимал эту норму. По нашему мнению, законо-

датель стремился минимизировать участие детей в публичных акциях. Вместе с тем новый состав правонарушения не проводит абсолютно никакого различия между мирными и немирными публичными несанкционированными акциями. Однако это различие имеет важнейшее значение.

Во-вторых, очевидно, что закон был принят с учетом обозначенной выше цели по снижению активности детей на митингах, а не для того, чтобы реально оградить несовершеннолетних от участия в противоправной деятельности. Такой вывод подтверждается тем бессистемным подходом, который был применен законодателем. Так, в КоАП РФ есть несколько составов правонарушений, которые содержат запреты на прямое или косвенное вовлечение несовершеннолетних в совершение противоправных действий: ст. 6.10 — вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ; ст. 6.23 — вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака; ст. 6.20 — изготовление юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборот таких материалов или предметов; ст. 6.21 — пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Например, российское административное законодательство устанавливает запрет вовлечения детей в курение табака и распитие алкоголя, за которые, однако, предусмотрены лишь символические штрафы от 1500 до 3 тыс. руб., а административные аресты этой нормой не предусматриваются вовсе. Вместе с тем законодатель предусмотрел «повышенные» штрафы для родителей, законных представителей, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних; если указанные

лица будут вовлекать детей в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, то им грозит штраф в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб.

Получается, что прямое склонение детей к потреблению алкоголя, совместное распитие с детьми алкоголя, курение с ними сигарет, кальяна и прочих табачных изделий, с точки зрения законодателя, менее опасно, чем участие детей в мирных публичных мероприятиях. Поэтому очевидна нелогичная и конъюнктурная позиция законодателя. Вместо того чтобы принимать законы, скроенные на «потребу дня», в КоАП РФ необходимо предусмотреть норму, которая установит ответственность за вовлечение детей в совершение любых административных правонарушений. К сожалению, законодатель работает бессистемно и избирательно, а именно устанавливает лишь точечные запреты на вовлечение несовершеннолетних в совершение отдельных правонарушений. Такая логика и техника законодательной работы не отвечает общепризнанным критериям качества закона и не обеспечивает реальную защиту детей от взрослых, вовлекающих их в противоправные действия. По нашему мнению, вовлечение детей в потребление алкоголя и табака является значительно более вредным и опасным по сравнению с вовлечением детей в участие в несанкционированных, но мирных публичных мероприятиях. Между тем существующие длительное время символические штрафы за вовлечение детей в употребление алкоголя и табака являются насмешкой над здравым смыслом и высвечивают безразличное или достаточно формальное отношение законодателя и правоприменителей к защите детей от реальных современных угроз для их жизни и здоровья.

В соответствии с Конституцией РФ (ч. 4 ст. 15) составной частью правовой системы России является Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г.⁹, согласно которой дети, как и взрослые, имеют право на организацию и участие в мирных собраниях. В частности, Конвенция устанавливает, что дети имеют право свободно выражать свое мнение в устной, письменной или иной форме (ч. 1 ст. 13). Государства должны уважать право ребенка на свободу мысли (ч. 1 ст. 14), а также обеспечивать детям, способным сформулировать свои взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим их интересы; взглядам ребенка необходимо уделять должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка (ч. 1 ст. 12). Конвенция прямо закрепляет право ребенка на свободу мирных собраний (ч. 1 ст. 15), однако содержит оговорку о том, что при осуществлении детьми права на свободу мирных собраний могут применяться ограничения, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Поэтому можно сделать вывод, что право на свободу мирных собраний у детей есть. Безусловно, данное право не имеет абсолютного характера и при необходимости оно может быть ограничено государством; однако пропорциональность и необходимость таких ограничений должны подлежать строгому судебному контролю¹⁰. Как верно отметил Уполно-

моченный по правам человека в Российской Федерации в докладе, посвященном проблемам реализации свободы мирных собраний в Российской Федерации, «ограничение этой свободы иначе, нежели на основе разумных, понятных всем гражданам и универсально применяемых законов есть отступление от базовых принципов конституционного строя демократического государства, угроза его подлинной стабильности»¹¹.

При этом, создавая ограничения свободы мирных собраний детей, следует учитывать ее высокое конституционно-правовое значение¹². Свобода мирных собраний является основой непосредственной демократии¹³. Именно благодаря

ших учебных заведений. Уральский регион. 2010. № 1. С. 8—13; Несмеянова С. Э., Колобаева Н. Е. Конституционное ограничение основных прав и свобод человека // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3. С. 9—16; Риззкин М. А. Ограниченные политические права несовершеннолетних: теоретико-правовые основы, международные стандарты и опыт РФ // Lex Russica. 2016. № 2. С. 29—39; Саликов М. С. Международное право и защита прав человека российским конституционным судом // Проблемы права. 2003. № 1. С. 80—95.

¹¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания» // Российская газета. 2007. 28 июня. № 136.

¹² См.: Кокотов А. Н. Право конституции в российском праве // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2161—2168; Несмеянова С. Э. К вопросу об иерархии конституционных ценностей // Legal Concept. 2017. Т. 16. № 4. С. 71—74.

¹³ См.: Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3—17; Авдеев Д. А. Юридический голос политической воли российских граждан, или Современные проблемы публичных мероприятий // Современное право. 2018. № 12. С. 29—32;

⁹ Ратифицирована постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1. Конвенция вступила в силу для СССР (РСФСР и современной России) с 15 сентября 1990 г.

¹⁰ См.: Карасев А. Т., Жилина М. Л. Некоторые аспекты ограничения политических прав и свобод граждан // Известия выс-

этой свободе граждане могут в любой момент выразить свои взгляды и донести их до сведения властей, не дожидаясь очередных избирательных или референдумных кампаний¹⁴. В связи с этим любое ограничение права граждан на свободу мирных собраний (включая возрастные ограничения) должно иметь исключительно пропорциональный и адекватный характер. Однако, по нашему мнению, сегодня именно этой пропорциональности недостает действующим законоположениям о вовлечении несовершеннолетних в несанкционированные публичные мероприятия. Положения ч. 1¹ ст. 20.2 КоАП РФ фактически не позволяют судьям дифференцировать вовлечение детей в участие в мирных и немирных публичных мероприятиях; санкция этой нормы делает невозможным реальную индивидуализацию административного наказания. «Прокрустово ложе» санкции в виде чрезмерно жесткого лимита ответственности (высокого «минимального штрафа» в размере 30 тыс. руб.) и отсутствие возможности применения предупреждения за незначительные и формальные правонарушения — все это говорит о чрезвычайно рестриктивном характере анализируемого законоположения. Поэтому ч. 1¹ ст. 20.2 КоАП следует дополнить санкцией в виде предупреждения, а также убрать нижний предел штрафа, поскольку именно эти меры позволят судьям в России по-настоящему объективно, всесто-

ронне и независимо рассматривать дела о вовлечении детей в участие в несанкционированных публичных мероприятиях. Мирный, хотя и несанкционированный, протест несовершеннолетних против пыток и унижения человеческого достоинства заслуживает поддержки со стороны взрослых, а не привлечения к административной ответственности в виде непропорционально высокого штрафа в размере 50 тыс. руб. Заметим, что российские правоприменители не до конца понимают конституционную природу свободы мирных собраний. Именно данная критика была высказана еще в 2007 г. В. П. Лукиным, который в тот момент занимал должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: «Дежурно отрицая факты неадекватного применения силы, представители МВД и других органов власти обычно объясняют свои действия необходимостью пресечения неких “несанкционированных” или “несогласованных” манифестаций. Подобная позиция в лучшем случае указывает на весьма субъективное понимание должностными лицами положений статьи 31 Конституции Российской Федерации, а также Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ»¹⁵.

Завершая анализ, отметим основной недостаток законодательной новеллы о «вовлечении детей в несанкционированные митинги»: данная норма создает условия для произвола, поскольку с ее помощью правоприменители могут возлагать дополнительную административную ответственность в «двойном» размере на организаторов публичных акций тогда, когда организаторы

Иванова К. А. Митинги, шествия, демонстрации, пикетирования как механизм осуществления населением общественных инициатив // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 106—113; Руденко В. Н. «Чистая демократия» и ее атрибуты // Сибирский философский журнал. 2012. Т. 10. № 3. С. 120—126.

¹⁴ См.: Фомичева О. А. Митинг и иные публичные мероприятия как форма законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 48—51.

¹⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания».

вовсе не вовлекали и даже не призывали к участию в протестной акции детей¹⁶. Это положение позволяет правоприменителям интерпретировать присутствие лишь одного ребенка на несанкционированном публичном мероприятии в качестве оконченного состава административного правонарушения в виде «вовлечения детей» в несанкционированный протест. Подобное правовое регулирование, по нашему мнению, предоставляет публичным властям чрезмерно широкие пределы усмотрения и не отвечает международным стандартам в области прав человека, а именно презумпции в пользу проведения мирных собраний и позитивным обязательствам государства по содействию мирным собраниям¹⁷. В то же время это законоположение не соответствует конституционным принципам адекватности и пропорциональности ограничений прав и свобод человека со стороны государства, а именно не обеспечивает наименьший уровень вмешательства в свободу мирных собраний¹⁸. Выскажем предпо-

ложение, что данная законодательная новелла послужит основой для очередной волны жалоб российских граждан в Европейский суд в Страсбурге, рассмотрение которых закончится не в пользу Российской Федерации. Такой вывод связан с анализом сложившейся практики Европейского суда по правам человека по делам, связанным с существующими ограничениями и нарушениями свободы мирных собраний в Российской Федерации. Так, в 2017 г. Европейский суд вынес постановление по делу «Лашманкин и другие против России», в котором были объединены жалобы 23 заявителей из разных регионов России¹⁹. В данном деле ЕСПЧ фактически обобщил существующие системные проблемы современного права публичных собраний Российской Федерации. Прежде всего Суд обратил внимание на несоответствие конвенционным принципам широко распространенной в России практики наложения непропорциональных и неоправданных ограничений при проведении запланированных публичных мероприятий. Обратим внимание, что Конституционный Суд РФ фактически выразил солидарность с подходами ЕСПЧ в своем актуальном решении по вопросам реализации ст. 31 Конституции РФ, а именно отметил: исходя из конституционно-правового смысла свободы мирных собраний не допускается возлагать на организатора публичного меро-

¹⁶ См.: Нелюбин Н. Одна акция по цене трех: тройные штрафы за «несовершеннолетние митинги» // ИА «Фонтанка.ру». Санкт-Петербург онлайн. Сообщение от 18 декабря 2018 г. URL: <https://www.fontanka.ru/2018/12/18/140/> (дата обращения: 11.06.2019).

¹⁷ См.: Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. 2011. С. 16—18. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true> (дата обращения: 11.06.2019); Peters A., Ley I. (eds.). The Freedom of Peaceful Assembly in Europe. Nomos. Baden-Baden, 2016. 342 p.; Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht. Band 35. Herausgegeben von M. Bullinger, Ch. Starck. Pp. 9—21; Salát O. The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study. Oxford and Portland; Oregon, 2015. Pp. 3—8.

¹⁸ См.: Должигов А. В. Действие конституционного принципа соразмерности в сфере государственного права // Вестник Поволжского института управления. 2018.

Т. 18. № 5. С. 29—36; Должигов А. В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1. С. 80—112; Краснов М. А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С. 103—115.

¹⁹ Case of Lashmankin and Others v. Russia (Applications nos. 57818/09 and 14 others). Third Section. Judgement. Strasbourg, 7 February 2017. Final 29/05/2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>.

приятия дополнительные обязанности по обеспечению общественного порядка и организации медицинской помощи во время его проведения, которые надлежит выполнять органам государственной и муниципальной власти и их уполномоченным представителям²⁰.

Продолжая анализ правовых позиций Европейского суда по правам человека, изложенных в деле «Лашманкин и другие против России», констатируем, что ЕСПЧ установил ряд нарушений свободы мирных собраний, которые часто допускаются со стороны публичных властей в Российской Федерации в ходе процедуры согласования времени и места публичного мероприятия. Суд обратил внимание, что чаще всего нарушения выражались в фактическом отказе согласовать место и время публичного мероприятия, исходя именно из предложений его организатора²¹. По мнению судей ЕСПЧ, широко распространенная запретительная практика при согласовании публичного мероприятия вступает в прямое противоречие с конвенционным принципом «необходимости в демократическом обществе» примененных ограничений по отношению к месту и времени мирных собраний. Помимо этого, Европейский суд в данном решении пришел к выводу, что при возникновении спора по вышеобозначенным вопросам в большинстве случаев не имеется реальной возможности для оперативного обжалования в суде (в сжатые сроки) решений офици-

альных властей Российской Федерации, которыми зачастую непропорционально ограничивается свобода мирных собраний, т. е. нарушается ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Таким образом, основной вывод Европейского суда сводился к тому, что существующие в настоящий момент в России административно-правовые и судебные процедуры обжалования в сфере права публичных собраний не являются эффективным средством правовой защиты в свете международных стандартов прав человека, закрепляемых в Европейской конвенции.

Важно отметить, что в отношении принципиальных вопросов защиты свободы мирных собраний Конституционный Суд РФ выражает солидарность с позициями Европейского суда, а также в своих постановлениях²² активно апеллирует к его основополагающим решениям по вопросам свободы мирных собраний. Так, в постановлении от 18 июня 2019 г. № 24-П судьи КС РФ не раз цитировали правовые позиции Европейского суда. В частности, было указано, что согласно европейским правовым стандартам «государство должно воздерживаться от применения произвольных мер, могущих нарушить право на мирные публичные акции, и не обладает полной свободой действий даже в случае нарушения их участниками установленных правил проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования (постановления от 12 июня 2014 г. по делу “Примов и другие против России”, от 12 февраля 2019 г. по делу “Мучник и Мордовин против России”)». Помимо этого, Конституционный Суд РФ особо подчеркнул принципиальную позицию судей Европейского суда о том, что «публичные власти дол-

²⁰ См. постановление КС РФ от 18 июня 2019 г. № 24-П по делу о проверке конституционности положений п. 5 ч. 4 ст. 5 и п. 6 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

²¹ См.: Власти ограничивают свободу собраний в России // Пресс-релиз Секретаря Европейского суда по правам человека (неофициальный перевод). ECHR 053 (2017) 07.02.2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5621965-7111249>.

²² См.: Колмаков С. Ю. Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник РУДН: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 2. С. 215—248.

жны проявлять определенную толерантность по отношению к мирным собраниям даже тогда, когда они могут вызвать некоторое нарушение обыденной жизни, включая помехи уличному движению, поскольку иначе свобода собраний лишилась бы своего существа (постановления от 17 мая 2011 г. по делу “Акгел и Гел (Akgol and Gol) против Турции”, от 10 июля 2012 г. по делу “Берладир и другие против России” и др.)). Как отмечает Конституционный Суд РФ со ссылкой на правовые позиции ЕСПЧ, «для ограничения политических выступлений или выступлений по иным важным вопросам общественной жизни необходимы веские причины, при отсутствии которых такие ограничения могут негативно сказаться на общем уважении свободы самовыражения и иметь “охлаждающий” (сдерживающий) эффект в отношении права на свободу собраний (постановления от 12 июля 2001 г. по делу “Фельдек (Feldek) против Словакии”, от 14 декабря 2006 г. по делу “Карман против России”)». Таким образом, судьи Конституционного Суда РФ в постановлении от 18 июня 2019 г. № 24-П сослались в общей сложности на 26 (!) постановлений ЕСПЧ для того, чтобы обосновать неконституционность правовой интерпретации ст. 31 Конституции РФ, а также основанной на ней рестриктивной правоприменительной практики, согласно которой представители официальных властей возлагали на организаторов публичных мероприятий дополнительную обязанность по обеспечению безопасности и общественного порядка.

Возвращаясь к правовой оценке соответствия как конвенционным, так и конституционным принципам «запрета на вовлечение детей в свободу мирных собраний», мы можем констатировать, что данная новелла в административном законодательстве (ч. 1¹ ст. 20.2 КоАП РФ) вступает в прямой конфликт с общепризнанным принципом пропорционально-

сти ограничений прав и свобод человека, поскольку установление значительного административного наказания за «вовлечение» детей в мирные, но «несогласованные» акции протеста карается одинаковым образом, наряду с «вовлечением» несовершеннолетних в немирные публичные мероприятия. Как уже было отмечено выше, установив ответственность за вовлечение детей в несанкционированные публичные мероприятия, законодатель не провел абсолютно никакого различия между мирными и насильственными публичными акциями с участием детей. Вместе с тем это главный аспект рассматриваемой проблемы. Таким образом, российский законодатель в качестве своей главной задачи видит борьбу с участниками несогласованных публичных акций; отсюда и такой рестриктивный подход — наказывать совершеннолетних лиц за вовлечение детей в несогласованные (несанкционированные) публичные мероприятия. Вместе с тем данный подход законодателя, как и основанная на нем правоприменительная практика, противоречат общепризнанным стандартам свободы мирных собраний, которые сформулировал в своей практике Европейский суд по правам человека, а также поддержал в своих решениях Конституционный Суд РФ: «Правила, регулирующие порядок публичных собраний, включая требование предварительного уведомления, имеют существенное значение для спокойного проведения публичных мероприятий, позволяя властям минимизировать помехи уличному движению и принять иные меры безопасности, но их исполнение не может быть самоцелью и не должно создавать скрытые препятствия для реализации защищаемой названной Конвенцией свободы мирных собраний (постановления от 17 июля 2007 г. по делу “Букта (Bukta) и другие против Венгрии”, от 12 февраля 2019 г. по делу “Рыклин и Шаров

против России», от 7 февраля 2017 г. по делу «Лашманкин и другие против России» и др.)».

В связи с этим можно сделать общий вывод о необходимости существенной доработки поспешного, абсолютно конъюнктурного и непро-

порционального «запрета на вовлечение детей в свободу мирных собраний», которая должна быть основана на глубоком анализе судебной практики как Европейского суда по правам человека, так и Конституционного Суда РФ.

Библиографический список

Peters A., Ley I. (eds). The Freedom of Peaceful Assembly in Europe. Nomos. Hart Publishing. Baden-Baden, 2016.

Salát O. The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study. Oxford and Portland; Oregon, 2015.

Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1.

Авдеев Д. А. Юридический голос политической воли российских граждан, или Современные проблемы публичных мероприятий // Современное право. 2018. № 12.

Алисултанова А. В Петербурге активисты разрезали Конституцию РФ как картину Бэнкси // Журнал «СПб.Собака.Ru». Сообщение от 11 октября 2018 г. URL: <http://www.sobaka.ru/city/city/80043> (дата обращения: 11.06.2019).

В России завели первое дело о вовлечении несовершеннолетних в митинги // Онлайн-издание «Лента.Ru». Сообщение от 12 февраля 2019 г. URL: https://lenta.ru/news/2019/02/12/under_age/ (дата обращения: 11.06.2019).

Васильев В. Арт-группа «Война»: искусство или хулиганство? // Информационный интернет-ресурс «Голос Америки». Сообщение от 21 февраля 2011 г. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/vv-art-on-the-edge-2011-02-21-116607788/213396.html> (дата обращения: 11.06.2019).

Власти ограничивают свободу собраний в России // Пресс-релиз Секретаря Европейского суда по правам человека (неофициальный перевод). ECHR 053 (2017) 07.02.2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5621965-7111249>.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания» // Российская газета. 2007. 28 июня. № 136.

Должиков А. В. Действие конституционного принципа соразмерности в сфере государственного права // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 5.

Должиков А. В. Стакан наполовину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1.

Иванова К. А. Митинги, шествия, демонстрации, пикетирования как механизм осуществления населением общественных инициатив // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4.

Карасев А. Т., Жилина М. Л. Некоторые аспекты ограничения политических прав и свобод граждан // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. 2010. № 1.

Кокотов А. Н. Право конституции в российском праве // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10.

Колмаков С. Ю. Свобода собраний в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник РУДН: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 2.

Краснов М. А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2.

Кустикова А., Романов С. Хоть трава не расти. Петербургскую активистку оштрафовали на 160 тысяч рублей за картину «Девять стадий разложения вождя» // Электронное периодическое издание «Новая газета». Сообщение от 8 июня 2018 г. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/06/08/76760-hot-trava-ne-rasti> (дата обращения: 11.06.2019).

Не били вас ногами?: как судили калининградца за вовлечение подростков в пикет // Новый Калининград.RU. Сообщение от 26 марта 2019 г. URL: <https://www.newkaliningrad.ru>

ru/news/community/22676898-ne-bili-vas-nogami-kak-sudili-kaliningradtsa-za-vovlechenie-podrostkov-v-piket.html (дата обращения: 11.06.2019).

Нелюбин Н. Одна акция по цене трех: тройные штрафы за «несовершеннолетние митинги» // ИА «Фонтанка.ру». Санкт-Петербург онлайн. Сообщение от 18 декабря 2018 г. URL: <https://www.fontanka.ru/2018/12/18/140/> (дата обращения: 11.06.2019).

Несмеянова С. Э. К вопросу об иерархии конституционных ценностей // Legal Concept. 2017. Т. 16. № 4.

Несмеянова С. Э., Колобаева Н. Е. Конституционное ограничение основных прав и свобод человека // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3.

Несмеянова С. Э. Соотношение норм международного и национального права // Российский юридический журнал. 1999. № 3.

Пушкарская А. Искusstvo требует прав. ЕСПЧ просят защитить свободу художественного протеста в РФ // Коммерсант.ru. Сообщение от 10 апреля 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3938810> (дата обращения: 11.06.2019).

Ризькин М. А. Ограниченные политические права несовершеннолетних: теоретико-правовые основы, международные стандарты и опыт РФ // Lex Russica. 2016. № 2.

Руденко В. Н. «Чистая демократия» и ее атрибуты // Сибирский философский журнал. 2012. Т. 10. № 3.

Саликов М. С. Международное право и защита прав человека российским конституционным судом // Проблемы права. 2003. № 1.

Фомичева О. А. Митинг и иные публичные мероприятия как форма законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10.

Шредер в картине: эксперты о правовых последствиях уничтожения работы Бэнкси // Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ). Сообщение от 10 октября 2018 г. URL: http://rapsinews.ru/incident_publication/20181010/288855984.html (дата обращения: 11.06.2019).

References

Alisultanova A. V. In St. Petersburg, Activists cut the Constitution of the Russian Federation as a Picture of the Free Artist Banksy. Available at: <http://www.sobaka.ru/city/city/80043> (accessed 11.06.2019). (In Russ.)

Avakyan S. A. Democracy of Protest Relations: Constitutional Dimension. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2012, no. 1, pp. 3—17. (In Russ.)

Avdeev D. A. Legal Voice of Political Will of Russian Citizens, or Modern Problems of Public Events. *Sovremennoe pravo*, 2018, no. 12, pp. 29—32. (In Russ.)

Report of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation “On Observance of the Constitutional Right to Peaceful Assembly in the Russian Federation”. *Rossiyskaya gazeta*, 2007, June 28, no. 136. (In Russ.)

Dolzhikov A. V. The Effect of the Proportionality Principle in the Field of Constitutional Institutional Law. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, 2018, vol. 18, no. 5, pp. 29—36. (In Russ.)

Dolzhikov A. V. Is the Glass half-empty or half-full? Interference as a Form of Constitutional Rights Limitation. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie*, 2018, no. 1, pp. 80—112. (In Russ.)

Fomicheva O. A. Meeting and other Public Events as a Form of Legislative Activity. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2018, no. 10, pp. 48—51. (In Russ.)

Ivanova K. A. Meetings, walks, demonstration, picketing as a mechanism for the implementation of the public initiatives by the population. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, 2015, no. 4, pp. 106—113. (In Russ.)

Karasev A. T., Zhilina M. L. Some theoretical aspects of the limitation of political rights. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Uralskiy region*, 2010, no. 1, pp. 8—13. (In Russ.)

Kokotov A. N. Law of the constitution in the Russian Law. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, 2014, no. 10, pp. 2161—2168. (In Russ.)

Kolmakov S. Yu. Freedom of Assembly in the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Vestnik RUDN: Yuridicheskie nauki*, 2018, vol. 22, no. 2, pp. 215—248. (In Russ.)

Krasnov M. A. Limitation of Human Rights or Search of its Natural Bounds? *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, 2009, no. 2, pp. 103—115. (In Russ.)

Kustikova A., Romanov S. And everything else can go to hell. St. Petersburg activist was fined 160 thousand rubles for the painting "Nine stages of degeneration of the leader". Available at: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/06/08/76760-hot-trava-ne-rasti> (accessed 11.06.2019). (In Russ.)

Didn't they kick you?: as the Kaliningrader was judged for the Involvement of the Teenagers into the Picket. Available at: <https://www.newkaliningrad.ru/news/community/22676898-ne-bili-vas-nogami-kak-sudili-kaliningradtsa-za-vovlechenie-podrostkov-v-piket.html> (accessed 11.06.2019). (In Russ.)

Nelyubin N. One public action for the price of three: triple fines for "minor meetings". Available at: <https://www.fontanka.ru/2018/12/18/140/> (accessed 11.06.2019). (In Russ.)

Nesmeyanova S. E. Revisiting the Hierarchy of Constitutional Values. *Legal Concept*, 2017, vol. 16, no. 4, pp. 71—74. (In Russ.)

Nesmeyanova S. E., Kolobaeva N. E. Constitutional Restriction of Fundamental Human Rights and Freedoms. *Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2018, no. 3, pp. 9—16. (In Russ.)

Nesmeyanova S. E. Interrelation of International and National Law. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 1999, no. 3, pp. 50—55. (In Russ.)

Pushkarskaya A. Art requires Rights. The ECtHR was asked to protect the Freedom of artistic Protest in the Russian Federation. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3938810> (accessed 11.06.2019). (In Russ.)

Riekkinen M. A. Restricted Political Rights of Minors: Theoretical and Legal Foundations, International Standards and Experience of the Russian Federation. *Lex Russica*, 2016, no. 2, pp. 29—39. (In Russ.)

Rudenko V. N. "Pure Democracy" and its Attributes. *Sibirskiy filosofskiy zhurnal*, 2012, vol. 10, no. 3, pp. 120—126. (In Russ.)

Salát O. The Right to Freedom of Assembly. A Comparative Study. Oxford and Portland; Oregon, 2015.

Salikov M. S. International Law and Protection of Human Rights by the Russian Constitutional Court. *Problemy prava*, 2003, no. 1, pp. 80—95. (In Russ.)

Paper Shredding Machine in the Picture: Experts on the Legal Consequences of the Destruction of Banksy's work. Available at: http://rapsinews.ru/incident_publication/20181010/288855984.html (accessed 11.06.2019). (In Russ.)

The Freedom of Peaceful Assembly in Europe. Nomos. Ed. by A. Peters, I. Ley. Baden-Baden, 2016.

In Russia, the first Case of the Involvement of Minors into Meetings was formally opened. Available at: https://lenta.ru/news/2019/02/12/under_age/ (accessed 11.06.2019). (In Russ.)

Vasilev V. The Art Group "Voyna" (War): Art or Hooliganism? Available at: <https://www.golos-ameriki.ru/a/vv-art-on-the-edge-2011-02-21-116607788/213396.html> (accessed 11.06.2019). (In Russ.)

The Public Authorities restrict the Freedom of Assembly in Russia. *Press Release by the Registrar of the European Court of Human Rights (unofficial translation)*. ECHR 053 (2017) 07.02.2017. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5621965-7111249>. (In Russ.)