

Современные тенденции регулирования свободы собраний в России¹

Судьбу гарантированного статьей 31 Конституции РФ права граждан собираться мирно, без оружия нельзя назвать простой. Поскольку свобода манифестаций является одним из наиболее популярных механизмов выражения политического протеста, российский законодатель посредством введения различного рода ограничений попытался превратить ее в имитацию института демократии, в формальный, нежизнеспособный механизм участия населения в делах государства. Иностранные исследователи справедливо заявляют: «Тяжело быть организатором собрания на Руси» и делают выводы о полном игнорировании западного понимания свободы собраний в России².

Недавнее ужесточение порядка организации публичных мероприятий и ответственности организаторов и участников массовых протестных акций повлекли за собой обращения в Конституционный Суд РФ. В результате Суд сформулировал ряд важных правовых позиций по вопросам, касающимся реализации конституционной свободы собраний. К сожалению, несмотря на небольшую корректировку жесткой позиции законодателя Судом, правовая регламентация права на проведение мирных собраний в ряде аспектов серьезно пренебрегает демократическими стандартами. Постараемся выделить некоторые «проблемные» области правового регулирования свободы собраний в России:

1. *Чрезмерно высокие санкции за нарушение законодательства о публичных мероприятиях.* С июня 2012 года существенно повышен размер административных штрафов за совершение административных правонарушений, связанных с организацией либо проведением публичных мероприятий или иных массовых мероприятий. Кроме того, введен новый вид административного наказания – обязательные работы – за совершение указанных административных правонарушений³. Эксперты неоднократно указывали, что фактически столь высокие санкции являются уголовным наказанием за административные правонарушения⁴. Оценив новые санкции с точки зрения принципа соразмерности, Конституционный Суд, однако, посчитал, что «более строгие» меры реагирования на правонарушения в данной сфере соответствуют современным социально-политическим реалиям⁵. Данное утверждение, на наш взгляд, является спорным, в том числе и потому,

¹ Доклад подготовлен в ходе работы научно-учебной группы 2013 г. над темой: «Анализ и моделирование конкурентного правопорядка» (грант № 12-05-0006) при поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ.

² Бланкенгагель А., Левин И. Свобода собраний и митингов в Российской Федерации – сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. № 2 (93) 2013. С. 59, 61.

³ Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ (в редакции от 14 февраля 2013 года) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

⁴ Opinion of the Venice Commission on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing and the Code of Administrative Offences (Venice, 8-9 March 2013) / URL:

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all>; Заключение экспертов Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека на Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // URL: http://president-sovet.ru/structure/group_3/materials/.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях,

что не подкреплено сколь либо убедительными аргументами или эмпирическими данными.

2. *Фактически разрешительный порядок проведения публичных мероприятий.* Еще до внесения последних изменений в законодательство о публичных мероприятиях высказывались небезосновательные заявления о том, что формально действующий уведомительный порядок по существу представляет собой разрешительный режим. Такое мнение высказал, в частности, судья Конституционного Суда РФ А.Л.Кононов в своем особом мнении к Определению Конституционного Суда от 2 апреля 2009 года № 484-О-П⁶. В настоящее время ситуация еще больше усугубилась. Законодатель установил, что беспрепятственное проведение предварительной агитации о публичном мероприятии допускается с момента *согласования* с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а не с момента подачи уведомления о его проведении, как предусматривалось ранее. И хотя большинство судей Конституционного Суда вновь не увидели в данном регулировании перехода к разрешительному порядку, аргументация оппонентов, а также правоприменительная практика убеждают в обратном.

3. *Негативное отношение к спонтанным собраниям, а также к собраниям в иных формах, помимо указанных в законе.* В европейских государствах право на спонтанные собрания (то есть собрания без предварительного уведомления, организованные как ответная реакция на какое-либо важное событие или решение) все чаще признается и становится предметом правового регулирования⁷. Европейский Суд по правам человека подчеркивает, что в обстоятельствах, при которых оправдана немедленная реакция на политические события в форме демонстрации, а ее участники не допускают нарушения законодательства, роспуск такой демонстрации исключительно по причине отсутствия предварительного уведомления является непропорциональным ограничением свободы мирных собраний⁸. В России же мы наблюдаем обратную ситуацию. Допущение стихийных собраний в каждом конкретном случае остается на усмотрение (граничащее с произволом) правоприменительных органов. Термин «несанкционированные акции протеста», которые обычно заканчиваются массовыми задержаниями и арестами, прочно укоренился в российском лексиконе. Власти не скрывают своего негативного отношения к проявлениям стихийной гражданской активности: нередки случаи, аналогичные приведенному ниже: в Екатеринбурге полиция «специально предупредила, что «Прогулка в поддержку Навального», запланированная в 19:00 ... будет вне закона и призвала жителей и гостей города не участвовать ... начальник управления информации ГУ МВД России по Свердловской области Валерий Горелых заявил, что попытки собраться на несогласованное мероприятие будут пресечены в строгом соответствии с нормами действующего законодательства»⁹.

Не намного лучше обстоит дело с признанием права на мирные собрания в формах, не предусмотренных напрямую законодательством. Статья 2 Федерального

шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 года № 484-О-П по жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрин Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2009.

⁷ Вашкевич А. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. № 2(93)2013. С.51.

⁸ Application no. 25691/04, Case of Bukta and Others v. Hungary, Judgment of 17 July 2007. Para. 36.

⁹ Стихийные митинги в поддержку Навального прошли в других городах России. // URL: <http://polit.ru/news/2013/07/19/ruscitiesfornavalny/>

закона № 54-ФЗ¹⁰, определяя понятие публичного мероприятия, перечисляет его допустимые формы: собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование либо различные сочетания этих форм. Введенная Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ статья 20.2.2 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах, открывает широкие возможности для злоупотреблений в отношении организаторов различного рода конференций, флэшмобов, автомобильных акций протеста, массовых гуляний и проч. Журналисты с сарказмом составляют списки мест (таких, как пляжи, автобусные остановки, места проведения «последних звонков» и т.п.), при появлении в которых граждане должны проявлять особую бдительность¹¹.

Как мы видим, тенденции, наблюдаемые в российском законодательстве о публичных мероприятиях, свидетельствуют о том, что свобода собраний «воспринимается как дар государства, содержание которого находится в распоряжении государства и ... государство регулирует его содержание таким образом, чтобы использование этой свободы находилось под его жестким контролем»¹². А Конституционный Суд, проверяя соразмерность вводимых ограничений данного права, постоянно указывает на высокие риски, которыми сопровождается нахождение достаточно большого количества людей в одном месте, и занимает позицию, что цели охраны общественного порядка и безопасности оправдывают большинство – даже весьма существенных – ограничений. Таковы «национальные особенности» правовой регламентации свободы собраний в России на современном этапе.

¹⁰ Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (ред. от 8 июня 2012 года) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

¹¹ URL: <http://www.the-village.ru/village/situation/situation/113871-mitingi>

¹² Бланкенагель А., Левин И. Указ.соч. С. 61.