

Храмова Т.М.
аспирант НИУ ВШЭ (г. Москва)
кафедра конституционного и муниципального права

СВОБОДА СОБРАНИЙ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ¹

В Российской Федерации, как и в большинстве современных государств, в Конституции закреплено право граждан собираться мирно, без оружия (статья 31). Судьба этого права в России нелегкая и перспективы его реального признания государством как механизма для цивилизованного взаимодействия гражданского общества с властью весьма туманны. Несмотря на это, даже под угрозой серьезного наказания в случаях отклонения от «идеальной» схемы проведения публичных мероприятий, заданной законодателем, граждане все более активно прибегают к использованию данного права для выражения протеста. Заметны тенденции к повышению культуры публичных манифестаций со стороны граждан и стремление к «закручиванию гаек» и превращению собраний в имитацию института демократии, в формальный, нежизнеспособный механизм участия в делах государства – со стороны власти.

Почему же свобода собраний в России подвергается таким серьезным ограничениям? Дело в том, что право проводить публичные мероприятия и участвовать в них – небезобидное и даже небезопасное право. Оно чаще всего используется для выражения протеста действующей власти. Естественно, находящиеся у власти политические силы не заинтересованы в том, чтобы критика в их адрес предавалась публичной огласке, ведь это может породить «цепную реакцию» и привести к потере значительной части электората.

Но даже если манифестации не касаются острых политических вопросов, они все равно привлекают к себе пристальное внимание законодателей и правоприменителей, вызывая с их стороны опасения за общественную

¹ Статья подготовлена 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.

безопасность и правопорядок. Одной из важнейших характеристик свободы собраний является то, что, помимо коммуникативной функции (выражающейся в доведении позиции манифестантов до органов власти), она выполняет также функцию выплеска эмоций, которые могут усиливаться и переходить в разряд страстей. А.Шайо справедливо называет собрания «пространством выхода эмоций»². Поскольку эффект одновременного присутствия в определенном месте большого числа людей, испытывающих одни и те же сильные чувства, запускает психологические механизмы, свойственные поведению индивидов в толпе, участники демонстрации (изначально имевшие намерения спокойно обсудить наболевшие вопросы), могут потерять контроль над ситуацией³. Когда страсти зашкаливают, мирные собрания с легкостью превращаются в массовые беспорядки и погромы. Недаром известный русский адвокат Ф.Н.Плевако еще в 1897 году в своей речи в защиту рабочих Коншинской мануфактуры, участвовавших в массовых беспорядках, сравнивал толпу со стихией, ничего общего не имеющей с отдельными лицами, в нее вошедшими: «Толпа сама чудовище. Она не говорит и не плачет, а галдит и мычит. Она страшна, даже когда одушевлена добром. Она задавит, не останавливаясь, идет ли разрушать, или спешит встретить святыню народного почитания»⁴.

Вследствие того что «любая массовая акция приносит некоторые неудобства окружающим»⁵, необходимы соразмерные ограничения свободы собраний. Однако такие ограничения не должны посягать на саму сущность свободы манифестаций. Эту мысль уже давно проводит в своих решениях Европейский Суд по правам человека, требуя от государств проявлять терпимость к мирным собраниям (в отсутствие насилия со стороны демонстрантов) с тем, чтобы свобода собраний не была лишена своего смысла

² Шайо А. Сдерживание страстей: собрания, религия и народный суверенитет // Сравнительное конституционное обозрение. № 5 (84) 2011. С. 149.

³ См. Шайо А. Указ.соч. С. 150.

⁴ Плевако Н.Ф. Избранные речи. М.: Издательство «Юрайт», 2008. С. 639.

⁵ Вашкевич А. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. № 2(93)2013. С. 46.

и содержания⁶, воздерживаться от беспричинных косвенных ограничений данного права и иметь убедительные причины для посягательства на него⁷.

К сожалению, нельзя сказать, что российский законодатель, осуществляя регулирование порядка организации и проведения публичных мероприятий, в достаточной мере следует духу европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁸. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия) не раз призывала привести российское законодательство в соответствие с европейскими стандартами, в первую очередь за счет сужения оснований ограничения свободы собраний и уменьшения обязанностей и ответственности организаторов публичных мероприятий⁹, но ее рекомендации пока остались неучтенными.

В рамках данной работы хотелось бы выделить лишь несколько «проблемных» аспектов правового регулирования свободы собраний в Российской Федерации.

1. *Проблема уведомления о проведении публичного мероприятия.* Вопрос о правовой природе обязанности, возложенной на организатора публичного мероприятия в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁰, уже не раз становился предметом судебных разбирательств, правоприменительных злоупотреблений и научных споров. Конституционный Суд РФ в своем Определении от 2 апреля 2009 года № 484-О-П не усмотрел неопределенности в избранной законодателем терминологии и

⁶ См., например, Application no. 74552/01, *Oya Ataman v. Turkey*, Judgment of 5 December 2006, Para. 42.

⁷ См., например, Application no. 35082/04, *Makhmudov v. Russia*, Judgment of 26 July 2007. Para. 64.

⁸ В литературе высказывается мнение о полном игнорировании западного понимания свободы собраний в Российской Федерации. См. Бланкенагель 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. 61.

⁹ См. Opinion on the Federal Law no. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012); Opinion 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 adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) / available at <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all>.

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

подтвердил уведомительный порядок организации публичных мероприятий, указав, что «орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия»¹¹. Вместе с тем Суд подтвердил обоснованность полномочия органов публичной власти внести мотивированное предложение об изменении места и (или) времени публичного мероприятия и необходимости *согласования* данного предложения с его организаторами, в процессе которого организаторы должны «предпринимать усилия по достижению согласия на основе баланса интересов».

Не согласный с аргументацией, изложенной в данном Определении, судья А.Л.Кононов в своем особом мнении, указал на то, что федеральный закон, «формально провозглашая уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, фактически путем введения оспариваемой нормы превращает этот порядок в разрешительный режим». Такого же мнения придерживается и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, из года в год в своих докладах повторяющий, что «установленный законом уведомительный порядок проведения мирных собраний зачастую имеет тенденцию превращаться в фактически разрешительный и притом избирательно разрешительный»¹².

В своем Мнении о Федеральном законе от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» Венецианская Комиссия подробно обосновала вывод о том, что рассматриваемая процедура, по сути, является просьбой о разрешении, и высказала озабоченность, что ее законодательная регламентация предоставляет

¹¹ Пункт 2.1 Определения 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» // СПС «Консультант Плюс».

¹² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета от 29 марта 2013 года № 6044. См. также Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета от 6 марта 2012 года № 5721.

слишком широкую свободу действий органам исполнительной власти для ограничения свободы собраний¹³.

С внесением изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ 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. Появление указанной нормы, как считает оставшийся в меньшинстве судья Конституционного Суда РФ С.М.Казанцев, свидетельствует о постепенном переходе законодателя от провозглашенного в решениях Конституционного Суда Российской Федерации уведомительного порядка осуществления гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права на собрания и иные публичные мероприятия к согласительному, который по сути ближе к разрешительному, а по форме – к уведомительному¹⁴. Между тем, Конституционный Суд РФ придерживается противоположной позиции о том, что увязывание начала агитационного периода с процедурой согласования публичного мероприятия, а не подачи уведомления о его проведении, не означает установление разрешительного порядка реализации гражданами Российской Федерации права, гарантированного статьей 31 Конституции РФ.

С сожалением приходится констатировать, что аргументация, обосновывающая существование в России фактически разрешительного

¹³ Opinion on the Federal Law no. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), para.30// <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all>.

¹⁴ Особое мнение Судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.М.Казанцева к Постановлению 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, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

порядка проведения публичных мероприятий, является более убедительной и согласуется с правоприменительной практикой. По мнению немецких конституционалистов, эта ситуация «напрямую противоречит требованиям конституционного права, не допускающего запрета на проведение массового мероприятия на основе процедурных норм»¹⁵.

2. Проблема несоразмерных санкций за нарушение законодательства о публичных мероприятиях.

Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ значительно повышен размер административных штрафов за совершение административных правонарушений, связанных с организацией либо проведением публичных мероприятий или иных массовых мероприятий: для граждан – до трехсот тысяч рублей, для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей. Кроме того, введен новый вид административного наказания – обязательные работы – за совершение указанных административных правонарушений. Еще на стадии обсуждения законопроекта эксперты Рабочей группы по гражданским свободам и гражданскому участию Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека указывали, что фактически столь высокие штрафы являются уголовным наказанием за административные правонарушения, что они явным образом несоразмерны имущественному положению большинства граждан РФ и установленному государством минимальному размеру оплаты труда, а также резко контрастируют с размерами административных штрафов за правонарушения, имеющие точно такие же последствия¹⁶. Похожее мнение высказали и эксперты Венецианской Комиссии¹⁷.

Вопрос о соразмерности санкции и об обоснованности введения нового вида наказания рассматривался Конституционным Судом РФ. В Постановлении

¹⁵ Бланкенагель А., Левин И. Указ. соч. С. 56.

¹⁶ Экспертное заключение доступно на сайте http://president-sovet.ru/structure/group_3/materials/

¹⁷ Opinion 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 adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) / <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all>.

от 14 февраля 2013 года № 4-П законодателю дано предписание снизить лишь минимальные размеры штрафов, в то время как максимальные штрафы признаны «соразмерными современным социально-политическим реалиям». Исправительные работы на срок до двухсот часов Конституционный Суд также расценил как соразмерное наказание, при условии что правонарушение носит не формальный характер, а связано с причинением вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо с наступлением иных подобных последствий. В Постановлении указано, что отсутствие таких – «более строгих» – мер реагирования на нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий, «могло бы серьезно осложнить надлежащую административно-правовую охрану прав и свобод человека и гражданина и эффективное предупреждение агрессивных действий, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, права и свободы физических и юридических лиц» (п. 3.1 Постановления). На наш взгляд, это очень спорное и не подкрепленное эмпирическими данными утверждение. При этом оно создает у специалистов впечатление, что «законодатель хочет отпугнуть людей от организации собраний»¹⁸.

3. Проблема перекрытия всевозможных каналов проявления гражданской активности.

Вопреки признанной в европейской практике презумпции в пользу проведения собраний и максимально широкого толкования термина «собрание»¹⁹, в России наблюдаются противоположные тенденции. Так, небезызвестным Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ введена административная ответственность (в тех же максимальных размерах, что и по статье 20.2 КоАП РФ) за организацию не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного

¹⁸ Бланкенагель А., Левин И. Указ. соч. С. 59.

¹⁹ См. пункты 1.2 и 2.1 «Руководящих принципов по свободе мирных собраний» БДИПЧ и Венецианской комиссии / <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>.

порядка, и участие в нем (статья 20.2.2 КоАП РФ). Эта статья открывает широкие возможности для злоупотреблений в отношении организаторов различного рода конференций, флэшмобов, автомобильных акций протеста, массовых гуляний и проч., что также не говорит о движении в сторону демократии. Благодаря данной статье стало возможным привлечение к ответственности любых активных граждан, в том числе весьма далеких от политики, за осуществление каких угодно совместных действий в общественном месте. К примеру, в Липецке решается вопрос о привлечении к административной ответственности по статье 20.2.2 КоАП РФ активистов общественной организации, рассыпавших на горожан с крыши высотки купюры достоинством 100 рублей и агитационные листовки о вреде употребления жирной пищи²⁰. 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 бдительность²¹. Получается смех сквозь слезы!

Список «проблемных» аспектов действующего в настоящий момент правового регулирования свободы собраний в России можно было бы продолжить, но ясно одно: законодатель всеми силами пытается снизить гражданскую активность населения, а суды ему в этом не препятствуют. Можно называть это «национальными особенностями» или говорить о том, что мы находимся в начале пути формирования культуры протеста, но, как представляется, избранный вектор вряд ли в ближайшем будущем приведет к созданию правовых рамок для спокойного и цивилизованного диалога общества и власти.

²⁰ <http://www.kommersant.ru/doc/2201044>.

²¹ <http://www.the-village.ru/village/situation/situation/113871-mitingi>