



Саленко А.В. Философия свободы мирных собраний в конституционных принципах России и Германии. DOI 10.24411/2686-7206-2020-10105 // Антиномии. 2020. Т. 20, вып. 1. С. 117–139.

УДК 342:342.729:341.161:340.5

DOI 10.24411/2686-7206-2020-10105

ФИЛОСОФИЯ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПАХ РОССИИ И ГЕРМАНИИ

Александр Владимирович Саленко

кандидат юридических наук, магистр права (LL.M., Гёттингенский университет),
доцент кафедры международного и европейского права Юридического института
Балтийского федерального университета им. Иммануила Канта,
г. Калининград, Россия.

E-mail: ASalenko@kantiana.ru

ORCID: 0000-0003-3537-5796

ResearcherID: E-6093-2018

SPIN-код: 6858-4278

*Статья поступила 27.01.2020, принята к печати 19.02.2020,
доступна online 06.04.2020*

В том случае, когда речь заходит о принципах права, чаще всего эти вопросы в обыденном правосознании воспринимаются исключительно как теория, оторванная от реальной жизни и не имеющая никакого практического значения. В этом материале автор утверждает обратное, а именно показывает на конкретных примерах, когда конституционные принципы напрямую влияют на характер действий субъектов свободы мирных собраний в России и Германии. Основное внимание он фокусирует на писаных принципах свободы мирных собраний, которые закрепляются в конституционном законодательстве двух стран, а именно на конституционно-правовом содержании принципов мирности и безоружности собраний. Кроме того, в статье представлен анализ неписаных принципов свободы мирных собраний, которые берут свое начало в положениях международных договоров, включая установки

«мягкого права» (*soft law*), выступающего в роли специфического источника международного права. На основе сравнительного конституционно-правового анализа автором сформулированы рекомендации, касающиеся дополнения действующего федерального закона о митингах главой, которая будет посвящена характеристике свободы мирных собраний как важнейшей конституционно-правовой ценности и закрепит набор фундаментальных принципов этой конституционной свободы: презумпцию в пользу проведения мирных собраний; позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите; принципы пропорциональности и недискриминации при ограничении свободы собраний; принцип надлежащего администрирования и прозрачности процесса принятия решений, а также ответственности административных органов за нарушение конституционных принципов свободы мирных собраний. Автор обосновывает вывод о необходимости закрепления в российском законодательстве позитивной обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по мониторингу свободы мирных собраний, а именно обязанности по сбору, систематизации и опубликованию официальной статистической информации о количестве и видах публичных мероприятий, проводимых в отдельных населенных пунктах, а также о числе и причинах отказов в согласовании.

Ключевые слова: конституционные принципы, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, собрания, свобода мирных собраний, право публичных собраний, презумпция мирных собраний, «мягкое право», ООН, ОБСЕ, Россия, Российская Федерация, Германия, Федеративная Республика Германия, ГДР.

1. Свобода собраний или «больше двух не собираться»? Публичные акции последних лет на площадях и улицах российских городов «с особой силой высветили системную проблему реализации на практике права граждан собираться мирно и без оружия, как это предусмотрено статьей 31 Конституции РФ» (Специальный доклад... 2007). Эти слова не теряют актуальности, даже несмотря на то что с момента их опубликования прошло более 10 лет. В этом отношении нужно отдать должное и выразить особую благодарность Владимиру Петровичу Лукину, который в 2007 г. посчитал необходимым подготовить специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, посвященный актуальным вопросам соблюдения конституционного права на мирные собрания (Субанова 2018). Полагаем, что сегодня назрела острая необходимость в подготовке очередного специального доклада по вопросам соблюдения свободы мирных собраний в России, который содержал бы анализ законодательства и существующей правоприменительной практики на предмет их соответствия конституционным принципам свободы мирных собраний. В данном контексте уместна еще одна цитата из специального доклада федерального омбудсмана о том, что, «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 РФ, а также Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ» (Специальный доклад... 2007). Таким образом, еще в

тот период была четко обозначена системная проблема, возникающая при реализации свободы мирных собраний в России: абсолютно все мирные собрания, проводимые без предварительного уведомления, априори расцениваются правоприменителями в качестве незаконных и, как следствие, подлежат разгону с привлечением и организаторов несанкционированных собраний, и простых участников к административной ответственности (Никитина, Селезнев 2019).

Поэтому основная задача данного исследования заключается в том, чтобы провести оценку конституционности сложившейся в России правоприменительной практики с учетом положений российского конституционного права, а также при помощи анализа международно-правовых принципов и сравнительного исследования конституционного законодательства и практики Федеративной Республики Германия, которая представляет собой один из лучших примеров современного демократического и правового государства в Европе. Отметим две веские причины, по которым в России следует изучать именно правовой опыт ФРГ. Во-первых, Германия является страной, которая за небольшой исторический период дважды совершала переход от тоталитарного / авторитарного государства к правовому и демократическому государству. Речь идет о послевоенной государственно-правовой трансформации от Третьего Рейха к ФРГ и ГДР и о последующем их слиянии. Во-вторых, как Россия, так и ФРГ представляют собой федеративные государства, в которых предметы ведения и полномочия в сфере свободы мирных собраний распределяются между федеральным центром и субъектами федерации (федеральными землями). В целом и опыт конституционно-правовой трансформации, и непростое трагическое наследие прошлого, и особенности современного федеративного устройства являются важными аргументами в пользу сравнительно-правового исследования двух государств.

Кроме того, в этом контексте приведем еще один пример для правильного понимания того, почему следует анализировать правовой опыт ФРГ: в Берлине ежедневно происходит около 12 демонстраций: в 2018 г. в столице Германии состоялось 4446 публичных мероприятий, в пиковом 2016 г. на улицах Берлина было зафиксировано 5004 публичных акций (Berlin... 2018). Отметим, что столица современной ФРГ с большим отрывом лидирует по количеству подобного рода мероприятий в сравнении с остальными крупными немецкими городами (например, в 2018 г. в Гамбурге прошло 1865 публичных мероприятий; во Франкфурте-на-Майне – 1608; в Штутгарте – 1439; в Мюнхене – 1273), а также и с прочими европейскими городами. Берлин по праву называют столицей демонстраций (Musil 2002: 115). Следует отметить, что в России нет подобной общедоступной официальной статистики, которая отражала бы число публичных мероприятий, проводимых в Москве или иных городах России. В этой связи полагаем целесообразным ввести правило, согласно которому российские органы государственной власти и местного самоуправления, которые несут ответственность за согласование публичных акций, осуществляли бы сбор, систематизацию и публикацию соответствующей официальной статистической информации о количестве и

видах публичных мероприятий, имеющих место в отдельных населенных пунктах. Представляется, что эту обязанность публичных органов власти следует прямо закрепить в российском законодательстве о свободе мирных собраний.

2. Фундаментальные принципы: мирно и без оружия. В России и Германии фундаментальные принципы свободы мирных собраний прописаны на федеральном уровне соответственно в тексте Конституции РФ (далее также КРФ) и Основном законе Германии (далее также ОЗГ). При сравнении положений этих двух конституционных документов (ст. 31 КРФ и ст. 8 ОЗГ) можно констатировать, что оба государства в основу свободы собраний закладывают лишь два фундаментальных принципа: мирно и без оружия. Так, в соответствии с самой краткой статьей Конституции России (ст. 31 КРФ) «граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Основным закон Германии следующим образом закрепляет эту конституционную свободу: «Все немцы имеют право собираться мирно и без оружия без предварительного извещения или разрешения; для собраний под открытым небом это право может быть ограничено законом или на основании закона» (ст. 8 ОЗГ). Комментируя данную норму Основного закона ФРГ, необходимо сделать небольшую оговорку относительно положения о том, что только немцы имеют право на свободу собраний. Эта формулировка уже давно устарела; она потеряла свою актуальность благодаря практике Федерального Конституционного суда ФРГ (далее также ФКС ФРГ) (Hong 2009), согласно которой каждый человек имеет право на свободу мирных собраний. По мнению ФКС ФРГ, конституционная свобода может быть реализована и гражданами Германии, и иностранными гражданами, и лицами без гражданства (Gassner K. 2012: 52-67). Аналогичным образом в текст Конституции РФ 1993 г. была включена по сути архаичная «формула» этой свободы, по которой только граждане России имеют право на свободу мирных собраний. Однако, несмотря на то что Конституционный Суд РФ (далее также КС России) пока не рассматривал жалоб по вопросу реализации свободы собраний иностранными гражданами или лицами без гражданства, можно констатировать, что современная правоприменительная практика предоставляет нам примеры осуществления иностранцами права на свободу мирных собраний в России (Таева 2006).

К числу важнейших положений статьи 8 ОЗГ следует отнести то, что там в качестве конституционного принципа закрепляется право проводить собрания в помещениях без уведомления, а именно без предварительного извещения властей или без какого-либо разрешения (согласования) с их стороны. По российскому законодательству в этом вопросе все не так однозначно: во-первых, закон четко не разграничивает порядок проведения мирных собраний под открытым небом и собраний в закрытых помещениях; во-вторых, в практике КС России пока был выделен только лишь один вид мирных собраний в помещениях, о проведении которых необходимо подавать предварительное уведомление: речь идет о так называемых ре-

лигиозных собраниях, а именно публичных богослужениях, религиозных обрядах и церемониях (включая молитвенные и религиозные собрания), проводимых вне культовых зданий и сооружений. Согласно действующему законодательству подобные религиозные собрания в закрытых помещениях должны проходить в порядке, установленном для проведения публичных мероприятий, а следовательно они должны сопровождаться подачей предварительного письменного уведомления (Иванов 2014). По нашему мнению, КС России своим решением не смог полностью устранить все существующие противоречия (Постановление КС РФ № 30-П, 2013); судьи КС России фактически предоставили правоприменителям весьма широкие пределы усмотрения для квалификации собраний такого рода. Согласно постановлению КС России при рассмотрении спорных вопросов относительно необходимости уведомления органов публичной власти о проведении публичных религиозных мероприятий в помещениях (вне культовых зданий и сооружений) должны учитываться «содержательные характеристики» религиозного мероприятия, местонахождение нежилого помещения, а также необходимость принятия органами публичной власти мер, направленных на обеспечение общественного порядка, безопасности и спокойствия остальных граждан.

Таким образом, конституционное законодательство ФРГ, наряду с установлением двух ключевых принципов свободы собраний (мирно и без оружия), четко и недвусмысленно закрепляет дополнительный конституционный принцип о том, что собрания в помещениях проводятся без предварительного уведомления (Krüger 1993). Данные конституционные положения Основного закона ФРГ дополняет отдельная глава Федерального закона Германии «О собраниях и демонстрациях» (далее ФЗГ-СД) (Gesetz... 1978), регулирующая порядок организации и проведения собраний в помещениях; см. раздел II «Публичные собрания в закрытых помещениях» (§§ 5–13 ФЗГ-СД) (Hömig, Wolf 2016: 154-165). В данном контексте отметим, что законодательство ФРГ о митингах проводит четкое разграничение между так называемыми открытыми (публичными) собраниями (*öffentliche Versammlungen*) и закрытыми (непубличными) собраниями (*nicht-öffentliche Versammlungen*). При этом законодательство ФРГ о свободе собраний регулирует в первую очередь и главным образом именно открытые (публичные) собрания; по общему правилу вмешательство государства в закрытые (частные) собрания является недопустимым (Dietel, Gintzel, Kniesel 2016: 200-228).

Конституция РФ (ст. 31) также закрепляет два аналогичных конституционных принципа свободы собрания (мирно и без оружия), однако эта норма создает в обыденном правосознании ложное представление о том, что Конституция РФ регулирует лишь те собрания, которые проводятся на улице. При этом из нескольких положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях...» (далее Закон о митингах) косвенно следует, что российское законодательство регламентирует все виды собраний, проводимых как на улицах («под открытым небом»), так и в закрытых помещениях. Например, Закон о митингах содержит положения о некой «пре-

дельной заполняемости помещения в месте проведения публичного мероприятия» (Федеральный закон № 54-ФЗ, 2004: п. 7 ч. 4 ст. 5, п. 4 ч. 1 ст. 12, п. 1 ч. 2 ст. 14), а также об обязанностях организатора «обеспечить сохранность помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия» (Федеральный закон № 54-ФЗ, 2004: п. 8 ч. 4 ст. 5). Приходится констатировать наличие двусмысленных и неясных формулировок в российском Законе о митингах: отечественный законодатель не провел четкого различия между публичными мероприятиями, которые проводятся в помещениях и под открытым небом. Поэтому полагаем, что действующее правовое регулирование не в полной мере отвечает общепризнанным критериям качества закона и фактически представляет собой «ловушку» для граждан, которые реализуют конституционную свободу мирных собраний в закрытых помещениях без подачи уведомления, поскольку закон позволяет ретроспективно признать любое публичное мероприятие проведенным с нарушением установленного порядка. Столь неутешительный вывод следует из того факта, что сегодня исключительно правоприменитель наделён правом оценки «содержательных характеристик» собрания в закрытом помещении, а именно особенностей этого помещения, времени собрания и необходимости обеспечения безопасности и правопорядка в закрытом помещении. В результате сравнительного анализа можно сделать вывод о том, что немецкое конституционное законодательство о свободе собраний содержит более четкое правовое регулирование: абсолютно все публичные собрания в закрытых помещениях проводятся принципиально без предварительного согласования с публичными властями, что не исключает возможности присутствия на собрании представителей полиции и СМИ. Так, например, Федеральный закон ФРГ «О собраниях и демонстрациях» устанавливает, что сотрудники полиции имеют право присутствовать на публичном мероприятии, проводимом в помещении (Brenneisen, Merk 2014: 901). По закону перед началом подобного собрания сотрудники полиции должны представиться руководителю собрания, который обязан обеспечить им место, необходимое для выполнения своих функций. В законе есть оговорка, что сотрудники полиции имеют право производить фото-, видео- и аудиозапись на собрании в помещении, но только в том случае, если участники этого собрания создают значительную угрозу общественной безопасности и порядку (угроза должна быть реальной), а также тогда, когда неминуемой опасности подвергаются третьи лица (часть 1 § 12а ФЗГ-СД). Закон содержит оговорку и о том, что отснятые (записанные) материалы подлежат немедленному уничтожению по окончании публичного собрания в помещении (или событий, которые по времени и по сути непосредственно связаны в этом собранием) при условии, что нет необходимости их сохранения ввиду уголовного преследования участников мероприятия или в целях предотвращения опасности, если какое-либо лицо подозревается в подготовке или совершении преступлений во время публичного собрания либо в связи с ним и поэтому стоит опасаться того, что данное лицо может создать значительную угрозу будущим публичным

собраниям или демонстрациям. Однако в любом случае согласно положениям ФЗГ-СД материалы, отснятые (записанные) полицией на собрании в закрытом помещении, должны быть уничтожены не позднее, чем спустя три года с момента проведения собрания в закрытом помещении (Arzt, Ullrich 2016).

3. Международное «мягкое право» о свободе мирных собраний.

Основываясь на руководящих принципах по свободе мирных собраний, которые были сформулированы советом экспертов Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее также БДИПЧ) (Руководящие принципы... 2011) и Европейской комиссии за демократию через право (далее также Венецианская комиссия) Совета Европы, можно сделать вывод, что международное «мягкое право» (Велижанина 2007) возлагает на демократическое и правовое государство позитивное обязательство по содействию мирным собраниям и по их защите: «В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу собраний»; реализацию свободы собраний следует «...по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования. Все то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание» (Руководящие принципы... 2011: 2.1).

Венецианской комиссией была высказана рекомендация дополнить действующий федеральный закон о митингах отдельной главой, посвященной характеристике свободы мирных собраний в целом, которая будет законодательно закреплять набор фундаментальных принципов этой конституционной свободы: презумпцию в пользу проведения мирных собраний; позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите; принципы пропорциональности и недискриминации при ограничении свободы мирных собраний; принцип надлежащего администрирования и прозрачности процесса принятия решения, а также ответственности административных органов за нарушение принципов свободы мирных собраний. Пока мы вынуждены констатировать, что действующий Закон о митингах имеет по своей сути запретительный характер, поскольку он направлен главным образом не на обеспечение реального осуществления свободы собраний, а на установление различных ограничений реализации этой конституционной свободы. Пока из всех принципов свободы мирных собраний в главе 1 Федерального закона о митингах представлены лишь только два: принципы законности и добровольности участия в публичных мероприятиях, которые обозначаются как *принципы проведения публичного мероприятия* (Федеральный закон № 54-ФЗ, 2004: ст. 3). Вместе с тем этот ограниченный набор принципов свободы собраний является недостаточным и не соответствующим философии свободы мирных собраний, основанной в первую очередь на положениях международного «мягкого права» (Марочкин, Халафян 2013), а также на положениях статьи 11 Европейской конвенции.

В настоящий момент презумпция в пользу мирных собраний, равно как и прочие фундаментальные принципы этой конституционной свободы,

которые основаны на положениях международного «мягкого права» (Малиновский 2014), фактически являются «спящими» принципами российского права публичных собраний (Гребнева 2019). Анализ законодательства и правоприменительной практики не дает оснований для вывода о том, что указанная презумпция соблюдается должным образом в России (Бобракова, Сухомлинова 2019). Напротив, можно констатировать значительные проблемы при реализации свободы мирных собраний: например, процедура согласования (фактически превращенная в процесс разрешения мирного собрания) часто используется для того, чтобы под разными предложениями сделать невозможным проведение запланированного публичного мероприятия в том месте и в то время, о котором просят организаторы. При этом наиболее распространенная причина несогласования публичного мероприятия заключается в том, что запланированное место для публичной акции бывает уже занято работами по благоустройству или дорожным ремонтом, ярмарками местных товаропроизводителей, альтернативными публичными мероприятиями (митингами, демонстрациями) или культурно-массовыми развлекательными мероприятиями (концертами, фестивалями) и пр. Такая распространенная, стандартно-шаблонная, уловка правоприменителей является доказательством того, что органы публичной власти, ответственные за согласование публичного мероприятия, нарушают принцип политической нейтральности, а также презумпцию в пользу мирных собраний. Помимо этого данные факты свидетельствуют о том, что в России все еще не отлажены необходимые механизмы и процедуры, которые позволяют «обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования» (Руководящие принципы... 2011: 2.2). К сожалению, пока российские правоприменители не способны, а скорее, противодействуют проведению мирных собраний в предпочтительных для организаторов мероприятия местах. Поэтому необходимо последовательно продолжать работу над совершенствованием законодательства о свободе мирных собраний и создавать прозрачную процедуру согласования публичного мероприятия, например посредством обязательного электронного уведомления (согласования) через интернет-портал «Госуслуги», чтобы полностью исключить возможность злоупотреблений и сделать информацию обо всех предстоящих публичных мероприятиях (времени, месте, форме, организаторах) полностью открытой и заранее доступной всем субъектам этих правоотношений (Бачурин 2017). Как минимум цифровизация конституционной свободы (Карасев, Кожевников, Мещерягина 2019) посредством внедрения процедуры электронного уведомления сделает невозможными манипуляции и злоупотребления на стадии согласования при помощи фиктивного согласования некоего «альтернативного публичного мероприятия», которое де-факто осуществляется ретроспективно (проще говоря – «задним числом»). Именно модернизация правил реализации свободы мирных собраний будет соответствовать общей динамике развития прав человека в эпоху цифровой реальности (Саликов и др. 2019: 125-136).

4. Суть свободы: события в тундре, Екатеринбурге, Москве... Руководствуясь фундаментальными принципами свободы мирных собраний, а также перефразируя слова Председателя КС России (Зорькин 2018), можно утверждать, что *суть свободы собраний* проста – *мирное* собрание *безоружных* людей априори должно являться конституционным, законным и допустимым. Именно в этом состоит значение свободы собраний и ее философское измерение. Поэтому, чтобы обеспечить на практике презумпцию в пользу мирных собраний, правоприменителям необходимо уяснить аксиому свободы собраний: если граждане собрались мирно и без оружия, то эта мирная публичная акция не может быть принудительно прекращена (разогнана). Из содержания конституционных принципов свободы мирных собраний следует, что неподача уведомления не является достаточным легитимным и единственным основанием для того, чтобы разгонять мирную акцию протеста, а также задерживать мирных и безоружных граждан.

Однако современные правоприменители грубо искажают суть свободы мирных собраний и даже иногда представляют нам вовсе абсурдные примеры того, насколько неправильно они понимают конституционный смысл этой свободы. Так, весной 2019 г. сотрудники полиции УМВД по Ямало-Ненецкому автономному округу (УМВД ЯНАО) возбудили административное дело против оленевода Ейко Сэротэтто за организацию несанкционированного митинга в тундре по ч. 2 ст. 20.2 КоАП (Арабей 2019), то есть за проведение так называемой *несанкционированной встречи* оленеводов в тундре, на которой ее участники (30 местных жителей) обсуждали запрет на вылов рыбы, запрет строительства газопровода через Обскую губу, а также убийство родственника организатора встречи – оленевода Николая Хоротэтто. Этот случай наглядно демонстрирует всю абсурдность и произвол правоприменителей, которые требуют подачи предварительного уведомления для того, чтобы провести собрание даже в безлюдной тундре, где нет никаких третьих лиц, в адрес которых могла бы осуществляться передача информации со стороны собравшихся – то самое выражение мнений и требований, о которых речь идет в Законе о митингах (Федеральный закон № 54-ФЗ, 2004: п. 1 ч. 1 ст. 2). Между тем именно в характере происходящей коммуникации с третьими лицами, которая происходит на публичном мероприятии, заключается принципиальное отличие собраний от иных непубличных мероприятий, цель которых сводится лишь к обсуждению вопросов в кругу собравшихся (обсуждение между собой), а не к публичному выражению мнений в адрес неопределенного круга третьих лиц. В деле о несанкционированном собрании в тундре есть еще одна нелепость: каким образом организатор собрания должен был представить в уведомлении информацию о месте собрания? Наверное, исходя из логики сотрудников УМВД ЯНАО, в уведомлении нужно было указать точные географические координаты (широту и долготу местности). Кстати, именно это и произошло далее в этом случае, поскольку после возбуждения административного дела организатор собрания – оленевод Ейко Сэротэтто – был вынужден подать уведомление о проведении очередного собрания в тундре, которое

должно было состояться «18–19 апреля 2019 года примерно в 10–15 км от поселка Панаевск с участием 15 человек, 800 голов оленей и восьми оленегонных собак» (Арабей 2019). По нашему мнению, назвать произошедшее в Ямало-Ненецком автономном округе термином «правоприменительная практика» невозможно. Скорее здесь мы имеем дело с грубым и намеренным искажением конституционной сути свободы мирных собраний, исходя из которой у государства не может и не должно быть законного и оправданного интереса для предварительного согласования собраний в безлюдной местности – в тундре, на опушке леса, в открытом поле, на берегу реки, озера или моря и т.п. Смысл предварительного согласования сводится к тому, что именно на государство возложена обязанность по обеспечению общественного порядка и безопасности во время публичного мероприятия. Однако в подобном случае ни публичного характера, ни участия третьих лиц, ни необходимости обеспечивать безопасность и общественный порядок в безлюдной тундре не было. Кроме того, в деле с оленеводами можно говорить о том, что мероприятие носило характер именно закрытого (непубличного) собрания как по своим формальным признакам и содержанию, так и по реальному отсутствию публики (неопределенного круга третьих лиц) в месте проведения собрания. И несмотря на то что в конечном счете суд принял решение о прекращении административного производства по делу против организатора «несанкционированного митинга в тундре» (Блогера-оленевода с Ямала... 2019), подобная рестриктивная «правоприменительная практика» вызывает серьезное беспокойство, поскольку сотрудники полиции сводят на нет конституционную сущность свободы мирных собраний.

Совершенно очевидно, что сегодня в прямом противоречии с конституционной сутью и философией свободы мирных собраний находится абсолютный запрет всех так называемых несанкционированных публичных мероприятий, который устанавливает действующее законодательство. Этот запрет содержит Закон о митингах (Федеральный закон № 54-ФЗ, 2004: ч. 5 ст. 5), по которому организатор не вправе проводить публичное мероприятие, если уведомление о его проведении не было подано в установленный срок, а также в том случае, если с органами власти не было согласовано изменение места и (или) времени проведения мероприятия. На основе данной нормы была также закреплена административная ответственность как организатора «несанкционированного публичного мероприятия» (ч. 2 ст. 20.2 КоАП), так и его участников (ч. 6.1 ст. 20.2 КоАП). Отметим, что для применения этих законоположений достаточно лишь формального нарушения – неподачи уведомления или «несогласования» с официальными властями места и времени публичного мероприятия. При этом, согласно логике данных норм, для суда и полиции не играет абсолютно никакой роли то весьма важное обстоятельство, что «несанкционированная акция» – мирная и безоружная. Именно в этом, крайне формальном, подходе, при котором «в автоматическом режиме» любая несанкционированная мирная и безоружная акция протеста подлежит принудительному прекращению (разгону) в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 16 Закона о митингах, заключается, по нашему

мнению, неконституционный характер как указанных выше положений Федерального закона о митингах, так и основанной на нем правоприменительной практики.

Таким образом, общей отправной точкой права публичных собраний в Российской Федерации и Германии выступает конституционно-правовая формула свободы собраний «мирно и без оружия». Однако в Германии данная конституционная формула по-настоящему реализуется на практике: исходя из презумпции в пользу собраний все мирные и безоружные акции, в том числе так называемые спонтанные и срочные публичные акции, проводимые без уведомления и без соблюдения установленных законом стандартных сроков уведомления (Вашкевич 2013), априори являются допустимыми и законными. Современное германское право публичных собраний (*Versammlungsrecht*) основано на простом диспозитивном принципе: все мирные и безоружные собрания конституционны, законны и допустимы везде, кроме тех отдельных мест, где проведение собраний прямо запрещается законом. В России же конституционно-правовая формула свободы собраний фактически искажается законодательством и правоприменительной практикой, под воздействием которых данная формула обременяется третьим псевдоконституционным элементом: «мирно, без оружия и *санкционированно*». Еще раз отметим, что российское законодательство содержит абсолютный и прямой запрет «несанкционированных публичных мероприятий», то есть всех без исключения мирных и безоружных акций протеста, которые проводятся без подачи уведомления или без согласования. И тот факт, что только одно формальное основание – несогласованность публичного мероприятия – в автоматическом режиме используется в качестве достаточного и единственного условия, чтобы разогнать мирную и безоружную акцию протеста, представляет собой явное и прямое противоречие с конституционной и философской сутью свободы мирных собраний, закрепленной в статье 31 КРФ. Между тем в соответствии с конституционной сущностью свободы собраний принципиально допустимыми должны быть спонтанные публичные мероприятия, проводимые без уведомления и согласования, поскольку, как правило, у таких мероприятий нет организатора, они возникают стихийно, незапланированно и чаще всего являются ответом на острые вопросы общественно-политической жизни. Например, в качестве подобных спонтанных публичных мероприятий можно привести события в Екатеринбурге 13–16 мая 2019 г., когда значительное число людей протестовали против застройки сквера возле театра драмы Екатеринбурга (Храм... 2019). Однако, несмотря на мирный, безоружный и спонтанный характер этой акции протеста, больше 100 участников протеста были задержаны и затем привлечены к административной ответственности именно за участие в так называемом несанкционированном публичном мероприятии (В Екатеринбурге... 2019). Очевидно, что эти стихийные акции протеста в защиту сквера в Екатеринбурге в очередной раз указали на очевидный пробел российского законодательства о свободе мирных собраний, вследствие которого абсолютно все без исключения спонтанные протесты объявляются

вне закона. При этом в ходе развития событий власти Екатеринбурга и Свердловской области фактически признали спонтанный характер протеста, когда упрекали защитников сквера в отсутствии лидеров протеста и заявляли, что власти якобы не знают, с кем им вести переговоры о судьбе сквера.

В этом контексте – для правильного понимания ситуации в Екатеринбурге – нам следует привести другой пример спонтанного публичного мероприятия из истории современной России, когда представители государства проявили абсолютно толерантное и даже, можно сказать, покровительственное отношение к участникам несанкционированного публичного мероприятия, которое, как и в Екатеринбурге, проходило спонтанно, без подачи уведомления, однако – совсем не мирно. Речь идет об акции протеста в Москве 25 ноября 2015 г., когда около посольства Турции собралась толпа протестующих против действий ВВС Турции, которые накануне, 24 ноября, сбили российский бомбардировщик СУ-24. Здесь важно отметить несколько ключевых деталей данного спонтанного протеста: во-первых, участники этого несанкционированного публичного мероприятия перекрыли движение на улице, прилегающей к посольству; во-вторых, протестующие вели себя агрессивно – кидали в здание посольства яйца, помидоры, краску, камни (!), пузырьки с йодом и зеленкой (Протест... 2015) (в результате этих немирных действий в здании посольства были выбиты стекла вплоть до четвертого этажа, а камни попали в офисы сотрудников миссии (Участники... 2015)); в-третьих, в ходе этой несанкционированной акции сотрудники полиции фактически не предпринимали серьезных активных действий против протестующих: не сообщали непрерывно в мегафон о том, что их акция является несогласованной, что они, перегородив улицу, препятствуют проходу граждан и проезду автотранспорта, не пытались принудительно прекратить (разогнать) этот спонтанный протест; в-четвертых, и это особенно важно подчеркнуть, после указанной несанкционированной и немирной акции протеста не было возбуждено уголовное дело по ст. 212 УК РФ о массовых беспорядках, в отличие от тех, по сути репрессивных, действий, которые мы наблюдали со стороны властей после мирных протестов против застройки городского сквера в Екатеринбурге в мае 2019 г. (Жилин 2019) или событий в Москве летом 2019 г., когда прошли несанкционированные, но мирные и безоружные протесты в центре российской столицы против недопуска на выборы (отказа в регистрации) в Московскую городскую думу отдельных кандидатов.

5. Вместо заключения: в случае сомнения – в пользу свободы...

К сожалению, приходится констатировать, что пока в современной России фактически идет бессмысленная борьба с мирными собраниями: главным образом, это латентная борьба на стадии согласования публичного мероприятия, а затем уже – открытая борьба с несанкционированными, но мирными публичными мероприятиями. Вероятно, этот негативный процесс будет продолжаться достаточно долго, поскольку действующее законодательство устанавливает абсолютный запрет мирных и безоружных собраний, которые проводятся без «санкции» публичных властей.

В этом контексте хотелось бы указать, что получивший распространение термин «несанкционированное публичное мероприятие», имеет глубинное противоречие с конституционной сутью свободы мирных собраний. Во-первых, Конституция РФ не использует такую терминологию и даже Закон о митингах применяет совершенно иные понятия – *уведомление, согласование*, однако никак не *санкционирование* публичного мероприятия. По нашему мнению, принятое в КоАП (ст. 20.2) понятие «несанкционированное публичное мероприятие» искажает философский смысл и конституционную суть свободы мирных собраний, поскольку порождает неправильную систему координат, в которой у представителей власти возникает право санкционировать или не санкционировать публичные мероприятия. Между тем согласно конституционной формуле свободы мирных собраний любые мирные и безоружные собрания априори законны, кроме тех исключительных случаев (запретов), которые должны быть прямо определены в законе. Именно такое правовое регулирование, которое минимизирует пределы усмотрения и произвол правоприменителей и создает условия для беспрепятственной реализации свободы мирных собраний в России, следует предусмотреть в Законе о митингах и КоАП РФ (Нудненко 2019).

В этом контексте необходимо напомнить как законодателям, так и правоприменителям о том, что мирные и безоружные собрания сами по себе не являются проблемой; они – лишь индикатор проблем. Именно при помощи конституционной свободы мирных собраний граждане могут напрямую обратить внимание властей на отдельные серьезные проблемы общественно-политического, экономического и прочего характера (Авдеев 2018). Поэтому запретительная правоприменительная практика губительна и даже вредна, поскольку делает проблемы латентными и в итоге не позволяет принять своевременные меры по исправлению ситуации.

Подвергая критике сложившуюся устойчивую правоприменительную практику по борьбе с несанкционированными мирными публичными мероприятиями, мы опираемся на международно-правовые стандарты свободы мирных собраний, которые – и это важно подчеркнуть – для всех стран имеют обязательный характер (см.: Goldmann 2018). Россия является государством – участником Международного пакта ООН о гражданских и политических правах (далее МПГПП), который был ратифицирован Указом Президиума ВС СССР 18 сентября 1973 г.; с момента подписания положения МПГПП прямо применимы к нашему государству и возлагают на него функции непреложного обеспечения стандартов ООН в отношении практической реализации прав и свобод человека, включая и свободу мирных собраний (Дикман 2010: 75). Согласно этим стандартам, Россия как демократическое и правовое государство обязана гарантировать, что «даже незаконные собрания должны, насколько это возможно, допускаться, пока они носят мирный характер» (Revised... 2019: 7). Кроме того, исходя из стандартов ООН в отношении свободы мирных собраний, необходимо учитывать, что «неуведомление властей о собрании не должно делать участие в

собрании незаконным и само по себе не должно использоваться в качестве основы для разгона собрания или ареста участников или их обвинения в совершении уголовного преступления» (Revised... 2019: 77]. Из этого можно сделать вывод о том, что мы приходим к отправной точке, а именно к той конституционной формуле свободы мирных собраний, согласно которой собрания, проводимые мирно и без оружия, являются априори законными. Безусловно, публичные мероприятия по общему правилу следует организовывать заблаговременно и практически всегда должны быть ответственные лица (организаторы), которые обязаны своевременно подать уведомления в адрес официальных властей. Вместе с тем «стихийные собрания, как прямые ответы на текущие события, которые не дают достаточно времени для предоставления уведомления, скоординированного или нет, также подпадают под защиту статьи 21 МПГПП» (Revised... 2019: 16). Таким образом, вполне правомерно сделать вывод, что современная российская правоприменительная практика находится в конфликте с высокими международными стандартами свободы мирных собраний (Семитко 2017), поскольку в России мирные и безоружные собрания разгоняют, применяя единственное и абсолютно формальное основание – так называемый несанкционированный характер публичного мероприятия. Кроме того, очевидным является многолетнее бездействие российских законодателей, которые не спешат восполнять существующий пробел правового регулирования спонтанных и срочных публичных мероприятий (Кондрашев 2017).

Именно ввиду недостатков законодательства и правоприменительной практики мы вынуждены прогнозировать, что в России сохранится тенденция роста числа «несанкционированных» публичных мероприятий. По нашему мнению, эта тенденция вовсе не связана с низким уровнем правосознания российских граждан или их некой природной склонностью нарушать закон; она обусловлена лишь тем, что процедура согласования публичного мероприятия фактически превращена в запретительно-разрешительную процедуру. Сегодня в России в 90 случаев из 100 организатор публичного мероприятия получает отказ в согласовании, что равносильно его запрету. В этом отношении процент согласования публичных мероприятий в ФРГ значительно выше (около 90%), что подтверждают указанные ранее данные о числе публичных мероприятий, проводимых в городах современной Германии. Поэтому, по нашему мнению, в действующее законодательство РФ в обязательном порядке должна быть включена норма, которая будет обязывать органы власти, производящие согласование публичных мероприятий, осуществлять сбор и публикацию статистических данных о числе заявок на проведение публичных мероприятий, а также о количестве и причинах отказа в согласовании. Кроме того, процесс согласования публичных мероприятий следует сделать более прозрачным и современным. Он должен фиксироваться не только в классической «бумажной форме», но и на интернет-портале государственных услуг, что исключит злоупотребления и манипуляции на стадии согласования.

Выразим надежду, что российское законодательство и правоприменительная практика (Кузнецов 2019) будут строиться на основе высоких стандартов права на свободу мирных собраний, а именно исходя из презумпции в пользу мирных собраний, которая прямо закрепляется в современном международном праве. Поэтому при модернизации правового регулирования и правоприменительной деятельности всегда следует помнить о том, что право на мирные собрания важно само по себе, поскольку вместе с другими политическими правами и свободами составляет основу демократического и правового государства (Комарова 2012), которое гарантирует соблюдение прав человека, политическое и идеологическое многообразие, а также многопартийность (Должиков 2012). В то же самое время неспособность принять право на свободу мирных собраний как важнейшую конституционно-правовую ценность является признаком репрессий и отсутствия демократии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Авдеев Д.А. 2018. Юридический голос политической воли российских граждан, или современные проблемы публичных мероприятий // Современное право. № 12. С. 29-32.

Арабей М. 2019. Оленеводу грозит штраф за митинг в тундре. Полиция преследует жителя Ямала за мероприятие вне поселка // Коммерсантъ. 17 апр. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3946881>. Дата публикации: 17.04.2019.

Бачурин А.Г. 2017. Уведомление о проведении публичного мероприятия в электронной форме // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. № 15, ч. 1. С. 159-160.

Блогера-оленевода с Ямала решили не наказывать за митинг в тундре, 2019 // Новые известия. 14 мая. URL: <https://newizv.ru/news/society/14-05-2019/blogera-olenevoda-s-yamala-reshili-ne-nakazyvat-za-miting-v-tundre>. Дата публикации: 14.05.2019.

Бобракова Н.В., Сухомлинова Л.А. 2019. Презумпция в пользу проведения мирного собрания: европейские рекомендации и российский опыт // Ленинградский юридический журнал. № 3 (57). С. 57-66.

В Екатеринбурге арестовали более 20 участников протеста против храма, 2019 // Lenta.ru. 16 мая. URL: <https://lenta.ru/news/2019/05/16/protest/>. Дата публикации: 16.05.2019.

Вашкевич А.Е. 2013. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. № 2 (93). С. 44-54.

Велижанина М.Ю. 2007. Международные организации и «мягкое право» // Московский журнал международного права. № 2 (66). С. 285-297.

Гребнева Е.А. 2019. Соотношение норм российского законодательства о праве на свободу собраний с положениями международных стандартов // Вопросы российской юстиции. № 2. С. 36-47.

Дикман С.С. 2010. Юридическая природа решений комитета ООН по правам человека: основные проблемы // Труды Института государства и права Российской академии наук. № 1. С. 75-87.

Должиков А.В. 2012. Влияние конституционных прав на российскую правовую систему // Сравнительное конституционное обозрение. № 6 (91). С. 109-120.

Жилин И. 2019. Следователей интересуют трое. В Екатеринбурге возбудили уголовное дело факту «массовых беспорядков» в сквере // Новая газета. 13 июня. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/06/13/80880-sledovateley-interesuyut-troe>. Дата публикации: 13.06.2019.

Зорькин В.Д. 2018. Суть права // Вопросы философии. № 1. С. 5-16.

Иванов А.О. 2014. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях // Ленинградский юридический журнал. № 2 (36). С. 172-186.

Карасев А.Т., Кожевников О.А., Мещерягина В.А. 2019. Цифровизация правоотношений и ее влияние на реализацию отдельных конституционных прав граждан в Российской Федерации // Антиномии. Т. 19, вып. 3. С. 99-119.

Комарова В.В. 2012. Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации // Вестник Московского государственного педагогического университета. Серия: Юридические науки. № 1 (9). С. 8-13.

Кондрашев А.А. 2017. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика // Сравнительное конституционное обозрение. № 6 (121). С. 24-44.

Кузнецов Д.А. 2019. Ценности и методы: сравнительно-правовой анализ 16 подходов Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ к свободе самовыражения и свободе собраний // Сравнительное конституционное право. № 4 (131). С. 16-34.

Малиновский О.Н. 2014. К вопросу о нормах международного «мягкого права» о правах человека // Законность и правопорядок в современном обществе. № 17. С. 123-131.

Марочкин С.Ю., Халафян Р.М. 2013. Международное «мягкое» право в правовой системе Российской Федерации // Журнал российского права. № 6 (198). С. 56-65.

Никитина Е.Е., Селезнев В.А. 2019. Использование мер административной ответственности в механизме реализации права на публичное мероприятие // Журнал российского права. № 3 (267). С. 38-51.

Нудненко Л.А. 2019. Тенденции развития конституционных прав и свобод личности на современном этапе развития Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. № 9. С. 52-55.

Протест у посольства Турции в Москве: здание закидали камнями и яйцами, 2015 // Вести.ru. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2691044>. Дата публикации: 25.11.2015.

Саликов М.С. и др. 2019. Права человека в сети Интернет: кол. моногр. / М.С. Саликов, С.Э. Несмеянова, А.Н. Мочалов, Н.Е. Колобаева, К.А. Иванова. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ. 148 с.

Семитко А.П. 2017. О приоритете прав и свобод человека как правовом принципе либерализма в российской и зарубежной литературе // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Т. 17, вып. 1. С. 83-105.

Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 28 июня 2007 г. «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания» // Российская газета. 2007. 28 июня (№ 136). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6232495/> (дата обращения: 15.01.2020).

Старостина И.А., Салихов Д.Р. 2018. Верховный суд Российской Федерации на страже прав участников публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. № 10. С. 25-28.

Субанова А.Б. 2018. Свобода собраний: актуальные вопросы правового регулирования и реализации // Военное право. № 5 (51). С. 191-195.

Таева Н.Е. 2006. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия // Юридический мир. № 12. С. 4-12.

Участники стихийного митинга закидали здание посольства Турции в Москве камнями, 2015 // ТАСС: информационное агентство России. URL: <http://tass.ru/proisshestviya/2471839>. Дата публикации: 25.11.2015.

Храм вместо сквера: протесты в Екатеринбурге и их последствия, 2019 // Региональные комментарии. URL: <http://regcomment.ru/main/hram-vmesto-skvera-protesty-v-ekaterinburge-i-ih-posledstviya/>. Дата публикации: 15.05.2019.

Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Изд. 2-е / БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2011. 195 с. URL: <http://www.osce.org/ru/odih/83237?download=true> (дата обращения: 15.01.2020).

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (с изм. и доп.). URL: <https://base.garant.ru/12135831/> (дата обращения: 15.01.2020).

Постановление Конституционного суда Российской Федерации № 30-П от 05.12.2013 г. «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона “О свободе совести и о религиозных объединениях” и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан “О свободе совести и о религиозных объединениях” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 19 дек. (№ 292). URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05122012-n/> (дата обращения: 15.01.2020).

Arzt C., Ullrich P. 2016. Versammlungsfreiheit versus polizeiliche Kontroll- und Überwachungspraxis // Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik. 55. Jahrgang, Nummer 213 (Heft 1), April. S. 46-60.

Berlin geht zwölf Mal am Tag auf die Straße. Demos und Kundgebungen seit 2008 verdoppelt. URL: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2018/12/versammlungen-demos-berlin-protest.html> (дата обращения: 15.01.2020).

Brenneisen H., Merk R. 2014. Anwesenheitsrecht und Legitimationspflicht von Polizeikräften bei öffentlichen Versammlungen // Deutsches Verwaltungsblatt. S. 901-908.

Dietel A., Gintzel K., Kniesel M. 2016. Versammlungsgesetze. Kommentierung des Versammlungsgesetzes des Bundes und der Versammlungsgesetze der Länder. Köln : Carl Heymanns Verlag. 748 s.

Gassner K. 2012. Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich. Jus Internationale et Europaeum (69). Tübingen : Mohr Siebeck. 404 s.

Goldmann M. 2018. Völkerrechtliche Vereinbarungen und direkte Demokratie // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV). Heft 2. S. 281-311.

Hömig D., Wolf H.A. 2016. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar. 11. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 972 s.

Hong M. 2009. Die Versammlungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts // Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern / Herausgegeben von Hartmut Rensen und Stefan Brink. Berlin ; Boston : De Gruyter. S. 155-199.

Krüger R. 1993. Rechtsgrundlage präventivpolizeilicher Maßnahmen bei nichtöffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen // Die öffentliche Verwaltung. Heft 15. S. 658-662.

Musil A. 2002. Berlin, Hauptstadt der Demonstrationen – Das Versammlungsrecht, ein Rechtsgebiet im Wandel? // Landes- und Kommunalverwaltung. Heft 3. S. 115-119.

Gesetz über Versammlungen und Aufzüge in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.11.1978 (BGBl. I S. 1790) zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.12.2008 (BGBl. I S. 2366). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/VersammlG.pdf> (дата обращения: 15.01.2020).

Revised Draft General Comment No. 37 on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights, 2019. URL: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GCArticle21.aspx> (дата обращения: 15.01.2020).

Alexander V. Salenko, Dr. Sci. (Jur.), Master of Law (LL.M., Göttingen), Department of International and European Law, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia. Email: ASalenko@kantiana.ru
ORCID: 0000-0003-3537-5796
ResearcherID: E-6093-2018
SPIN-код: 6858-4278

Article received 27.01.2020, accepted 19.02.2020, available online 06.04.2020

PHILOSOPHY OF FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY IN CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN RUSSIA AND GERMANY

Abstract. When it comes to principles of law, most often these issues in the legal consciousness of ordinary people are misunderstood and they are perceived solely as theoretical matter, as something completely out of touch with the real life on the ground and something without any practical importance. In this material, the author proves the opposite, namely, he shows on concrete cases when constitutional principles directly affect the nature of the actions of all subjects of freedom of peaceful assembly in Russia and Germany. The main attention is focused on the written principles of freedom of peaceful assembly, which are stipulated in the constitutional legislation of the two countries, namely, the author studies the content of two main constitutional principles of the freedom of assembly: principles of peacefulness and unarmed assembly. In addition, the article systematically reviews the existing unwritten principles of freedom of peaceful assembly, which originate in the provisions of international treaties, including the provisions of the “soft law”, which forms as a specific source of international law. Based on comparative research the author provides recommendations to amend the current federal law by introducing a separate chapter which would describe the freedom of peaceful assembly as the most important constitutional legal value and which would also consolidate the set of fundamental principles of this constitutional freedom: the presumption in favour of holding peaceful assemblies; the state’s positive obligation to facilitate and protect peaceful assembly; proportionality and non-discrimination of any restrictions imposed on freedom of assembly; the principle of good administration and transparency of the decision-making process, as well as the liability of the regulatory authority for the violation of the constitutional principles of freedom of peaceful assembly. The author ended with the conclusion that it is necessary to enshrine explicitly in the Russian legislation the positive obligation of state and municipal authorities to monitor the freedom of peaceful assembly, namely the obligation to collect, systematize and publish official statistical information on the number and types of public events held

in settlements of the Russian Federation, as well as the information about the number and reasons for ban of the public event during the notification procedure.

Keywords: constitutional principles; assemblies; meetings; demonstrations; marches; pickets; freedom of peaceful assembly; public assembly law; presumption in favour of holding peaceful assemblies; soft law; OSCE; United Nations; Germany; Russia; Federal Republic of Germany; Russian Federation; German Democratic Republic.

For citation: Salenko A.V. *Filosofiya svobody mirnykh sobraniy v konstitutsionnykh printsipakh Rossii i Germanii* [Philosophy of freedom of peaceful assembly in constitutional principles in Russia and Germany], *Antinomii=Antinomies*, 2020, vol. 20, iss. 1, pp. 117-139. DOI 10.24411/2686-7206-2020-10105 (in Russ.).

References

Arabey M. *Olenevodu grozit shtraf za miting v tundre. Politsiya presleduet zhitelya Yamala za meropriyatie vne poselka* [Reindeer breeder faces a fine for a rally in the tundra. Police are chasing a resident of Yamal for an event outside the village], *Kommersant*, 2019, April 17, available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3946881> (date of publication: April 17, 2019). (in Russ.).

Arzt C., Ullrich P. *Versammlungsfreiheit versus polizeiliche Kontroll- und Überwachungspraxis* [Freedom of assembly versus police control and surveillance practice], *Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, 2016, vol. 55, no. 213 (b. 1), April, pp. 46-60. (in German).

Avdeev D.A. *Yuridicheskiy golos politicheskoy voli rossiyskikh grazhdan, ili sovremennyye problemy publichnykh meropriyatiy* [The legal voice of the political will of Russian citizens, or modern problems of public events], *Sovremennoe pravo*, 2018, no. 12, pp. 29-32. (in Russ.).

Bachurin A.G. *Uvedomlenie o provedenii publichnogo meropriyatiya v elektronnoy forme* [Notification of a public event in electronic form], *Aktual'nye problemy bor'by s prestupleniyami i inymi pravonarusheniyami*, 2017, no. 15, pt. 1, pp. 159-160. (in Russ.).

Berlin geht zwölf Mal am Tag auf die Straße. Demos und Kundgebungen seit 2008 verdoppelt [Berlin goes to the streets twelve times a day. Demos and rallies doubled since 2008], available at: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2018/12/versammlungen-demos-berlin-protest.html> (accessed January 15, 2020). (in German).

Blogera-olenevoda s Yamala reshili ne nakazyvat' za miting v tundre, 2019 [The reindeer herder blogger from Yamal decided not to punish the rally in the tundra], *Novye izvestiya*, May 14, available at: <https://newizv.ru/news/society/14-05-2019/blogera-olenevoda-s-yamala-reshili-ne-nakazyvat-za-miting-v-tundre> (date of publication: May 14, 2019). (in Russ.).

Bobrakova N.V., Sukhomlinova L.A. *Prezumptsiya v pol'zu provedeniya mirnogo sobraniya: evropeyskie rekomendatsii i rossiyskiy opyt* [Presumption in favor of holding a peaceful assembly: European recommendations and Russian experience], *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2019, no. 3 (57), pp. 57-66. (in Russ.).

Brenneisen H., Merk R. *Anwesenheitsrecht und Legitimationspflicht von Polizeikräften bei öffentlichen Versammlungen* [Right of attendance and duty of identification of police officers at public meetings], *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2014, pp. 901-908. (in German).

Dietel A., Gintzel K., Kniesel M. *Versammlungsgesetze. Kommentierung des Versammlungsgesetzes des Bundes und der Versammlungsgesetze der Länder* [Public Assembly Laws. Commentary on the federal assembly law and the assembly laws of Federal States], Köln, Carl Heymanns Verlag, 2016, 748 p. (in German).

Dikman S.S. *Yuridicheskaya priroda resheniy komiteta OON po pravam cheloveka: osnovnye problemy* [The legal nature of the decisions of the UN Human Rights Committee: the main problems], *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk*, 2010, no. 1, pp. 75-87. (in Russ.).

Dolzhiykov A.V. *Vliyaniye konstitutsionnykh prav na rossiyskuyu pravovuyu sistemu* [The influence of constitutional rights on the Russian legal system], *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*, 2012, no. 6 (91), pp. 109-120. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 19 iyunya 2004 goda № 54-FZ «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh» (s izmeneniyami i dopolneniyami) [Federal Law on 19 June 2004 no. 54-FZ “On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Pickets”], available at: <https://base.garant.ru/12135831/> (accessed January 15, 2020). (in Russ.).

Gassner K. *Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich* [The case law on the Freedom of Assembly in international comparison], *Jus Internationale et Europaeum* (69), Tübingen, Mohr Siebeck, 2012, 404 p. (in German).

Gesetz über Versammlungen und Aufzüge in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.11.1978 [Law on Meetings and Demonstrations on 15 November 1978], available at: <http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/VersammlG.pdf> (accessed January 15, 2020). (in German).

Goldmann M. *Völkerrechtliche Vereinbarungen und direkte Demokratie* [International agreements and direct democracy], *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, 2018, b. 2, pp. 281-311. (in German).

Grebneva E.A. *Sootnosheniye norm rossiyskogo zakonodatel'stva o prave na svobodu sobraniya s polozeniyami mezhdunarodnykh standartov* [Correlation of the norms of Russian legislation on the right to freedom of assembly with the provisions of international standards], *Voprosy rossiyskoy yustitsii*, 2019, no. 2, pp. 36-47. (in Russ.).

Hömig D., Wolf H.A. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar* [Basic Law for the Federal Republic of Germany. Comment], 11 print run, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2016, 972 p. (in German).

Hong M. *Die Versammlungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* [Freedom of assembly in the case law of the Federal Constitutional Court], *H. Rensen, St. Brink (eds.) Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern*, Berlin, Boston, De Gruyter, 2009, pp. 155-199. (in German).

Ivanov A.O. *Voprosy provedeniya religioznykh meropriyatiy v svete zakonodatel'stva o publichnykh meropriyatiyakh* [Issues of holding religious events in the light of legislation on public events], *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2014, no. 2 (36), pp. 172-186. (in Russ.).

Karasev A.T., Kozhevnikov O.A., Meshcheryagina V.A. *Tsifrovizatsiya pravootnosheniy i ee vliyaniye na realizatsiyu otdel'nykh konstitutsionnykh prav grazhdan v Rossiyskoy Federatsii* [Digitalization of legal relations and its impact on the implementation of individual constitutional rights of citizens in the Russian Federation], *Antinomii*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 99-119. (in Russ.).

Khram vmesto skvera: protesty v Ekaterinburge i ikh posledstviya, 2019 [A temple instead of a square: protests in Yekaterinburg and their consequences], *Regional'nye kommentarii*, available at: <http://regcomment.ru/main/hram-vmesto-skvera-protesty-v-ekaterinburge-i-ih-posledstviya/> (date of publication: May 15, 2019). (in Russ.).

Komarova V.V. *Teoreticheskie osnovy neposredstvennoy demokratii v Rossiyskoy Federatsii* [The nature of the legal category “constitutional values” (constitutional and

legal aspect)], *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki*, 2012, no. 1 (9), pp. 8-13. (in Russ.).

Kondrashev A.A. *Svoboda sobraniy v Rossii: sistemnye defekty zakonodatel'stva i politiko-pravovaya praktika* [Freedom of assembly in Russia: systemic defects in legislation and political and legal practice], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2017, no. 6 (121), pp. 24-44. (in Russ.).

Krüger R. *Rechtsgrundlage präventivpolizeilicher Maßnahmen bei nichtöffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen* [Legal basis for the preventive police measures in indoor public assemblies], *Die öffentliche Verwaltung*, 1993, b. 15, pp. 658-662. (in German).

Kuznetsov D.A. *Tsennosti i metody: sravnitel'no-pravovoy analiz 16 podkhodov Konstitutsionnogo Suda RF i ESPCh k svobode samovyrazheniya i svobode sobraniy* [Values and methods: comparative legal analysis of 16 approaches of the Constitutional Court of the Russian Federation and the ECtHR to freedom of expression and freedom of assembly], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe pravo*, 2019, no. 4 (131), pp. 16-34. (in Russ.).

Malinovskiy O.N. *K voprosu o normakh mezhdunarodnogo «myagkogo prava» o pravakh cheloveka* [To the question of the norms of international «soft law» on human rights], *Zakonnost' i pravoporyadok v sovremennom obshchestve*, 2014, no. 17, pp. 123-131. (in Russ.).

Marochkin S.Yu., Khalafyan R.M. *Mezhdunarodnoe «myagkoe» pravo v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii* [International “soft” law in the legal system of the Russian Federation], *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2013, no. 6 (198), pp. 56-65. (in Russ.).

Musil A. *Berlin, Hauptstadt der Demonstrationen - Das Versammlungsrecht, ein Rechtsgebiet im Wandel?* [Berlin, the capital of demonstrations – The Public Assembly Law, a changing legal area?], *Landes- und Kommunalverwaltung*, 2002, b. 3, pp. 115-119. (in German).

Nikitina E.E., Seleznev V.A. *Ispol'zovanie mer administrativnoy otvetstvennosti v mekhanizme realizatsii prava na publichnoe meropriyatie* [The use of administrative responsibility measures in the mechanism for the implementation of the right to a public event], *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2019, no. 3 (267), pp. 38-51. (in Russ.).

Nudnenko L.A. *Tendentsii razvitiya konstitutsionnykh prav i svobod lichnosti na sovremennom etape razvitiya Rossiyskoy Federatsii* [Trends in the development of constitutional rights and individual freedoms at the present stage of development of the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2019, no. 9, pp. 52-55. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo suda Rossiyskoy Federatsii № 30-P ot 05.12.2013 g. «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozhenii punkta 5 stat'i 16 Federal'nogo zakona “O svobode sovesti i o religioznykh ob'edineniyakh” i punkta 5 stat'i 19 Zakona Respubliki Tatarstan “O svobode sovesti i o religioznykh ob'edineniyakh” v svyazi s zhaloboi Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii» [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 30-P of 5 December 2013 on the case about the constitutionality of the provisions of paragraph 5 of Article 16 of the Federal Law “On Freedom of Conscience and on Religious Associations” and paragraph 5 of Article 19 of the Law of the Republic of Tatarstan “On Freedom of Conscience and on Religious associations” in connection with the complaint of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation], *Rossiyskaya gazeta*, 2012. December 19 (№ 292), available at: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05122012-n/> (accessed January 15, 2020). (in Russ.).

Protest u posol'stva Turtsii v Moskve: zdanie zakidali kamnyami i yaytsami, 2015 [Protest at the Turkish Embassy in Moscow: the building was thrown with stones and eggs], *Vesti*.

ru, available at: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2691044> (date of publication: November 25, 2015). (in Russ.).

Revised Draft General Comment No. 37 on Article 21 (Right of Peaceful Assembly) of the International Covenant on Civil and Political Rights, 2019, available at: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GCArticle21.aspx> (accessed January 15, 2020).

Rukovodyashchie printsipy po svobode mirnykh sobraniy [Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly], 2nd ed. Varshava, 2011, 195 p., available at: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true> (accessed January 15, 2020). (in Russ.).

Salikov M.S., Nesmeyanova S.E., Mochalov A.N., Kolobaeva N.E., Ivanova K.A. *Prava cheloveka v seti Internet: kollektivnaya monografiya* [Human Rights on the Internet: Collective Monograph], Yekaterinburg, Izdatelstvo UMTs UPI, 2019, 148 p. (in Russ.).

Semitko A.P. *O prioritete prav i svobod cheloveka kak pravovom printsipe liberalizma v rossiyskoy i zarubezhnoy literature* [On the priority of human rights and freedoms as the legal principle of liberalism in Russian and foreign literature], *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk*, 2017, vol. 17, iss. 1, pp. 83-105. (in Russ.).

Spetsial'nyy doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF ot 28 iyunya 2007 g. «O soblyudenii na territorii Rossiyskoy Federatsii konstitutsionnogo prava na mirnye sobraniya» [Report of the Ombudsman for Human Rights in the Russian Federation "On the observance of the constitutional right to peaceful assembly in the territory of the Russian Federation"], *Rossiyskaya gazeta*, 2007, June 28 (№ 136), available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6232495/> (accessed January 15, 2020). (in Russ.).

Starostina I.A., Salikhov D.R. *Verkhovnyy sud Rossiyskoy Federatsii na strazhe prav uchastnikov publichnykh meropriyatiy* [The Supreme Court of the Russian Federation as a guard of rights of participants in public events], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2018, no. 10, pp. 25-28. (in Russ.).

Subanova A.B. *Svoboda sobraniy: aktual'nye voprosy pravovogo regulirovaniya i realizatsii* [Freedom of assembly: current issues of legal regulation and implementation], *Voennoe pravo*, 2018, no. 5 (51), pp. 191-195. (in Russ.).

Taeva N.E. *Pravo inostrannykh grazhdan, nakhodyashchikhsya na territorii Rossiyskoy Federatsii, sobirat'sya mirno, bez oruzhiya* [The right of foreign citizens located on the territory of the Russian Federation to assemble peacefully, without weapons], *Yuridicheskiy mir*, 2006, no. 12, pp. 4-12. (in Russ.).

Uchastniki stikhiynogo mitinga zakidali zdanie posol'stva Turtsii v Moskve kamnyami, 2015 [Participants in a spontaneous rally threw stones at the Turkish Embassy in Moscow], *TASS: informatsionnoe agentstvo Rossii*, available at: <http://tass.ru/proisshestviya/2471839> (date of publication: November 25, 2015). (in Russ.).

V Ekaterinburge arestovali bolee 20 uchastnikov protesta protiv khrama, 2019 [In Yekaterinburg more than 20 protesters against the temple were arrested], *Lenta.ru*, May 16, available at: <https://lenta.ru/news/2019/05/16/protest/> (date of publication: May 16, 2019). (in Russ.).

Vashkevich A.E. *Spontannye sobraniya: natsional'noe zakonodatel'stvo evropeyskikh stran i pretsedentnoe pravo Evropeyskogo suda po pravam cheloveka* [Spontaneous meetings: national legislation of European countries and case law of the European Court of Human Rights], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2013, no. 2 (93), pp. 44-54. (in Russ.).

Velizhanina M.Yu. *Mezhdunarodnye organizatsii i «myagkoe pravo»* [International organizations and "soft law"], *Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava*, 2007, no. 2 (66), pp. 285-297. (in Russ.).

Zhilin I. *Sledovateley interesuyut troe. V Ekaterinburge vozbudili ugovnoe delo faktu «massovykh besporyadkov» v skvere* [Investigators have interest for three persons. In Yekaterinburg, a criminal case was instituted against the fact of “riots” in the square], *Novaya gazeta*, 2019, June 13, available at: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/06/13/80880-sledovateley-interesuyut-troe> (date of publication: June 13, 2019). (in Russ.).

Zorkin V.D. *Sut' prava* [The essence of law], *Voprosy filosofii*, 2018, no. 1, pp. 5-16. (in Russ.).