Саленко А.В. Свобода мирных собраний: «детские митинги» и «взрослые санкции» // Журнал российского права. -2019.-№8. КонсультантПлюс

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

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

27 декабря 2018 г. вступила в силу поправка к КоАП РФ, которая закрепила ответственность за вовлечение несовершеннолетних в участие в несанкционированных публичных мероприятиях. Спустя три месяца появилось сообщение о том, что первым лицом, которое в России было привлечено к административной ответственности на основании данной нормы, стал 18-летний калининградец И. Лузин. Решением судьи Центрального районного суда г. Калининграда Л. Ченцовой от 26 марта 2019 г. И. Лузин был признан виновным в вовлечении двух 16-летних школьниц к участию в несогласованном пикете против пыток, который был организован в центре Калининграда на Площади Победы 7 февраля 2019 г. За "вовлечение" И. Лузин был оштрафован на 30 тыс. руб.. В этом деле возникло два основных вопроса: можно ли считать пикетированием фотосессию? Что именно следует понимать под "вовлечением" детей в несанкционированное пикетирование? Цель автора – проанализировать обозначенные вопросы, оценить перспективы применения новеллы, закрепленной в ч. 1.1. ст. 20.2 КоАП, а также изучить вопрос о соответствии этих законоположений общепризнанным принципам и нормам международного права, которые представляют собой составную часть правовой системы Российской Федерации.

Первое, что подлежит анализу, что именно произошло в центре Калининграда 7 февраля 2019 г.? Пикетирование или фотосессия/перформанс? Подобный вопрос неоднократно возникал в правоприменительной практике в России по делам о публичных мероприятиях. Этот вопрос также затрагивает интересы граждан любого возраста, проводящих публичные акции.

Общий аргумент во всех делах подобного рода, который заявлялся со стороны граждан-активистов, сводился к тому, что акция представляет собой реализацию свободы творчества и свободы выражения мнения. Так, с точки зрения калининградского адвоката А. Добральского, который представлял интересы И. Лузина, его подзащитный не проводил пикетирования, а только организовал непродолжительную фотосессию, в ходе которой сфотографировал двух несовершеннолетних девушек с плакатами. Поскольку акция в Калининграде проходила вне близости к каким-либо пикетируемым объектам (п. 6 ч. 1 ст 2 Закона о митингах), возникла спорная ситуация, всегда ли следует любое фотографирование с плакатом предварительно согласовывать с органами публичной власти? Кроме того, возникал ряд других важных вопросов: а если бы эти лозунги были написаны не на плакатах, а на майках? Фотографирование в одежде с наглядной агитацией - на центральной площади, в городском парке или за городом на опушке леса - также потребовало бы предварительного согласования? Или все зависит от места фотографирования и того, что именно изображено на плакате или майке? Является ли оправданным вмешательство государства в виде предварительного согласования фотосессии? И является ли принципиально важным различие между фотосессией с плакатами и фотографированием в одежде, на которой есть наглядная агитация? Во всех ли указанных случаях публичные интересы требуют предварительного согласования?

При ответе на поставленные вопросы можно констатировать достаточно ограничительный характер как действующего законодательства, так и правоприменительной практики в сфере свободы публичных собраний. Сегодня фактически любые акции с плакатом в руке (кроме проведения одиночного пикетирования - пикета без фотографа и иных лиц) требуют предварительного уведомления. Однако, по мнению автора, такая мера вмешательства не в полной мере соответствует доктрине и общепризнанным представлениям о пропорциональности и целесообразности ограничений прав и свобод человека.

Автор считает, что существует необходимость внесения изменений в ч. 2 ст. 20.2 КоАП, а именно отмены минимального предела ответственности за проведение публичной акции без предварительного уведомления. Кроме того, санкцию данной нормы нужно дополнить предупреждением, которое судья мог бы выносить за правонарушения, совершенные впервые, при отсутствии причинения вреда, имущественного ущерба или какой-либо угрозы охраняемым законом объектам. Отсутствие минимального размера административного наказания и возможность назначения в качестве меры административного наказания предупреждения за малозначительные и формальные нарушения порядка проведения публичных мероприятий позволят судьям независимо и объективно решать вопрос о детализации административной ответственности правонарушителей с учетом всех ключевых обстоятельств дела.

Второй рассматриваемый вопрос – "Вовлечение детей в свободу мирных собраний": что это такое? Согласно новелле 2018 г. в административном праве появился новый состав правонарушения - вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированных публичных мероприятиях (ч. 1.1. ст. 20.2 КоАП). За совершение этих действий законом были предусмотрены значительные санкции: для граждан предусмотрен штраф в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб., или обязательные работы на срок от 20 до 100 часов, или административный арест сроком до 15 суток. Те же действия, совершенные должностным лицом, наказываются штрафом в размере от 50 тыс. до 100 тыс. руб.; в [КоАП](consultantplus://offline/ref=F5318929A0ADAD4CC70494D539AA3A5D21432DD5E3894DF0AF318B3DC4BD48ACB34F5843348A2D755D59DE9BFDe8m5K) РФ также предусматривается ответственность за вовлечение детей для юридических лиц в размере от 250 тыс. до 500 тыс. руб.

Переходя к анализу термина "вовлечение", следует отметить, что во-первых, это понятие имеет расплывчатый характер и на практике порождает проблемы доказывания. Понятно, что в данном случае законодатель стремился минимизировать участие детей в публичных акциях. Вместе с тем новый состав правонарушения не проводит абсолютно никакого различия между мирными и немирными публичными несанкционированными акциями. Во-вторых, очевидно, что закон был принят с учетом обозначенной выше цели по снижению активности детей на митингах, а не для того, чтобы реально оградить несовершеннолетних от участия в противоправной деятельности. Такой вывод подтверждается тем бессистемным подходом, который был применен законодателем. Так, в КоАП РФ есть несколько составов правонарушений, которые содержат запреты на прямое или косвенное вовлечение несовершеннолетних в совершение противоправных действий: вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ; вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака; изготовление юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборот таких материалов или предметов; пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Например, российское административное законодательство устанавливает запрет вовлечения детей в курение табака и распитие алкоголя, за которые, однако, предусмотрены лишь символические штрафы от 1 500 до 3 тыс. руб., а административные аресты этой нормой не предусматриваются вовсе. Вместе с тем законодатель предусмотрел "повышенные" штрафы для родителей, законных представителей, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних; если указанные лица будут вовлекать детей в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, то им грозит штраф в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб.

Получается, что прямое склонение детей к потреблению алкоголя, совместное распитие с детьми алкоголя, курение с ними сигарет, кальяна и прочих табачных изделий, с точки зрения законодателя, менее опасно, чем участие детей в мирных публичных мероприятиях.

Автор считает, что КоАП РФ необходимо предусмотреть норму, которая установит ответственность за вовлечение детей в совершение любых административных правонарушений, а не устанавливать точечные запреты на вовлечение несовершеннолетних в совершение отдельных правонарушений.

В соответствии с Конституцией РФ составной частью правовой системы России является Конвенция ООН о правах ребенка (1989 г.), согласно которой дети, как и взрослые, имеют право на организацию и участие в мирных собраниях. В частности, Конвенция устанавливает, что дети имеют право свободно выражать свое мнение в устной, письменной или иной форме. Государства должны уважать право ребенка на свободу мысли, а также обеспечивать детям, способным сформулировать свои взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим их интересы. Конвенция прямо закрепляет право ребенка на свободу мирных собраний, однако содержит оговорку о том, что при осуществлении детьми права на свободу мирных собраний могут применяться ограничения, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Поэтому можно сделать вывод, что право на свободу мирных собраний у детей есть. Безусловно, данное право не имеет абсолютного характера и при необходимости оно может быть ограничено государством; однако пропорциональность и необходимость таких ограничений должны подлежать строгому судебному контролю. При этом, создавая ограничения свободы мирных собраний детей, следует учитывать ее высокое конституционно-правовое значение. Свобода мирных собраний является основой непосредственной демократии. Именно благодаря этой свободе граждане могут в любой момент выразить свои взгляды и донести их до сведения властей, не дожидаясь очередных избирательных или референдумных кампаний. В связи с этим любое ограничение права граждан на свободу мирных собраний (включая возрастные ограничения) должно иметь исключительно пропорциональный и адекватный характер. Однако, сегодня именно этой пропорциональности недостает действующим законоположениям о вовлечении несовершеннолетних в несанкционированные публичные мероприятия. Положения ч. 1.1. ст 20.2 КоАП РФ фактически не позволяют судьям дифференцировать вовлечение детей в участие в мирных и немирных публичных мероприятиях; санкция этой нормы делает невозможным реальную индивидуализацию административного наказания.

Вывод: исходя из анализа законоположений, запрещающих вовлекать детей в несанкционированные публичные акции, можно отметить низкое качество закона, поскольку законодатель использовал юридическую технику "точечных" запретов - бессистемно и избирательно установил запреты на "вовлечение" несовершеннолетних лиц в совершение лишь отдельных правонарушений. Необходимы введение общего запрета на вовлечение детей в совершение любых видов административных правонарушений, а также доработка положений ч. 1.1. ст. 20.2 КоАП РФ: санкцию данной нормы следует дополнить возможностью назначения предупреждения, а нижний предел штрафа отменить. Эти меры гарантируют адекватный и пропорциональный характер административной ответственности и позволят судьям по-настоящему индивидуализировать наказание с учетом всех важнейших обстоятельств дела.

Представлен список литературы 28 наименований.