

# Свобода собраний и митингов в Российской Федерации – сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим?»

Александр Бланкенгель, Илья Левин

В статье рассматривается Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Особое внимание уделяется конституционным гарантиям свободы собраний, а также слабым (неконституционным) сторонам последней новеллы Федерального закона. Кроме того, изучен опыт западноевропейских стран и прежде всего ФРГ; проанализирована правоприменительная практика Федерального конституционного суда и Европейского Суда по правам человека.

→ Конституционное право; права и свободы человека; свобода собраний; сравнительное правоведение

## 1. Введение: О неуютности свободы собраний

Свобода собраний относится к категории особенно ценных основных прав, так как способствует свободному формированию общественного мнения, фундамента любой демократии, и дает тем, у кого нет прямого доступа ни к процессу принятия политических решений, ни к средствам массовой информации, возможность быть услышанными<sup>1</sup>. Однако свобода собраний — это и неуютное основное право. Она мешает власть предержащим, потому что митингующие, как правило, критикуют их политику; она мешает и другим гражданам, потому что осуществление этого основного права осложняет дорожную ситуацию (не говоря о дискомфорте, вызванном мнением демонстрантов). Несмотря на понимание значения свободы собраний, власти часто — особенно во времена острой критики со стороны общества — стараются ограничить это основное право и тем самым найти спасение от критики.

Подобные тенденции присутствуют и в Российской Федерации. Зачастую у стороннего наблюдателя складывалось впечатление, что, надеясь избежать неугодных (анти-

правительственных) собраний, органы исполнительной власти намеренно жестко толкуют соответствующие нормы права. Конституционный Суд Российской Федерации признал нормы Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о митингах) конституционными. Как точно указал в своем особом мнении судья А. Л. Кононов, большинство судей проигнорировало правоприменительную практику, создав условия для циничного и ничем не ограниченного произвола, «с которым исполнительная власть использует оспариваемые положения в своих интересах и вопреки смыслу конституционной нормы. Более того, эта неопределенность способствует явной и неограниченной ничем дискреции публичной власти в вопросе о «согласовании» проведения мероприятия<sup>2</sup>. Плачевное состояние свободы собраний в Российской Федерации подтверждается решениями Европейского Суда по правам человека, который усмотрел в правоприменительной практике нарушение гарантированного статьей 11 Конвенции права на свободу собраний<sup>3</sup>. Положение дел ухудшилось в 2012 году. Законодатель реформировал Закон о митингах и ужесточил соответствующие

положения Кодекса об административных правонарушениях, тем самым в определенной мере ответив на массовые протесты после декабрьских выборов в Государственную Думу и мартовских выборов Президента.

Далее нами будут рассмотрены два аспекта обеспечения свободы собраний в Российской Федерации. С одной стороны, мы изучим необходимость подачи заявки на проведение массового мероприятия, а также проведем сравнительный анализ правоприменительной практики в ФРГ и России (до 2012 года). С другой стороны, нами будут рассмотрены основные изменения 2012 года, которые мы сравним с действующим в ФРГ законодательством о массовых собраниях. На основе проведенного исследования мы постараемся дать обоснованную оценку состоянию свободы собраний в Российской Федерации.

## **2. Подача заявки – инструмент контроля со стороны органов исполнительной власти?**

Одним из средств ограничения свободы собраний является требование подачи заявки на проведение массового мероприятия. Собрания, как правило, проходят на публичных улицах, предназначенных для транспорта, чем существенно затрудняют и даже приостанавливают движение общественного и частного транспорта. Возникающий конфликт интересов между демонстрантами и участниками дорожного движения требует регулирования со стороны органов государственной власти, которые, в свою очередь, нуждаются в информации о месте и времени проведения мероприятия. Тем самым нормируемое законами требование о подаче заявки не противоречит положениям конституционного права даже в тех случаях, когда конституция, например Основной Закон ФРГ, гарантирует свободу проведения массовых собраний без подачи уведомлений или получения государственных разрешений<sup>4</sup>. Однако не стоит упускать из виду, что требование о подаче заявки может быть использовано против организаторов массового мероприятия.

Статья 7 Закона о митингах регламентирует необходимость подачи заявки на проведение массового мероприятия. Предусмотренные нормой «длинные сроки» (10–15 дней), а также подробный «каталог» требо-

ваний к заявке формализуют процесс, создавая условия для произвольного отказа государственных органов, нарушений со стороны организатора, а также репрессивных ответных мер со стороны органов государственной власти.

Истинной ахиллесовой пятой Закона о митингах является часть 5 статьи 5, которая не допускает проведения массового собрания в тех случаях, когда уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок, либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение места и (или) времени проведения публичного мероприятия<sup>5</sup>. Столь жесткое понимание сроков согласования места и времени проведения массового собрания лишает организаторов возможности адекватно реагировать на события общественной жизни и одновременно отрицает диалогическую структуру свободы собраний. Процедура согласования места и времени проведения массового собрания открывает безграничные возможности для злоупотреблений; орган исполнительной власти может «оттянуть» проведения мероприятия, предлагая организаторам заведомо неприемлемые условия проведения публичного собрания. Законодательством не урегулированы согласительные процедуры, полноценная судебная защита, как правило, не может быть предоставлена своевременно ввиду короткого промежутка времени между согласованием митинга и его намеченным проведением<sup>6</sup>.

Тем самым на практике произошла подмена понятий. Заявителю нужно государственное разрешение на проведение массового мероприятия. Подобная правоприменительная практика, однако, напрямую противоречит требованиям конституционного права, не допускающего запрета на проведение массового мероприятия в случае нарушения процедурных норм. Конституционный Суд РФ, руководствуясь именно таким толкованием, тем не менее, признал норму не противоречащей Конституции<sup>7</sup>.

Сравнительно-правовой анализ развития института свободы собраний в ФРГ наглядно доказывает недостатки российского регулирования. На заре правоприменительной практики немецкие органы исполнительной власти пытались интерпретировать соответ-

ствующие нормы права рестриктивно, стараясь заставить организаторов получать разрешение на проведение массового мероприятия; параллельно с этим предпринимались попытки распустить митинг ввиду нарушения процедурных норм закона о массовых собраниях. Административные суды ФРГ жестко пресекали подобные попытки, истолковав требования подачи заявки исключительно как инструмент оповещения органов государственной власти о проведении массового мероприятия<sup>8</sup>. Кроме того, судьи в соответствии с положениями большинства европейских конституций<sup>9</sup> неоднократно подчеркивали правомерность роспуска публичных собраний лишь в тех случаях, когда их проведение угрожает общественной безопасности<sup>10</sup>. Федеральный конституционный суд ФРГ указал на то, что нарушение подачи заявки не может служить основанием для запрета массового мероприятия, в случаях безотлагательности митинга ввиду актуальности его повода или темы собрания. Признавая так называемые спонтанные и спешные собрания, Федеральный конституционный суд избавил организаторов от необходимости подавать заявку на проведение массового мероприятия в соответствии со статьей 15 Федерального закона «О собраниях» (*Versammlungsgesetz*) за 48 часов до проведения такого мероприятия<sup>11</sup>. Новое законодательство земель о собраниях содержит подробные правила подачи заявок или освобождения от процедуры согласования в отношении спонтанных и спешных собраний<sup>12</sup>.

Кроме того, немецкие суды, ссылаясь на особую важность свободы выбора места и времени митинга, существенно ограничили возможности органов исполнительной власти требовать изменения времени и места проведения массового мероприятия<sup>13</sup>.

### **3. Изменения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в 2012 году**

Протестное движение 2011–2012 годов вызвало у органов исполнительной власти желание ужесточить законодательство о собраниях. Изменения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шест-

виях и пикетированиях» и Кодекса об административных правонарушениях, вступившие в силу в июне 2012 года, идут двумя путями: с одной стороны, закон ужесточил процедуру организации и проведения митингов и демонстраций, с другой стороны, предъявляемые к организаторам и участникам требования, а также государственные санкции стали более строгими. Рассмотрим некоторые аспекты нововведений.

#### **а. Воздействия на собрание**

##### **аа. Выбор места**

В статье 8 законодательно оформлен термин «специально отведенное место для проведения собраний и митингов». Порядок использования таких мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек. При определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц. Проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия, если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с федеральным или региональным законодательством проведение публичного мероприятия не допускается.

Эта норма в очередной раз иллюстрирует непонимание законодателем сути права на свободу собраний. Свобода собрания — это коллективный вариант свободы выражения

мнения. Поэтому в зависимости от содержания этого коллективно выраженного мнения место собрания имеет основополагающее значение для выражения конкретного мнения: протест против политики США, безусловно, должен быть сформулирован так, чтобы «американцы» не могли его не заметить, то есть, например, вблизи посольства или других американских учреждений. Кроме того, коллективное выражение мнения адресовано и общественности: собрание должно состояться там, где общественность его должна заметить. Поэтому и выбор места собрания защищается свободой собрания. Несомненно, государство может предлагать места для собраний. Оно, однако, не вправе предписывать организаторам и участникам, где они могут собираться с целью коллективного выражения собственного мнения и таким образом отодвигать их как можно дальше от общественности и адресатов коллективно выраженного мнения. Рассматривая подобные предписания, считаем необходимым еще раз указать на немецкую судебную практику, в соответствии с которой выбор места проведения массового мероприятия является фундаментальным элементом осуществления конституционного права на свободу собраний и не может быть произвольно ограничен.

### бб. Несоразмерность роспуска собрания

Сомнительной с позиций конституционного права представляется возможность роспуска собрания в случае превышения числа участников. Подобное однократное нарушение закона не оправдывает с конституционной точки зрения столь серьезного ограничения свободы собраний. Роспуск митинга допустим исключительно в тех случаях, когда по причине числа участников возникает конкретная угроза для общественной безопасности. Подобное рестриктивное толкование соответствует международной практике, а также статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в интерпретации Европейского Суда по правам человека<sup>14</sup>. Конституционный Суд РФ, в свою очередь, тоже указывал на необходимость узкого толкования допустимости роспуска массового мероприятия. Его требования, однако, остались без должного внимания в российской правоприменительной практике.

### вв. Запрет маскировки и закон трезвости

Организатор вправе требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности (п. 11 ч. 4. ст. 5).

Новый закон конкретизирует требования к участникам публичных мероприятий. Так, часть 4 статьи 6 запрещает им скрывать свое лицо, иметь при себе оружие или предметы, используемые в качестве оружия, взрывчатые и легковоспламеняющиеся вещества. Не допускается ношение при себе и (или) распитие алкогольных и спиртосодержащих напитков, а также нахождение в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения. Отдельные нововведения вызывают конституционные сомнения, в первую очередь запрет маскировки и иных предметов, специально назначенных для затруднения установления личности, а также запрет алкогольных напитков и участия в собрании в состоянии опьянения. Речь здесь идет не столько о сомнительности обязательства организатора собрания требовать от участников такую «готовность» для установления личности, сколько об ущемлении прав участников собраний свободно выбирать внешний вид. Сомнения вызывает неопределенность регулирования. Какие шапки, какие шарфы и какие темные очки, затрудняющие установление личности, подпадают под этот запрет? Не стоит забывать, речь идет о России, где зимой люди закутываются от холода до неузнаваемости. А что делать во время Масленицы?

Кроме того, само содержание пункта 11 части 4 статьи 5 вызывает определенные конституционно-правовые сомнения. Статья 31 Конституции РФ включает свободу выбора внешнего вида при участии в собраниях, даже не говоря о том, что сама одежда может быть выражением мнения гражданина. Президент В. В. Путин правильно указал на существование подобного запрета в ФРГ, но при этом упустил из виду два важных аспекта. С одной стороны, запрещена маскировка только в том случае, если она является выражением немирных намерений ее носителя. Свобода собраний может быть ограничена лишь в тех случаях, когда проведение массового мероприятия представляет угрозу общественной

безопасности. С другой стороны, среди правоведов и практиков в ФРГ существуют серьезные разногласия относительно конституционности подобного запрета<sup>15</sup>. Судебная практика по этому вопросу до сих пор отсутствует, что показывает, что запрет на практике не применяется или применяется очень редко.

## б. Воздействия на организатора собрания

### аа. Тяжело быть организатором собрания на Руси

Законодательные нововведения накладывают на организаторов публичного мероприятия большое количество обязательств и связывают невыполнение этих обязательств административными санкциями. Так, пункт 7.1 части 4 статьи 5 возлагает на организаторов мероприятия обязанность принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение митинга количества участников публичного мероприятия в том случае, когда такое превышение создает угрозу общественному порядку или общественной безопасности, включая безопасность участников данного мероприятия. Это сопровождается ужесточением административной ответственности: в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесен ряд изменений, предусматривающих усиление административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

Статья 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» была существенно расширена. Размеры административных штрафов и сроков обязательных работ по каждому составу правонарушения дифференцируются в зависимости от наличия отягчающих обстоятельств. Максимальные размеры административного штрафа составляют для граждан триста тысяч рублей, для юридических лиц — до одного миллиона рублей, а для должностных лиц штрафы достигают шестисот тысяч рублей<sup>16</sup>. В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях добавлена новая форма наказания в виде обязательных работ, установлена административная ответственность за уклонение от отбывания обязательных работ. Сроки ис-

ковой давности по нарушениям законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях составляют один год со дня совершения административного правонарушения. Кроме того, организатор несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия. Возмещение вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства. Неисполнение организатором возложенных на него обязанностей является основанием для роспуска мероприятия сотрудниками полиции (п. 3 ст. 16).

Наложение на организатора таких обязанностей и санкционирование невыполнения организатором этих обязательств вызывает множество сомнений и создает впечатление, что законодатель хочет отпугнуть людей от организации собраний. К тому же складывается впечатление, что парламентарии не до конца представляют себе суть ответственности организатора собрания и суть правовой ответственности вообще.

### бб. Охлаждающий эффект

Сперва рассмотрим эффект «отпугивания». Европейский Суд по правам человека, Верховный суд США и Федеральный конституционный суд ФРГ используют в подобных случаях термин «охлаждающий эффект» (*chilling effect*)<sup>17</sup> таких законов на использование политических свобод (свободы слова и свободы собраний). Государство и общество заинтересованы в создании условий для свободного выражения своего мнения отдельными гражданами или группами лиц, так как это обеспечивает функционирование демократии. Соответственно, любое регулирование, обладающее охлаждающим эффектом, является конституционно более чем сомнительным. Чем сильнее охлаждающий эффект, тем сомнительнее данное регулирование. Организаторы собраний в определенной мере перевыполняют свой гражданский долг в демократической системе, беря на себя инициативу по проведению собраний. Следовательно, если регулирование с охлаждающим эффектом нацелено на таких «стахановцев демократического производства», конституционная сомнительность такого регулирования достигает границы антиконституционности и, по нашему мнению, ее пересекает.

## вв. Гражданско-правовая ответственность

Кроме того, законодатель не понимает (или не хочет понимать) суть гражданско-правовой ответственности. Ответственность предполагает не только объективное нарушение каких-то обязательств, но и субъективную предосудительность подобного нарушения, то есть умысел или небрежность, что, в свою очередь, предполагает, что ответственное лицо в состоянии контролировать ход событий. Однако опыт проведения массовых собраний показывает, что никто не может контролировать число участников будущего собрания и их поведение (даже В. В. Путин, как показал антиоранжевый митинг, прошедший 4 февраля 2012 года в Москве на Поклонной горе). Стало быть, основа гражданско-правовой ответственности отсутствует, возложение такой ответственности на организатора митинга противоречит структуре гражданско-правовой ответственности, даже не говоря о ее неконституционности из-за уже описанного охлаждающего эффекта. Подобное регулирование гражданско-правовой ответственности в довершение всего нарушает еще один основополагающий принцип, действующий во всех областях права и во всех правовых системах мира: никто не обязан совершить невозможное (*ultra posse nemo tenetur; ought implies can*). Как организатор собрания может не допустить к собранию людей, желающих принять участие в мероприятии и таким образом осуществляющих их основное право на свободу собрания<sup>18</sup>, — откуда у него такое правомочие? Собрание является публичным и поэтому открытым для всех. И где у организатора те властные полномочия, которые дали бы ему возможность не допустить людей к собранию ввиду превышения указанного в уведомлении на проведение митинга количества участников? Так что зря Президент Путин заплатил штраф из-за превышения числа участников демонстрации 4 февраля.

Немецкое законодательство не содержит аналогичных норм. Тем не менее органы исполнительной власти иногда пытались «исподтишка» санкционировать поведение организаторов и участников массового мероприятия. Так, в прошлом была предпринята попытка «переложить» на организаторов значительные издержки, связанные с уборкой улиц после демонстрации. Тем самым прове-

дение мероприятия вызвало бы огромные расходы и отпугнуло бы потенциальных организаторов. Высший Административный Суд пресек подобную практику, признав в ней диспропорциональное ограничение свободы собраний<sup>19</sup>.

## гг. Лишение свободы собрания

Так, новый пункт 1.1 части 2 статьи 5 Федерального закона 54-ФЗ не допускает участия лиц в качестве организаторов митингов, имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка, либо не менее двух раз привлечавшихся к административной ответственности за административные правонарушения, связанные с организацией и проведением митингов. Подобное ограничение действует в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию. Удивительными представляются два аспекта нового положения. С одной стороны, недопустимость участия этих лиц в качестве организаторов в собраниях фактически отменяет для них одну часть свободы собрания, то есть право не только участвовать в собраниях других, но и организовать свои собственные собрания. Часть 2 статьи 55 Конституции РФ запрещает законы, которые отменяют или умаляют основные права: лишение столь фундаментального аспекта свободы собрания на, как правило, существенный срок должно быть рассмотрено как недопустимое умаление или недопустимая отмена основного права в смысле части 2 статьи 55 Конституции РФ. Вторая особенность рассматриваемой нормы — это сопоставление трудно сопоставимых вещей с позиций соразмерности. Тяжкие преступления против основ конституционного строя и подобных общественных ценностей просто не соотносятся с двумя привлеченными к административной ответственности.

Немецким законодательством не предусмотрено правомочия периодического или временного лишения гражданина права организовывать массовые мероприятия. Единственная приходящая в голову аналогия — статья 18 Основного закона ФРГ.



Основной закон ФРГ разрешает лишение гражданина определенных основных прав, в том числе и свободы собраний, только если гражданин злоупотреблял своим основным правом для активной борьбы против демократической системы Основного закона с целью уничтожения этой системы (ст. 18). При этом только конституционный суд может принимать решение о лишении гражданина перечисленных в статье 18 Основного закона ФРГ основных прав, что показывает исключительность и конституционную подозрительность такой меры: подобные казусы, как уже было сказано, в практике суда отсутствуют и, что касается будущего, являются совсем невероятными.

#### 4. Некоторые итоги

Итак, свободе собраний или, точнее говоря, ее пользователям и, особенно, ее организаторам, перефразируя Некрасова, «плохо живется на Руси». Существовавшие до 2012 года нормы были достаточно строгими в отношении организаторов и участников массовых мероприятий. Изменения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и соответствующие изменения Кодекса об административных правонарушениях подтверждают национальные особенности понимания свободы собраний. Российский законодатель понимает это основное право как дар государства, содержание которого находится в распоряжении государства и при котором государство регулирует его содержание таким образом, чтобы использование этой свободы находилось под его жестким контролем. Полное игнорирование западного понимания свободы собраний, которое закреплено в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и которая в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции РФ является составной частью правовой системы Российской Федерации, превосходящей российские законы, достигло, за исключением оппозиции, статуса общественного консенсуса.

Отвечая на вопрос — не можем ли мы — то есть россияне — лучше или просто не хотим по-другому, — приходится признать в российском контексте вторую альтернативу правильной.

*Александр Бланкенегель — профессор кафедры российского права, публичного права и сравнительного правоведения Университета им. Гумбольдта (Берлин).*  
alexander.blankenagel@rz.hu-berlin.de

*Левин Илья Григорьевич — научный сотрудник и аспирант кафедры российского права, публичного права и сравнительного правоведения Университета им. Гумбольдта (Берлин).*

ilya.levin@online.de

<sup>1</sup> Этот аспект подчеркивается, например, Федеральным конституционным судом ФРГ. См.: BVerfGE 69, 315/347.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 года № 484-О-П. С. 12.

<sup>3</sup> См.: Application no. 10877/04, Sergey Kuznetsov v. Russia, Judgment of 23 October 2008; Application no. 35082/04, Makhmudov v. Russia, Judgment of 26 July 2007; Applications nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09, Alekseyev v. Russia, Judgment of 21 October 2010; Application no. 10519/03, Barankevich v. Russia, Judgment of 26 July 2007.

<sup>4</sup> Статья 8 Основного закона ФРГ гарантирует право «собираться без подачи заявления или получения разрешения». Объем гарантии прав выходит за рамки похожих положений в конституциях других стран. Статья 31 Конституции РФ, статья 57 Конституции Польши, а также статья 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантируют свободу исключительно мирных собраний. Статья 17 Конституции Италии регулирует подачу заявок, статья 21 Конституции Испании и § 79 Конституции Дании обеспечивают свободу собраний без получения государственного разрешения. Конституции Испании и Италии подчеркивают, однако, что неисполнение требований о подаче заявки не может служить основанием для роспуска массового собрания.

<sup>5</sup> См. репортаж из правоприменительной практики: *Удьярова А.* Свобода мирных собраний в Санкт-Петербурге: Теория и практика необоснованных ограничений (<http://adcmemorial.org/www/4809.html>).

<sup>6</sup> См. пункт 5 особого мнения судьи Конституционного Суда РФ Кононова, критикующего позицию большинства, ссылающегося на возможности защиты прав в суде: Определение Конститу-

- ционного Суда РФ от 2 апреля 2009 года № 484-О-П.
- <sup>7</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 года № 484-О-П. С. 5–7.
- <sup>8</sup> См.: BVerfGE 69, 315/349 ff., 357 ff.; BVerfGE 85, 69/74; BVerwGE 26, 135/138; BGHSt 23, 46/58.
- <sup>9</sup> См.: BVerfGE 69, 315/354, 362.
- <sup>10</sup> См. положения статьи 17 Конституции Италии или статьи 21 Конституции Испании.
- <sup>11</sup> См.: BVerfGE 69, 315/350 f.; BVerfGE 85, 69/74 f. Подобная позиция соответствует практике Европейского Суда по правам человека. В качестве примера можно сослаться на позиции Европейского Суда в деле: Application no. 25691/04, Bukta and Others v. Hungary, Judgment of 17 July 2007.
- <sup>12</sup> После изменения Конституции в 2006 году регулирование свободы собраний относится к ведению федеральных земель. См.: ч. 3 ст. 13 Закона о собраниях Баварии; ч. 4 ст. 5 Закона о собраниях Нижней Саксонии; ч. 3, 4 ст. 14 Закона о собраниях Саксонии; пр. 3, 4 ч. 1 ст. 12 Закона о собраниях Саксонии-Анхальт.
- <sup>13</sup> В решениях BVerfGE 69, 315/343; BVerfGE 73, 206/249 Федеральный конституционный суд указывает на право на самоопределение граждан в отношении места, времени, содержания и вида проведения массового мероприятия.
- <sup>14</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 года № 484-О-П. С. 7–8. Конституционный Суд ссылается на весомость причин, оправдывающих предложения об изменении времени и (или) места проведения массового мероприятия. В отношении подобной практики Федерального конституционного суда ФРГ см.: BVerfGE 69, 315/353 ff. В отношении судебной практики Европейского Суда по правам человека см.: *Frowein J. A., Peukert W.* Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar. 3. Aufl. Kehl am Rhein: N. P. Engel, 2009. Art. 11. Rz. 6 f.
- <sup>15</sup> См.: *Lisken H., Denninger E.* Handbuch des Polizeirechts. 4. Aufl. München: C. H. Beck, 2007. Teil J, Rz. 309.
- <sup>16</sup> Старая редакция статьи 20.2 КоАП РФ с «низкими» штрафами была признана Конституционным Судом РФ не противоречащей Конституции только в тех случаях, когда превышение числа участников несет в себе угрозу для общественной безопасности и когда несоответствие реального количества участников публичного мероприятия предполагаемому их количеству возникло по вине организатора. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 года № 12-П.
- Интересным представляется исход такого процесса в отношении «новых» штрафов. Отдельного внимания заслуживает особое мнение судьи В. Г. Ярославцева, верно указавшего на то, что наложение административного штрафа может негативно отразиться на взаимодействии между органами государственной власти и организаторами массового мероприятия. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 года № 12-П. С. 24–26.
- <sup>17</sup> Эффект подробно рассматривается Европейским Судом по правам человека в следующих решениях: Application no. 68416/01, Steel and Others v. the United Kingdom, Judgment of 15 February 2005. Para. 98; Application no. 1543/06, Baçzkowski and Others v. Poland, Judgment of 2 May 2007. Para. 67; Application no. 25/02, Balçık and Others v. Turkey, Judgment of 29 November 2007. Para. 41.
- <sup>18</sup> На это указывает судья В. Г. Ярославцев в своем особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 года № 12-П.
- <sup>19</sup> См.: BVerwGE 80, 158/161; BVerwGE 80, 158/168.