



Саленко А.В. Свобода мирных собраний и дети: законодательство и опыт России и Германии // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2018. Т. 18, вып. 1, с. 79–93.

УДК 341; 342.729; 340.5
DOI 10.17506/ryipl.2016.18.1.7993

СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ И ДЕТИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ОПЫТ РОССИИ И ГЕРМАНИИ¹

Александр Владимирович Саленко

кандидат юридических наук, магистр права
(LL.M., Геттингенский университет),
доцент кафедры международного и европейского права
Юридического института Балтийского федерального университета
имени Иммануила Канта, г. Калининград, Россия.
E-mail: ASalenko@kantiana.ru

Материал поступил в редколлегию 07.07.2017 г.

Автор осуществляет сравнительное конституционно-правовое исследование права публичных собраний Российской Федерации и Федеративной Республики Германия, в частности анализирует вопрос законности и допустимости участия детей в публичных мероприятиях. В статье исходя из материалов реальных дел, имевших место в России и Германии, приводятся встречные аргументы, связанные с возможностью несовершеннолетних граждан принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетах, изучаются существующие международные стандарты свободы мирных собраний, а также национальное законодательство и правоприменительная практика по отношению к публичным мероприятиям, организаторами или участниками которых являются дети (граждане в возрасте до 18 лет). Автор подробно рассматривает существующие в российском и немецком законодательстве ограничения прав детей на участие в публичных мероприятиях. В частности, в Российской Федерации законом ограничивается право несовершеннолетних граждан выступать в роли организаторов трех видов публичных мероприятий – демонстраций, шествий и пикетирований; при этом в Германии в большинстве федеральных земель (в 13 из 16) действует лишь одно возрастное ограничение – функции дружинников публичного мероприятия могут выполнять исключительно совершеннолетние граждане; следует заметить, что в остальных трех землях – Нижней Саксонии, Саксонии-Анхальт и Шлезвиг-Гольштейне – вовсе не устанавливается никаких ограничений права детей на свободу мирных собраний. В статье отдельное внимание уделяется анализу положений российского образовательного права,

¹ Статья подготовлена при поддержке БФУ имени Иммануила Канта за счет средств субсидии, предоставленной по программе повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров – проект «5-100» (докторские гранты БФУ им. И. Канта по проекту «5-100»).

а именно изучается принцип политической нейтральности образования, в соответствии с которым образовательным организациям и их работникам запрещается всякая форма агитации как за участие, так и против участия в любых публичных мероприятиях. По итогам проведенного исследования автор обосновывает вывод о необходимости установления в российском законодательстве запрета вовлечения детей в несанкционированные публичные мероприятия, подчеркивая при этом, что данный запрет должен быть сформулирован в российском законодательстве (а именно в КоАП) в виде отдельной статьи, которая установит ответственность в целом за любое вовлечение несовершеннолетних лиц в участие в каких бы то ни было административных правонарушениях.

Ключевые слова: дети, несовершеннолетние граждане, конституционная дееспособность, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, собрания, свобода мирных собраний, право публичных собраний, дружинник, распорядитель, организатор публичного мероприятия, политическая нейтральность образования, Россия, Российская Федерация, Германия, Федеративная Республика Германия.

Одной из актуальных проблем современного права публичных собраний России стал вопрос о том, могут ли несовершеннолетние граждане выступать в роли субъекта свободы мирных собраний. Иначе говоря, могут ли дети принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетах? Нужно ли каким-то особым образом регламентировать участие детей в публичных мероприятиях? Могут ли политики, политические партии призывать и привлекать к участию в массовых мероприятиях несовершеннолетних граждан России? Подобные вопросы недавно были поставлены Председателем Совета Федерации В.И. Матвиенко, которая не исключила того, что в ближайшее время в российское законодательство будут внесены изменения, направленные на запрет вовлечения в несанкционированные публичные мероприятия несовершеннолетних (Мисливская 2017). По сути аналогичное заявление сделала со своей стороны Уполномоченный по правам человека в России Т.Н. Москалькова, которая выступила с инициативой запрета на участие несовершеннолетних в акциях протеста: «Я поддерживаю ее (спикера Совета Федерации Валентины Матвиенко. – А.С.) общий тезис и попытку разработать дополнительные механизмы и инструментарий, с тем чтобы предупредить участие несовершеннолетних в акциях протеста». По мнению российского омбудсмена, люди, «которые еще не созрели в своих политических убеждениях, не должны стать объектами для манипуляции и провокации» (Исакова 2017). Можно сказать, что данные заявления, а также актуальные политические события в России обозначили несколько важных юридических вопросов, которые требуют дальнейшего изучения. В указанном отношении будет полезно детально исследовать обозначенные вопросы в более широком контексте, поэтому особенности реализации свободы мирных собраний несовершеннолетними лицами будут нами анализироваться на основе сравнения законодательства и правоприменительной практики Российской Федерации и Федеративной Республики Германии, а также исходя из существующих международных стандартов прав человека, которые являются обязательными для обеих стран.

Свобода мирных собраний и дети: международные стандарты.

В соответствии с основополагающим международным договором по правам человека – Конвенцией ООН о правах ребенка, которая была ратифицирована как Россией (Конвенция... 1990), так и Германией (UN-Kinderrechtskonvention 1990), – ребенком признается каждое человеческое существо в возрасте до 18 лет (Гаранина, Шакурова 2017: 113), если только по национальному закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее (ст. 1) (Брылева 2016: 100). Конвенция содержит ряд общих положений, в частности закрепляет, что ребенок имеет право свободно выражать свое мнение в устной, письменной или в иной форме по выбору самого ребенка (ч. 1 ст. 13). При этом государства должны уважать право ребенка на свободу мысли (ч. 1 ст. 14) и обеспечивать ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка. При этом взглядам ребенка необходимо уделять должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка (ч. 1 ст. 12). Помимо закрепления этих общих положений, Конвенция ООН о правах ребенка прямо признает право детей на свободу мирных собраний (ч. 1 ст. 15). Однако при этом следует отметить, что Конвенция ООН содержит также важную оговорку о том, что к осуществлению 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 либо защиты прав и свобод других лиц. Таким образом, на основе интерпретации положений Конвенции ООН о правах ребенка можно сделать общий вывод о том, что право на свободу мирных собраний у детей есть, однако данное право не имеет абсолютного характера и при необходимости может быть соразмерно ограничено государством (Ризккинен 2016: 30).

Свобода мирных собраний и дети: российское законодательство.

Основой правового регулирования свободы мирных собраний в России является Конституция РФ (ст. 31), согласно которой граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (Конституция... 1993). Таким образом, Основной закон РФ определяет российских граждан в качестве главного субъекта свободы мирных собраний. Однако при этом Конституция РФ не оговаривает никаких возрастных ограничений для осуществления данного политического права. Аналогичным образом никаких предписаний на этот счет не содержится в специальном нормативном правовом акте в сфере защиты прав детей – в Федеральном законе от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (Федеральный закон № 124-ФЗ, 1998). При этом незначительное количество ограничений прав несовершеннолетних лиц в исследуемой сфере можно найти в современном российском законодательстве о свободе мирных собраний, а именно в Федеральном законе от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее

указывается также и как Закон о собраниях) (Федеральный закон № 54-ФЗ, 2004), который закрепляет возрастные ограничения по отношению к организаторам публичных мероприятий. Например, организатором демонстраций, шествий и пикетирований может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, а организатором митингов и собраний могут выступать лица, достигшие возраста 16 лет (ч. 1 ст. 5). Иначе говоря, российский законодатель допускает возможность того, чтобы организаторами так называемых стационарных публичных мероприятий (митингов и собраний) выступали дети в возрасте с 16 до 18 лет. Здесь возникает обоснованный вопрос – почему пикеты, которые, по сути, представляют собой стационарные (проводимые без передвижения) публичные мероприятия, были исключены из числа тех, организаторами которых могут выступать несовершеннолетние граждане России? В этом отношении не до конца понятна логика законодателя и конечные цели используемого правового регулирования. Всеми прочими участниками публичного мероприятия, согласно действующим положениям российского Закона о собраниях (ч. 1 ст. 6), могут быть любые российские граждане (без возрастных ограничений), добровольно участвующие в нем. Данное положение полностью согласуется с положениями Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года.

При рассмотрении вопроса об особенностях реализации права на свободу мирных собраний детьми следует также упомянуть еще один специальный закон, который частично регулирует данную сферу правоотношений, а именно Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (Федеральный закон № 273-ФЗ, 2012). В данном законе был фактически закреплен принцип политической нейтральности образовательных организаций, в соответствии с которым ни администрация, ни педагогические работники образовательных организаций не должны проводить политическую агитацию, а также не имеют права принуждать обучающихся к принятию политических убеждений либо отказу от них (ч. 3 ст. 48). Таким образом, федеральное законодательство прямо запрещает работникам образовательных организаций проводить агитацию как за участие, так и против участия в публичных мероприятиях. Следовательно, исходя из принципов политической нейтральности образования и идеологической нейтральности институтов конституционного дизайна (Степанов 2017: 46), можно сделать вывод о том, что решение об участии или неучастии в любом публичном мероприятии несовершеннолетние граждане России должны принимать только под контролем родителей или иных законных представителей, которые до достижения совершеннолетия несут за них ответственность. Таким образом, основываясь на действующих требованиях Закона об образовании, российские образовательные организации могут только лишь проводить среди обучающихся несовершеннолетних граждан разъяснительную работу об особенностях законодательства о свободе собраний и существующих мерах ответственности за его нарушение. Например, такая разъяснительная работа среди обучающихся по неюридическим специальностям может быть организована либо в рамках спецкурсов, таких как «Правоведение», «Основы правовых знаний»,

либо исключительно в формате факультативов и кружков, участие в которых всегда должно быть добровольным.

Современная правоприменительная практика показывает, что не всегда педагогические работники должным образом выполняют свои обязанности. К сожалению, распространены случаи, когда педагогические работники ведут политическую агитацию среди несовершеннолетних, заставляют участвовать или, наоборот, порицают их за участие в публичных мероприятиях, а иногда прямо угрожают детям отчислением из образовательной организации и даже изъятием из семьи с последующим помещением в детский дом («Была чрезмерно эмоциональна...»). Подобные нарушения образовательного законодательства недопустимы; каждый такой случай давления, угроз или политической пропаганды (вне зависимости от ее направленности) должен выявляться и подлежать тщательной проверке с последующим привлечением к ответственности виновных педагогических работников. Представляется, что время для возрождения в законодательстве архаичных по своей природе ограничений свободы мирных собраний по признаку возраста уже давно прошло. В свое время в Российском государстве действовали Временные правила о собраниях, утвержденные Императорским указом от 4 марта 1905 года, согласно которым к участию в собраниях не допускались учащиеся низших и средних заведений, а также малолетние дети. Отечественная история убедительно показала, что данные меры были неэффективны, не оправдали себя.

По нашему мнению, современный Федеральный закон об образовании содержит в себе оптимальное правовое регулирование, которое сводится к принципу политической нейтральности российского образования: все без исключения образовательные организации должны быть вне политики. В настоящий момент следует лишь обеспечить на практике эффективную реализацию данного принципа. Таким образом, подводя некоторый промежуточный итог, можно констатировать, что действующее российское законодательство содержит одно единственное ограничение права детей на свободу мирных собраний – в отношении организации отдельных видов публичных мероприятий, а именно демонстраций, шествий и пикетирования, которые несовершеннолетние граждане могут организовывать исключительно начиная с 18-летнего возраста.

Свобода мирных собраний и дети: немецкое законодательство.

В свое время в Федеративной Республике Германии среди юристов также возникла полемика относительно допустимости участия детей и молодежи в публичных мероприятиях. При этом в центре внимания оказывался вопрос о том, в каком же возрасте наступает так называемая конституционная дееспособность (*Grundrechtsmündigkeit*) (Brenneisen, Wilksen 2011: 90–91). По сути, можно констатировать два основных подхода к решению этого вопроса, которые существуют в современной немецкой конституционно-правовой доктрине. Согласно первому подходу у конституционной дееспособности нет четкой «возрастной границы», поскольку она имеет плавающий характер и наступает в зависимости от степени индивидуальной зрелости ребенка (*gleitende Altersgrenze*). В соответствии со вторым подходом

в конституционном законодательстве должна быть прямо зафиксирована «возрастная граница» (*starre Altersgrenze*), определяющая конкретный возраст ребенка, с которого допустимо осуществлять политические права. Сторонники последнего подхода часто используют аналогию из сферы немецкого гражданского права, которое, также как и в России, тщательным образом регламентирует гражданскую дееспособность несовершеннолетних лиц, подразделяя последних на группы малолетних лиц (до 14 лет) и несовершеннолетних лиц в возрасте от 14 до 18 лет. Однако, пока эти теоретические споры разворачивались на страницах научной литературы, немецкое законодательство установило минимальные возрастные ограничения в отношении практической реализации права на свободу мирных собраний, которые закрепляются в статье 8 Основного закона Германии (далее также указывается как ОЗГ). В частности, можно назвать лишь одно возрастное ограничение, зафиксированное в абзаце 2 § 9 Федерального закона ФРГ о собраниях (*Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)*, 1978), а именно относительно возраста так называемых дружинников (*Ordner*), в качестве которых могут выступать исключительно совершеннолетние граждане ФРГ. Аналогичное ограничение возраста дружинников содержится только в двух немецких региональных законах, а именно в части 2 ст. 2 регионального закона о свободе собраний федеральной земли Свободное государство Бавария (*Freistaat Bayern*), который вступил в силу с 1 октября 2008 г. (*Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG)*, 2008), и в части 1 § 8 закона о свободе собраний федеральной земли Свободное государство Саксония (*Freistaat Sachsen*), который вступил в силу 2 февраля 2012 г. (*Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz*, 2012). Относительно организатора (*Veranstalter*), руководителя (*Leiter*) или отдельных участников (*Teilnehmer*) публичного мероприятия федеральное и региональное законодательство Германии о свободе собраний не содержит никаких дополнительных возрастных ограничений субъектов свободы мирных собраний. В остальных трех земельных законах о свободе собраний, которые были приняты в Нижней Саксонии, Саксонии-Анхальт и Шлезвиг Гольштейне, вовсе не было установлено ограничение возраста дружинников. В целом можно сделать общий вывод о том, что в вышеназванных трех федеральных землях Германии не предусматривается совсем никаких возрастных ограничений при реализации права на свободу мирных собраний. Таковы главные итоги реформы германского федерализма 2006 г. (Сыманюк 2014: 110), в результате которой законотворческая компетенция в сфере правового регулирования публичных собраний была децентрализована и полностью передана в ведение федеральных земель (п. 3 ч. 1 ст. 73 ОЗГ) (Adey 2016: 10; Kempny 2014: 191; Papier 2016:1417). Исходя из нового распределения законодательной компетенции, федеральный закон о свободе собраний продолжает свое действие исключительно в тех субъектах Федерации (федеральных землях), которые пока еще не издали собственных законов о свободе собраний (см. ч. 1 ст. 125а ОЗГ) (Scheidler 2008: 151-153). Поэтому можно прийти к заключению, что в современной Германии в тринадцати из шестнадцати федеральных земель действует лишь одно возрастное

ограничение: дружинниками на публичных мероприятиях должны выступать совершеннолетние граждане ФРГ (Hanschmann 2009: 389); в трех же федеральных землях Германии – Нижней Саксонии, Саксонии-Анхальт и Шлезвиг Гольштейне – не оговаривается вообще никаких возрастных ограничений для субъектов права на свободу мирных собраний. Применяя телеологическое толкование современного немецкого федерального и земельного законодательства о свободе мирных собраний, анализируя его логику и общую направленность, можно сделать вывод о том, что немецкие законодотворцы стремились к тому, чтобы не создавать избыточных возрастных ограничений для осуществления данной конституционной свободы, которая, по сути, представляет собой коллективную форму реализации свободы слова и мнений.

* * *

Подводя общий итог нашего сравнительно-правового исследования, можно сделать несколько выводов. Во-первых, анализируя действующее российское законодательство о свободе собраний в общем контексте с правом публичных собраний ФРГ, можно прийти к заключению, что отечественный подход к правовому регулированию возраста участников публичных мероприятий имеет логичный и вполне сбалансированный характер. В этой связи сейчас не усматривается острой необходимости в том, чтобы ввести в российское законодательство дополнительные возрастные ограничения для отдельных субъектов свободы мирных собраний. В современном законодательстве было бы правильным лишь конкретизировать возраст так называемых распорядителей, то есть тех лиц, которые уполномочены инициатором публичного мероприятия выполнять функции по его организации и проведению (п. 3 ч. 3 ст. 5 Закона о собраниях). В этом отношении можно было бы применить аналогию права из немецкого законодательства о свободе мирных собраний, которое устанавливает 18-летний возраст дружинников на публичном мероприятии. Во-вторых, следует учитывать особую конституционно-правовую природу свободы мирных собраний, которая по своей сути является коллективной формой выражения свободы мысли, слова и мнения; она представляет собой так называемую чистую демократию (Руденко 2012: 120). Отечественным правоведам была бы интересна немецкая конституционно-правовая доктрина, которая квалифицирует право на свободу мирных собраний в качестве одного из коммуникационных прав и свобод человека (*Kommunikationsgrundrechte*) (Blanke, Sterzel 1981: 347). Наряду со свободой мирных собраний (*Versammlungsfreiheit*) немецкая наука конституционного права относит в данную группу фундаментальных прав и свобод человека также свободу мнений и свободу информации (данные два права составляют так называемую коммуникационную свободу в узком смысле слова – *Kommunikationsfreiheit*), свободу средств массовой информации (*Medienfreiheit: Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit*), свободу искусства (*Kunstfreiheit*), научную и академическую свободу (*Forschungsfreiheit und akademische Freiheit*), свободу ассоциаций и коалиций (*Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit*), а также свободу мысли, совести и религии (*Gedanken-*

Gewissens- und Religionsfreiheit) (Haselhaus, Nowak 2006: 297-693; Hillgruber 2016: 495; Leisner 2015: 31). Таким образом, исходя из фундаментального характера конституционной свободы мирных собраний, можно сделать основанный на буквальном толковании ст. 31 Конституции РФ вывод о том, что право на реализацию свободы мирных собраний принадлежит каждому гражданину Российской Федерации вне всякой зависимости от возраста (Карасев, Жилина: 10). Руководствуясь аналогичным заключением, немецкие конституционалисты приводят в качестве примера публичные мероприятия, которые проходили в числе прочего с участием малолетних детей; в частности речь идет о многочисленных публичных акциях в ФРГ, когда родители выражали протест против увеличения платы за детские сады, а также против закрытия детских садов и увольнения их персонала. Разумеется, что на данных акциях протеста родители были со своими детьми, в частности и с младенцами грудного возраста. При этом, исходя из фундаментального смысла конституционного права на свободу мирных собраний, родители были полностью управомочены на то, чтобы участвовать в публичных мероприятиях вместе со своими детьми даже самого малого возраста (Brenneisen, Wilksen 2011: 90). Конечно, данный пример публичных мероприятий имеет весьма определенный тематический характер, который напрямую затрагивает социальные и экономические права родителей и детей. Однако следует заметить, что конституционно-правовые нормы и России, и Германии не содержат в себе никаких ограничений относительно тематики публичных мероприятий. В этом отношении действует достаточно простой принцип, согласно которому участие в публичной акции любой тематики, прямо не запрещенной законами государства, является допустимым для всех граждан, в том числе и для несовершеннолетних лиц. Поэтому, выдвигая предложения по ограничению конституционной свободы на мирные собрания в зависимости от возраста отдельных участников мероприятия, важно учитывать следующее важное обстоятельство: зачастую начиная с 16-летнего возраста дети обретают полную дееспособность и вследствие этого могут работать по трудовому договору, осуществлять предпринимательскую деятельность, вступать в брак и т.д. В этой связи не представляется целесообразным введение каких-либо дополнительных ограничений свободы мирных собраний несовершеннолетних граждан Российской Федерации.

В то же время можно констатировать, что сегодня назрела необходимость законодательных мер, направленных на предотвращение вовлечения детей в несанкционированные публичные мероприятия. Однако при этом было бы ошибочно действовать избирательно, устанавливая ответственность лишь «точечным образом», а именно за вовлечение детей в совершение только отдельных составов административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.2, 20.2.2 КоАП. В этом отношении необходимо применить принципиально иной способ правового регулирования: следует действовать шире, применяя аналогию правового регулирования из сферы уголовного права (см. ст. 150 УК). В административном законодательстве необходимо предусмотреть отдельную статью, которая установит ответственность за вовлечение несовершеннолетних лиц в совершение

любых административных правонарушений. Как это ни странно, однако в современном российском административном праве именно такое положение до сих пор отсутствует. К сожалению, пока законодатель предпочитает действовать бессистемно и избирательно; в частности, законотворчество идет по пути установления так называемых «точечных ограничений». Например, в административном праве устанавливается «точечный запрет» на вовлечение несовершеннолетних в употребление алкогольной продукции и иных одурманивающих веществ (ст. 6.10 КоАП) или, например, устанавливается запрет на вовлечение несовершеннолетних лиц в процесс потребления табака (ст. 6.23 КоАП). Всего в Кодексе об административных правонарушениях РФ насчитывается пять составов административных правонарушений, которые содержат запреты на прямое или косвенное вовлечение несовершеннолетних в осуществление отдельных административных правонарушений (ст. 6.10, 6.20, 6.21, 6.23, 20.22 КоАП). В этой связи возникает логичный вопрос, нужно ли продолжать подобное «точечное правовое регулирование»? Неужели, если руководствоваться логикой законодателя, во все остальные виды правонарушений (кроме прямо обозначенных) детей вовлекать можно? Или все же необходимо бороться в целом с любым вовлечением детей в совершение административных правонарушений? Таким образом, в настоящий момент отечественному законодателю нужно создать правовую основу для борьбы в широком смысле за права детей – для того, чтобы можно было успешно противодействовать всем формам и видам вовлечения несовершеннолетних в любую противоправную деятельность, совершаемую в виде административных правонарушений. При этом нельзя ограничиваться малоэффективной «точечной борьбой», как это происходит сейчас, когда звучат призывы к установлению дополнительных санкций за вовлечение детей к участию в публичных мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка их организации (Гриценко и др. 2014). Таким образом, рассматривая вопросы введения потенциальных возрастных ограничений, следует учитывать высокое конституционно-правовое значение свободы мирных собраний, которая по сути представляет собой один из важнейших элементов механизма непосредственной демократии, так как благодаря именно ей граждане могут в любой момент прямо выразить свои взгляды и донести их до сведения политиков, не дожидаясь очередных избирательных или референдумных кампаний (Саликов 2016: 47). В этой связи любое возможное ограничение конституционного права граждан на свободу мирных собраний (включая также ограничения по признаку возраста) должно иметь исключительно взвешенный, пропорциональный и оправданный характер.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Брылева Е.А. 2016. Ребенок, дети, несовершеннолетние в современной России: различаются ли они при определении их правового статуса // Мир политики и социологии. № 9. С. 99-108.

«Была чрезмерно эмоциональна». Учителя, грозившего ученику детдомом из-за участия в митинге 26 марта, наказывать не стали [Электронный ресурс] //

Информационное агентство «Znak». URL: https://www.znak.com/2017-06-06/uchitelya_grozivshogo_ucheniku_detdomom_iz_za_uchastiya_v_mitinge_26_marta_nakazyvat_ne_stali (дата обращения: 30.06.2017).

Гаранина И.Г., Шакурова Г.З. 2017. Определение понятия «молодежь», его разграничение от понятий «дети» и «несовершеннолетний» // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. № 4 (55). С. 113-119.

Гриценко Е.В. и др. 2014. Новеллы законодательства о свободе публичных мероприятий: режим конституционной свободы / Е.В. Гриценко, С.В. Елисеева, А.О. Иванов, О.А. Кудряшова // Конституц. и муницип. право. № 1. С. 22-31.

Карасев А.Т., Жилина М.Л. 2010. Некоторые аспекты ограничения политических прав и свобод граждан // Изв. высш. учеб. заведений. Уральский регион. № 1. С. 8-13.

Мисливская Г. 2017. Матвиенко рассказала о возможном запрете на участие детей в митингах [Электронный ресурс] // Рос. газ. 24 мая. URL: <https://rg.ru/2017/05/24/matvienko-rasskazala-o-vozmozhnom-zaprete-na-uchastie-detej-v-mitingah.html> (дата обращения: 30.06.2017).

Исакова А. 2017. Москалькова поддержала запрет на участие подростков в акциях протеста [Электронный ресурс] // ТАСС : Информ. агентство России. 23 мая. URL: <http://tass.ru/politika/4273167> (дата обращения: 30.06.2017).

Ризькин М.А. 2016. Ограниченные политические права несовершеннолетних: теоретико-правовые основы, международные стандарты и опыт РФ // Lex Russica. № 2 (111). С. 29-39.

Руденко В.Н. 2012. «Чистая демократия» и ее атрибуты // Сиб. филос. журн. Т. 10, № 3. С. 120-126.

Саликов М.С. 2016. Избирательный цикл 2011–2016 гг.: первичный анализ правового регулирования и правоприменения // Конституц. и муницип. право. № 12. С. 47-50.

Сыманюк Н.В. 2014. Эволюция и формы конституционно-правового регулирования порядка распределения компетенции в федеративных системах России и Германии // Рос. право: образование, практика, наука. № 2 (83). С. 108-113.

Степанов Д.И. 2017. Идеологическая нейтральность институтов конституционного дизайна // Сравн. конституц. обозрение. № 3 (118). С. 46-70.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с поправками) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 30.06.2017).

Конвенция о правах ребенка [Электронный ресурс]. Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г. Вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г. Вступила в силу для России с 15 сентября 1990 г. Конвенция ратифицирована постановлением ВС СССР от 13.06.1990 г. № 1559-1. URL: <http://base.garant.ru/2540422/> (дата обращения: 30.06.2017).

Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://dokumenty24.ru/zakony-rf/zakon-ob-obrazovanii-v-rf.html> (дата обращения: 30.06.2017).

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12135831/> (дата обращения: 30.06.2017).

Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/179146/> (дата обращения: 30.06.2017).

Aden H. 2016. Versammlungsfreiheit – zehn Jahre nach der Föderalismusreform. Entwicklungstrends und verpasste Chancen. Vorgänge // Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik. Jg. 55. № 213, heft 1. S. 7-18.

Blanke T., Sterzel D. 1981. Demonstrationfreiheit – Geschichte und demokratische Funktion // Kritische Justiz (KJ). Jg. 14. Heft 4. S. 347-369.

Brenneisen H. Wilksen M. 2011. Versammlungsrecht. Das hoheitliche Eingriffshandeln im Versammlungsgeschehen. Aufl. 4. Bonn. 635 s.

Hanschmann F. 2009. Demontage eines Grundrechts – Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes // Die Öffentliche Verwaltung (DÖV). Mai. Heft 10. S. 389-399.

Haselhaus F. Nowak C. 2006. Handbuch der Europäischen Grundrechte. München : Verlag C.H. Beck ; Wien : Linde Verlag ; Bern : Verlag Stampfli & Cie AG. 1812 s.

Hillgruber C. 2016. Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie. Der Schutz des demokratischen Resonanzbodens in der Rechtsprechung des BVerfG // Juristen Zeitung (JZ). Mai. Bd. 71, heft 10. S. 495-507.

Kempny S. 2014. Rechtfertigungslast für unterschiedliche (Versammlungs-) Gesetze der Länder // Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). Heft 10. S. 191-194.

Leisner W. 2015. „Straßendemokratie“ – Aufstand oder Widerstand? Hoffnung oder Gefahr? // Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). Heft 1-2. S. 31-34.

Papier H.-J. 2016. Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts // Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl). Bd. 131, heft 22. S. 1417-1422.

Scheidler A. 2008. Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht – Erste Aktivitäten der Länder // Zeitschrift für Rechtspolitik. Heft 5. S. 151-153.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438) [Электронный ресурс] // Deutscher Bundestag. URL: <https://www.bundestag.de/grundgesetz> (дата обращения: 12.05.2017).

UN-Kinderrechtskonvention – Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Bekanntmachung vom 10. Juli 1992 – BGBl. II S. 990 (Конвенция о правах ребенка подписана ФРГ 26.01.1990 г., одобрена Бундестагом и Бундесратом 17.02.1992 г. и вступила в силу для ФРГ 5 апреля 1992 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://zozukqw.stadt-brandenburg.de/fileadmin/pdf/51/Kinderschutz/UN-Kd_rechts_konvention.pdf (дата обращения: 12.05.2017).

Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) 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) m.W.v. 11.12.2008 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/versammlg/gesamt.pdf> (дата обращения: 30.06.2017).

Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 421, BayRS 2180-4-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. November 2015 (GVBl. S. 410) geändert worden ist [Электронный ресурс]. URL: <http://gesetze-bayern.de> (дата обращения: 30.06.2017).

Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 25. Januar 2012 [Электронный ресурс] // Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 2012. № 2. S. 54. URL: <http://www.sachsen-gesetze.de> (дата обращения: 30.06.2017).



A.Salenko.Svobodamirnykhsobraniyideti:zakonodatel'stvo i opyt Rossii i Germanii [Freedom of peaceful assembly and children: law and practice of Russia and Germany], *Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-niya Ros. akad. nauk*, 2018, vol. 18, iss. 1, pp. 79–93. (in Russ.).

Alexander V. Salenko, Candidate of Law, Master of Law (LL.M., Göttingen), Associated Professor, Department of International and European Law, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia. E-mail: ASalenko@kantiana.ru

Article received 07.07.2017, accepted 05.09.2017, available online 01.04.2018

FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY AND CHILDREN: LAW AND PRACTICE OF RUSSIA AND GERMANY

Abstract. This article provides the comparative constitutional research of the Public Assembly Law in Germany and Russia. In particular, the author examines constitutionality and permissibility of children's participation in public assemblies. Using examples of real cases from Germany and Russia, the author considers conflicting views regarding participation and non-participation of minors in the different type of political rallies, such as assemblies, meetings, demonstrations, marches, and pickets. The article systematically reviews the existing international standards on freedom of peaceful assembly, relevant domestic legislation and legal practice with regard to public events with the participation of children (i.e. citizens under 18 years of age). The author focuses on restrictions existing in German and Russian laws concerning children's participation in public assemblies. In particular, the Russian Public Assembly Law limits the rights of minor children to organize three types of the public events (demonstration, march, picket). The German legislation – in the vast majority of the federal states (Bundesländer) – contains a clause, which states that as the marshal (Ordner) must act only adult citizens; however, it should be noted that in remaining three federal states (Bundesländer) – Lower Saxony, Saxony-Anhalt and Schleswig-Holstein – there are no limits on children's freedom of the peaceful assembly. Special attention is given to the analysis of the provisions of the Russian educational law; in particular, the author investigates the principle of political neutrality of education and professionalism. According to this fundamental principle, any form of political agitation and campaigning is categorically prohibited in educational organizations; their workers are not allowed to advocate either for or against participation (non-participation) in any type of public assemblies. Based on comparative research, the author provides recommendations to prohibit involvement of children into so-called unauthorized public assemblies. However, the author stresses that this ban should be established in the Russian Law (namely, in the Russian Code of Administrative Offences) in the separate article, which would assign general liability for any involvement of minors in any type of administrative offences (not limited merely to prohibition children's involvement in so-called unauthorized public assemblies only).

Keywords: children, minors, constitutional capacity, Grundrechtsmündigkeit, assemblies, meetings, demonstrations, marches, pickets, freedom of peaceful assembly, public

assembly law, public event organizer, marshal, Ordner, political neutrality of education, Germany, Russia, Federal Republic of Germany, Russian Federation.

References

Aden H. *Versammlungsfreiheit – zehn Jahre nach der Föderalismusreform. Entwicklungstrends und verpasste Chancen. Vorgänge* [Freedom of assembly – ten years after the federalism reform. Development trends and missed opportunities], *Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, 2016, annual set (vol.) 55, no. 213, iss. 1, pp. 7-18. (in German).

Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 421, BayRS 2180-4-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. November 2015 (GVBl. S. 410) geändert worden ist [The Bavaria Law concerning Assemblies and Processions from 22.06.2008, amended by law from 23.11.2015], available at: URL: <http://gesetze-bayern.de> (accessed 30 June 2017). (in German).

Blanke T., Sterzel D. *Demonstrationsfreiheit – Geschichte und demokratische Funktion* [Freedom of assembly – History and democratic function], *Kritische Justiz (KJ)*, 1981, annual set (vol.) 14, iss. 4, pp. 347-369. (in German).

Brenneisen H. Wilksen M. *Versammlungsrecht. Das hoheitliche Eingriff shandeln im Versammlungsgeschehen* [Freedom of assembly. sovereign interference into public events], 4th ed., Bonn, 2011, 635 p. (in German).

Bryleva E.A. *Rebenok, deti, nesovershennoletnie v sovremennoy Rossii: razlichayutsya li oni pri opredelenii ikh pravovogo statusa* [Child, children, minors in the modern Russia: is there any difference by the definition of their legal status], *Mir politiki i sotsiologii*, 2016, no. 9, pp. 99-108. (in Russ.).

«Byla chrezmerno emotsional'na». *Uchitelya, grozivshego ucheniku detdomom iz-za uchastiya v mitinge 26 marta, nakazyvat' ne stali* [«She was excessively emotional». Teacher who has threatened a pupil with placement in children's home was not punished], *Informatsionnoe agentstvo «Znak»*, available at: URL: https://www.znak.com/2017-06-06/uchitelya_grozivshego_ucheniku_detdomom_iz_za_uchastiya_v_mitinge_26_marta_nakazyvat_ne_stali (accessed 7 July 2017). (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 19 iyunya 2004 goda № 54-FZ «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh» (s izm. i dop.) [Federal Law from 19.06.2004 No 54-FZ «About assemblies, meetings, demonstrations, marches and pickets»], available at: URL: <http://base.garant.ru/12135831/> (accessed 30 June 2017). (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 24 iyulya 1998 goda № 124-FZ (red. ot 28.12.2016) «Ob osnovnykh garantiyakh prav rebenka v Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law from 24.07.1998 No 124-FZ «About fundamental guarantees of children's rights in the Russian Federation»], available at: URL: <http://base.garant.ru/179146/> (accessed 30 June 2017). (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 29 dekabrya 2012 goda № 273-FZ (red. ot 01.05.2017) «Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law from 29.12.2012 No 273-ФЗ «On Education in the Russian Federation»], available at: <https://dokumenty24.ru/zakony-rf/zakon-ob-obrazovanii-v-rf.html> (accessed 30 June 2017). (in Russ.).

Garanina I.G., Shakurova G.Z. *Opredelenie ponyatiya «molodezh'», ego razgranichenie ot ponyatiy «deti» i «nesovershennoletniy»* [Definition of «youth» and its difference from definitions «children» and «minors»], *Nauchnaya diskussiya: voprosy yurisprudentsii*, 2017, no. 4 (55), pp. 113-119. (in Russ.).

Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen vom 25. Januar 2012 [Saxon Law concerning Assemblies and Processions from 25.01.2012], *Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt*, 2012, no. 2, pp. 54, available at: URL: <http://www.sachsen-gesetze.de> (accessed 30 June 2017). (in German).

Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) 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) m.W.v. 11.12.2008 [German Federal Law concerning Assemblies and Processions from 15.11.1978, as amended by the federal law on 08.12.2008 and 11.12.2008], available at: URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/versammlg/gesamt.pdf> (accessed 30 June 2017). (in German).

Gritsenko E.V., Eliseeva S.V., Ivanov A.O., Kudryashova O.A. *Novelly zakonodatel'stva o svobode publichnykh meropriyatiy: rezhim konstitutsionnoy svobody* [The amendments to public events legislation: regime of the constitutional freedom], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 1, pp. 22-31. (in Russ.).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438) [Basic Law of the Federal Republic of Germany from 23rd May 1949], *Deutscher Bundestag*, available at: URL: <https://www.bundestag.de/grundgesetz> (accessed 12 May 2017). (in German).

Hanschmann F. *Demontage eines Grundrechts – Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes* [Disassembly of the fundamental right – Constitutionality of the Bavaria Law concerning Assemblies and Processions], *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 2009, iss. 10, May, pp. 389-399. (in German).

Haselhaus F. Nowak C. *Handbuch der Europäischen Grundrechte* [Compendium of the European fundamental rights], Munich, Verlag C.H. Beck, Vienna, Linde Verlag, Bern, Verlag Stampfli & Cie AG, 2006, 1812 p. (in German).

Hillgruber C. *Die Meinungsfreiheit als Grundrecht der Demokratie. Der Schutz des demokratischen Resonanzbodens in der Rechtsprechung des BVerfG* [Freedom of Speech as democratic fundamental right], *Juristen Zeitung (JZ)*, 2016, vol. 71, iss. 10, May, pp. 495-507. (in German).

Isakova A. *Moskal'kova podderzhala zapret na uchastie podrostkov v aktsiyakh protesta* [Moskal'kova supported the ban of the adolescent and youth participation in public protest actions], *TASS : Informatsionnoe agentstvo Rossii*, 2017, 23 May, available at: URL: <http://tass.ru/politika/4273167> (accessed 7 July 2017). (in Russ.).

Karasev A.T., Zhilina M.L. *Nekotorye aspekty ogranicheniya politicheskikh prav i svobod grazhdan* [Selected aspects of restrictions of political rights and freedoms of citizens], *Izvestiya vysshihkh uchebnykh zavedeniy. Ural'skiy region*, 2010, no. 1, pp. 8-13. (in Russ.).

Kempny S. *Rechtfertigungslast für unterschiedliche (Versammlungs-) Gesetze der Länder* [Justification of different laws of German states ('bundesländer') concerning Assemblies and Processions], *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2014, iss. 10, pp. 191-194. (in German).

Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s popravkami) [Constitution of the Russian Federation], available at: URL: <http://base.garant.ru/10103000/> (accessed 30 June 2017). (in Russ.).

Konventsia o pravakh rebenka. Odobrena General'noy Assambleey OON 20.11.1989 g. Vstupila v silu dlya SSSR 15 sentyabrya 1990 g. Vstupila v silu dlya Rossii s 15 sentyabrya 1990 g. Konventsia ratifitsirovana postanovleniem VS SSSR ot 13.06.1990 g. № 1559-I [Convention on the Rights of the Child. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20.11.1989, entry into force for Russia and Soviet Union 15.09.1990], available at: URL: <http://base.garant.ru/2540422/> (accessed 30 June 2017). (in Russ.).

Leisner W. „Straßendemokratie“ – *Aufstand oder Widerstand? Hoffnung oder Gefahr?* [“Street democracy” – uprising or resistance? hope or danger?], *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2015, iss. 1-2, pp. 31-34. (in German).

Mislivskaya G. *Matvienko rasskazala o vozmozhnom zaprete na uchastie detey v mitingakh* [Matvienko told about possible ban of children's participation in meetings], *Rossiyskaya gazeta*, 2017, 24 May, available at: URL: <https://rg.ru/2017/05/24/matvienko-rasskazala-o-vozmozhnom-zaprete-na-uchastie-detej-v-mitingah.html> (accessed 7 July 2017). (in Russ.).

Papier H.-J. *Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts* [Actual problems of freedom of assembly law], *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 2016, vol. 131, iss. 22, pp. 1417-1422. (in German).

Riekkinen M.A. *Ogranichennye politicheskie prava nesovershennoletnikh: teoretiko-pravovye osnovy, mezhdunarodnye standarty i opyt RF* [Limited political rights of minors: legal and theoretical foundations, international standards and experience of the Russia], *Lex Russica*, 2016, no. 2 (111), pp. 29-39. (in Russ.).

Rudenko V.N. «Chistaya demokratiya» i ee atributy [«Pure democracy» and its attributes], *Sibirskiy filosofskiy zhurnal*, 2012, vol. 10, no. 3, pp. 120-126. (in Russ.).

Salikov M.S. *Izbratel'nyy tsikl 2011–2016 gg.: pervichnyy analiz pravovogo regulirovaniya i pravoprimeneniya* [Electoral cycle 2011 – 2016: first analyses of the legal regulation and law enforcement], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2016, no. 12, pp. 47-50. (in Russ.).

Scheidler A. *Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht – Erste Aktivitäten der Länder* [Changes to the legislative competence in the freedom of assembly law – first activities of the German federal states ('Bundesländer')], *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2008, iss. 5, pp. 151-153. (in German).

Stepanov D.I. *Ideologicheskaya neytral'nost' institutov konstitutsionnogo dizayna* [Ideological neutrality of constitutional design institutions], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2017, no. 3 (118), pp. 46-70. (in Russ.).

Symanyuk N.V. *Evolutsiya i formy konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya poryadka raspredeleniya kompetentsii v federativnykh sistemakh Rossii i Germanii* [Evolution and forms of the constitutional regulation of the competence distribution in the federative systems of Russia and Germany], *Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2014, no. 2 (83), pp. 108-113. (in Russ.).

UN-Kinderrechtskonvention – Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Bekanntmachung vom 10. Juli 1992 – BGBl. II S. 990 [Convention on the Rights of the Child. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20.11.1989], available at: URL: https://zozukw.stadt-brandenburg.de/fileadmin/pdf/51/Kinderschutz/UN-Kd_rechts_konvention.pdf (accessed 12 May 2017). (in German). Entry into force for Germany 5.04.1992.