

Свобода собраний в России.

Антиконституционные нормы и незаконное правоприменение

Доклад

12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме была принята Конституция Российской Федерации, в статье 1 определившая, что Россия есть демократическое и правовое государство, а в статье 2 статье провозгласившая, что:

«Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства».

Раскрывая основу демократического государства, Конституция в статье 3 установила, что:

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.
2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Одним из общепризнанных средств непосредственного участия народа в осуществлении власти является свобода собраний. Поэтому в статье 31 Конституции РФ записано:

«Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Статья 15 Конституции РФ провозглашает два важнейших правовых положения:

1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.
4. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Признание международных стандартов в сфере гражданских прав дополнительно подчеркнута в ч.1. Статьи 17 Конституции РФ:

1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

В частности, указанное в этой статье имеет прямое отношение к положению ч.1 статьи 20 Всеобщей декларации прав человека, принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года:

Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций,

к статье 9.2 Копенгагенского документа ОБСЕ (1990):

[Государства-участники подтверждают, что]: Каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам,

а также к статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП):

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

30 марта 1998 г. вступил в силу Федеральный закон №54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», заключенной в г.Риме 04 ноября 1950 г., (с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) ETS N 005 (Далее: Конвенция),

в связи с чем Российская Федерация приняла на себя вытекающие из нее международные обязательства в сфере защиты прав человека и, в частности, в соответствии со ст.25 Конвенции, признала компетенцию Европейской комиссии по правам человека, а в соответствие со ст.46 Конвенции - юрисдикцию Европейского суда по правам человека в Страсбурге (далее: ЕСПЧ).

В том числе, Российская Федерация обязалась исполнять ст. 11 Конвенции: Свобода собраний и объединений

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

и ст. 17: Запрещение злоупотреблений правами

Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции.

Вступивший в действие 19 июня 2004 г. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» №54 – ФЗ (далее: Закон о митингах) в первой же своей статье декларировал соответствие Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права:

Статья 1. Законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях

1. Законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и включает в себя настоящий Федеральный закон и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издаются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, принимают и издаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако, даже в своей первой, оригинальной редакции, до внесения двух комплексов поправок, введенных Федеральным законом от 08.06.2012 № 65-ФЗ и Федеральным законом от 21.07.2014 № 258-ФЗ, существенно ограничивающих права граждан, предусмотренные ст. 31 Конституции РФ, Закон о митингах подвергся критике Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской Комиссии) в Заключении №658/2011 от 20 марта 2012 г. CDL-AD (2012)003. Не вдаваясь в тонкости аналитической и мотивирующей частей Заключения, приводим только основные выводы:

IV. Выводы

48. Венецианская Комиссия отмечает, что право на мирные собрания, закрепленное в Статье 11 Европейской Конвенции о Правах Человека, является фундаментальным правом и одной из основ демократического общества. По её мнению, эффективные гарантии права на свободу собраний зависят не только от качества правового регулирования его реализации, но и от порядка, в котором это законодательство толкуется и применяется. Презумпция в пользу собраний является существенной и должна влиять на использование исполнительными органами власти и силовыми структурами дискреционных полномочий, которые предоставляются им в силу правового регулирования.

49. Главными результатами анализа Венецианской Комиссией Закона о Собраниях в рамках значения Статьи 11 ЕКПЧ являются следующие:

- Рекомендуются включить в Закон о Собраниях положения о презумпции в пользу проведения собраний, принципах пропорциональности и отсутствия дискриминации*
- Необходимо пересмотреть порядок предварительного уведомления согласно Статьям 5.5, 7 и 12 Закона о Собраниях; сотрудничество между организаторами и органами власти в Статье 12 Закона о Собраниях необходимо закрепить на добровольной основе, уважая автономию собраний и без лишения организаторов права проводить собрание на основании несогласования любых изменений формата собрания или несоблюдения временных рамок для уведомления о публичном мероприятии; полномочие органов исполнительной власти изменять формат публичного мероприятия должно быть ограничено до случаев, когда есть обоснованные причины для таких действий (Статья 11.2 ЕКПЧ), с учетом принципов пропорциональности, отсутствия дискриминации и презумпции в пользу собраний.*
- Приветствуется право оспаривать решения в суде (Статья 19 Закона о Собраниях); необходимо предусмотреть, что решение суда будет выноситься до плановой даты собрания, например, посредством доступности судебных запретов;*
- Стихийные собрания и срочные собрания, также как и совместные и альтернативные демонстрации, должны быть разрешены, если они носят мирный характер и не*

представляют прямой угрозы насилия или серьезной опасности общественной безопасности;

- Основания для ограничения собраний должны быть сужены для применения принципа пропорциональности с целью приведения их в соответствие со Статьей 11.2 ЕКПЧ, и основания для приостановления и прекращения собраний должны быть ограничены общественной безопасностью или угрозой неизбежного насилия;
- Обязанности организаторов в Статье 5.4 Закона о Собраниях должны быть уменьшены; их обязательство поддерживать общественный порядок должно быть ограничено демонстрацией должной осторожности;
- Бланкетные ограничения времени и места публичного мероприятия должны быть сужены.

Венецианская комиссия, рассчитывая на обязательства, принятые на себя Российской Федерацией при вступлении в Совет Европы и присоединении к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, высказала надежду на усовершенствование законодательства РФ и готовность оказать содействие в этом вопросе:

50. Венецианская Комиссия надеется, что российские власти проведут конструктивный диалог для улучшения Закона о Собраниях и обеспечения беспрепятственной реализации права на свободу мирных собраний в Российской Федерации. Венецианская Комиссия готова оказывать содействие в этом.

При подготовке Заключения Венецианская комиссия руководствовалась, в частности, Руководящими принципами по свободе мирных собраний, подготовленных советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы, вышедших во 2-ом издании в 2011 г. (далее: *Руководящие принципы*)

По упомянутым в Заключении №658/2011 от 20 марта 2012 г. CDL-AD (2012)003 вопросам Руководящие принципы содержат вполне конкретные и четкие требования к национальным законодательствам и толкования международно признанных правовых норм.

Так, «презумпция в пользу проведения собраний» отнесена к Основным регулирующим принципам, освещенным в пп. 2.1 - 2.4 Раздела А:

2. Основные регулирующие принципы

2.1 Презумпция в пользу проведения собраний. Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, то его реализацию 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. В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний.

2.2 Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите. Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования. В частности, государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, защищать эти собрания, а также должно обеспечить отсутствие помех при распространении в обществе информации о предстоящих собраниях.

Относительно порядка и смысла предварительного уведомления Руководящие принципы в п.4.1, 4.2 раздела А указывают:

4.1 Уведомление. Международное право в области прав человека не требует, чтобы в национальном законодательстве содержалось требование подачи предварительного уведомления о собрании. Действительно, в открытом обществе многие типы собраний не требуют какого-либо вида государственного регулирования. Поэтому предварительное уведомление должно требоваться лишь в тех случаях, когда его цель заключается в предоставлении государственным органам возможности провести подготовку, необходимую для содействия свободе собрания, и организовать охрану общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц. Любое положение законодательства по этому вопросу должно требовать от организатора собрания подачи уведомления о намерениях, а не просьбы о разрешении. ...

4.2 Стихийные собрания. Если законодательство требует подачи предварительного уведомления, в его положениях должен быть прямо предусмотрен отказ от этого требования в тех случаях, когда подача такого уведомления оказывается невозможной с практической точки зрения. Такое исключение действует только в тех обстоятельствах, когда невозможно уложиться в установленный законом срок. Власти всегда должны обеспечивать защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения его мирного характера.

Относительно упомянутого в Заключении принципа пропорциональности п.2.4 раздела А Руководящих принципов требует следующего:

2.4 Пропорциональность. Любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть пропорциональными. В процессе достижения органами власти законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства. Принцип пропорциональности требует, чтобы органы власти автоматически не накладывали ограничения, которые существенным образом меняют характер мероприятия, – например, не следует переносить место проведения собрания в удаленные от центра районы города.

Однако, несмотря на принятые Российской Федерацией международные обязательства, подвергшиеся критике положения Закона о митингах не были пересмотрены, а текущая практика выявила в корне расходящееся с международными правовыми нормами толкование Закона со стороны власти, отчетливо проявившееся во время разгона мирной демонстрации 6 мая 2012 г. и последовавшего за ним «Болотного процесса».

Так, Руководящие принципы содержат очень развернутые положения относительно условий допустимого прекращения мирных собраний и применения силы при их принудительном прекращении. §§163 – 168 Раздела Б (Пояснительной записке), являющегося неотъемлемой частью руководящих принципов (см. Введение, с.11), прямо указывают, что:

§163. Содействие мирным собраниям, которые проводятся с несоблюдением установленных законом предварительных условий или со значительными отклонениями от условий, указанных в уведомлении. Если организаторы не обеспечивают выполнение каких-либо обязательных предварительных условий для проведения собрания (включая требование о надлежащем уведомлении, а также необходимые и пропорциональные ограничения, установленные законом) или отказываются их выполнять, то они могут быть привлечены к ответственности. Европейский суд по правам человека (дела *Bukta and Others v. Hungary* (Букта и другие против Венгрии), (2007 г.), пункт 36; *Éva Molnár v. Hungary* (Эва Мольнар против Венгрии), (2008 г.), пункт 36) постановил, что решение о разгоне таких собраний «на основании лишь отсутствия требуемого предварительного уведомления, и при том, что его участники ведут себя в соответствии с законом, является непропорциональным ограничением свободы мирных собраний» ...

§165. Разгон собраний. Правоохранительным органам не следует прибегать к разгону собраний, если они проходят мирно. Разгон собрания должен быть самой крайней мерой, и органы власти обязаны учитывать возможные последствия, руководствуясь международными стандартами. ...

§166. Разгон собрания следует проводить лишь в том случае, если сотрудники правоохранительных органов приняли все разумные меры для содействия собранию и для защиты его от нанесения ему вреда (включая, например, усмирение враждебно настроенных зрителей, угрожающих применением насилия), а также если существует прямая угроза насильственных действий.

Все эти положения оказались показательно нарушенными в ходе событий 6 мая 2012 года на Болотной площади: мирная демонстрация была в отсутствие законных оснований разогнана полицией с неадекватным применением силового воздействия, а целый ряд ее участников оказался под следствием и судом и получил реальные сроки заключения за несовершенно совершенные ими «преступления». Более того, как установлено общественным расследованием и материалами защиты, полиция сама спровоцировала давку, выдав её последствия за «массовые беспорядки», якобы явившиеся основаниями для применения силы и последующих репрессий.

События 6 мая 2012 г. на Болотной площади, спровоцированные самими властями, были также использованы ими как повод для внесения конъюнктурных изменений репрессивного характера в законодательство, регулирующее организацию и проведение массовых мероприятий, и для дальнейшего ужесточения ответственности за правонарушения в сфере общественной безопасности.

Необходимо обратить особое внимание на предупреждение Руководящих принципов относительно «ситуативных» поправок в законодательство о митингах, содержащееся §13 Раздела Б:

Помимо этого, принцип верховенства права требует правовой стабильности и предсказуемости. Например, поправки и дополнения, которые вносят в закон по следам конкретных событий, нередко приводят к частичным или мелким реформам законодательства, которые оказывают пагубное влияние на защиту прав и на общую согласованность правовой базы.

Однако, сразу после событий 6 мая 2012 г., представлявших собой, согласно выводам Доклада Комиссии «Круглого стола 12 декабря» по Общественному расследованию событий 6 мая 2012 года на Болотной площади», обнародованным 22 апреля 2013 г., «заранее спланированное, осознанное, целенаправленное, с особой жестокостью и цинизмом массовое нарушение Конституции РФ и российских законов» (с.145 Доклада), Федеральным законом от 08.06.2012 N 65-ФЗ были внесены ужесточающие поправки как в Закон о митингах, так и в связанные с ним статьи КОАП РФ, только увеличившие расхождение российского законодательства с международно принятыми нормами права.

Так, в Закон о митингах был внесен целый ряд поправок, касающихся, в частности:

- очень чувствительного вопроса о разрешении проведения предварительной агитации лишь с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а не с момента подачи уведомления о его проведении (ч.1 ст.10 Закона о митингах), как то было ранее установлено законом;
- введение права субъектов РФ вводить запреты на проведение собраний, митингов и т.д. там, где они могут «повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры» (ч.2.2 ст.8 Закона о митингах);

- запрета быть организаторами публичных мероприятий лицам, два или более раза привлекавшимся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1 – 20.3, 20.18 и 20.29 КоАП РФ, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию (п.1.1 ч.2 ст.5 Закона о митингах);
- возложение на организатора публичного мероприятия обязанности принимать меры по недопущению превышения заявленной в уведомлении численности участников мероприятия и установление административной ответственности организатора за неисполнение этой обязанности (п.7.1 ч.4 ст.5 Закона о Митингах); 112
- установление гражданской ответственности организатора публичного мероприятия в случае неисполнения им предусмотренных обязанностей за вред, причиненный участниками мероприятия (ч.6 ст.5 Закона о митингах);
- возможность признания решением суда по конкретным случаям совокупности одиночных пикетов, объединенных единым замыслом и общей организацией, одним публичным мероприятием (ч.1.1 ст.7 Закона о митингах);
- наделение органов исполнительной власти субъектов РФ полномочием определять специально отведенные места для проведения публичных мероприятий (ч.1.1 и 2.1 ст.8 Закона о митингах);
- требование к участникам не закрывать лица масками (п.11 ч.4 ст.5 Закона о митингах).

Все эти новеллы, особенно если рассматривать их в системной взаимосвязи и с учётом их общей репрессивной направленности, находятся в прямом противоречии с однозначно и конкретно выраженными положениями Руководящих принципов, т.е. с теми самыми «общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации», на которых, как сказано в ч.1 ст.1, Закон о митингах и основывается (или декларируется, что основывается).

Так, по вопросу агитации п.2.2 Раздела А Руководящих принципов требует:

государство ... должно обеспечить отсутствие помех при распространении в обществе информации о предстоящих собраниях.

Принятая поправка относительно возможности запрета на проведение собраний там, где они могут создать помехи для транспорта, пешеходов и социальной инфраструктуры прямо противоречит международным нормам, выраженным в п.3.2 Раздела А Руководящих принципов:

Собрания являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движение транспорта или пешеходов. Это соображение должно учитываться при рассмотрении необходимости каких-либо ограничений,

и развернутых в §§19, 20 и 80 Раздела Б:

§19. Данные «Руководящие принципы» применимы к собраниям, проводимым в публичных местах (которые включают, но не ограничиваются общественными парками, площадями, улицами, дорогами, проспектами, тротуарами и пешеходными дорожками), равное право на использование которых есть у каждого человека. В частности, государство должно всегда способствовать проведению публичных собраний в предпочтительном для их организаторов месте, если это публичное место, которое обычно доступно для людей.

§20. Участники собраний имеют такие же права на пользование публичным пространством в течение разумного периода времени, как и любые другие лица.

Более того, публичный протест, как и свобода собраний в целом, должны рассматриваться как такое же обоснованное использование публичного пространства, как и другие цели, для которых чаще всего используются общественные места (например, торговля и движение транспорта и пешеходов).

§80. Защита прав и свобод других лиц. Административный орган обязан найти баланс между соблюдением такого важного права, как право на свободу собраний, и вступающими в противоречие с ним правами других лиц, которые живут, работают, делают покупки, занимаются торговлей или бизнесом в зоне проведения собрания. Этот баланс призван обеспечить, чтобы в том же месте одновременно с проведением собрания могла продолжаться другая деятельность – при условии, что сама эта деятельность не является чрезмерно обременительной для других. Временное нарушение автомобильного или пешеходного движения само по себе не может служить причиной для наложения предварительных ограничений на конкретное собрание. Возражения против собрания сами по себе также не могут служить достаточным основанием для введения предварительных ограничений на данное собрание. Толерантность очень важна для любого демократического общества; в связи с этим, для публичных собраний следует установить высокий порог допустимости, лишь при превышении которого может быть установлено, что то или иное собрание сопряжено с необоснованным посягательством на права и свободы других лиц. Здесь особенно важно учитывать, что свобода собраний, по определению, представляет собой лишь временное вмешательство в права других лиц.

По вопросам ответственности организаторов Руководящие принципы в §112 Раздела Б устанавливают, что:

Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение своих обязанностей, если они прилагали адекватные усилия к их выполнению. Более того, организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников или третьих лиц, либо за незаконные действия, участвовать в которых организаторы не планировали и прямого участия в которых не принимали. Привлечение организаторов акций к ответственности представляет собой явно непропорциональную реакцию, так как при этом организаторам вменяются в вину действия, которые были совершены другими лицами (в том числе и возможными агентами-provokatorami) и которые практически невозможно было предвидеть

Относительно одиночного пикетирования позиция, зафиксированная в §§ 127,128 Раздела Б Руководящих принципов сформулирована предельно ясно:

§127 ...Если к одиночному пикетчику присоединяется другой или другие, то к такому собранию следует относиться так же, как к стихийному собранию.

§128. Стихийные собрания следует считать законными и их следует рассматривать в качестве ожидаемого (а не исключительного) признака здоровой демократии.

Это положение Руководящих принципов, помимо указания на законность группы одиночных пикетов, подтверждает и то, что стихийные нарушения одиночного характера пикета, повлекшие его перерастание в стихийное собрание, не являются правонарушением.

Дополнение к Закону о митингах относительно определения специальных мест для проведения публичных мероприятий и введения фактически разрешительного порядка на проведение мероприятий в иных местах прямо противоречит всей направленности Руководящих принципов, многократно указывающих на недопустимость таких ограничений:

§45. Если, учитывая фактические обстоятельства, государственные органы имеют надлежащие основания для вывода о необходимости наложения ограничений на время или место проведения собрания (а не просто на порядок его проведения), то следует предложить подходящую альтернативу по времени или месту проведения

такого собрания. Любая альтернатива должна обеспечивать, чтобы сообщение, выражению которого посвящено данное собрание, все равно могло быть эффективно доведено до тех, кому оно адресовано. Другими словами, собрание должно проводиться в зоне «видимости и слышимости» целевой аудитории

§101. «Видимость и слышимость». Пределы действия любых ограничений на свободу собраний должны быть четко определены с учетом того, что нередко число способов эффективного донесения тех или иных посланий до внимания других людей является очень небольшим. В случае применения ограничений следует обеспечить, чтобы они полностью соответствовали принципу пропорциональности и всегда способствовали проведению собрания в зоне «видимости и слышимости» его «объекта» или целевой аудитории.

§103. Организатора собрания не следует ни принуждать, ни заставлять принимать любую альтернативу (альтернативы), предложенные властями, или вступать с властями в переговоры об основных аспектах планируемого собрания (в частности, о времени и месте его проведения). В противном случае это подорвало бы саму сущность права на свободу мирных собраний.

Полный запрет на использование масок участниками массовых собраний, введенный поправками к Закону о митингах, также не соответствует международным правилам, отраженным в §98 Раздела Б Руководящих принципов:

§98. Ношение на мирном собрании масок в целях выражения содержания послания не следует запрещать до тех пор, пока маска или костюм не используются лишь для предотвращения идентификации личности человека, поведение которого создает вероятную причину для ареста, и до тех пор, пока маска не создает явной и непосредственной угрозы неизбежного противоправного поведения.

Приведенные примеры в полной мере демонстрируют, что принятые Федеральным законом от 08.06.2012 N 65-ФЗ изменения и дополнения в Закон о митингах еще больше отдалили его от международных норм и обязательств Российской Федерации по их соблюдению, во многих случаях вступив с последними в прямое противоречие.

Параллельно с внесением корректив в Закон о митингах, Федеральным законом от 08.06.2012 N 65-ФЗ были внесены поправки в КоАП РФ, существенно и необоснованно ужесточившие административную ответственность за нарушения Закона о митингах.

Так, в новой редакции была принята статья 20.2 КоАП РФ, существенно ужесточившая наказания за ее нарушения, как в части повышения размера штрафов, так и посредством применения в качестве меры наказания привлечения к обязательным работам. При этом если до внесения изменений КоАП предусматривал штраф для граждан в размере от 100 рублей до 5000 рублей, то новые нормы установили штраф до 300 000 рублей (т.е. в 60 раз выше), а для должностных лиц – до 600 000 рублей, при этом нижние пределы штрафов для граждан были установлены в 5000 рублей.

Кроме того, вновь введенной ст. 3.13 КоАП РФ предусмотрен новый вид наказания – обязательные работы на срок от 40 до 200 часов, применение которого не ставится в зависимость от того, повлекли ли действия нарушителя последствия для здоровья граждан, ущерб имуществу граждан или иных юридических лиц или что-либо подобное.

КоАП РФ был также дополнен новой статьей 20.2.2 «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка», которой по сути введён прямой запрет на стихийные массовые сходы и собрания граждан по неотложным вопросам. Своей исключительно расплывчатой диспозицией эта норма создаёт условия для предельно произвольного толкования и применения, а следовательно – и для злоупотреблений со стороны власти.

Одновременно было внесено изменение в ч.1 ст. 4.5 КоАП, согласно которому срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании с общих для КоАП трех месяцев был увеличен до года.

Как весь Закон от 08.06.2012 N 65-ФЗ «О внесении изменений...» (по порядку его принятия Государственной Думой), так и отдельные его положения были оспорены в Конституционном Суде РФ группой депутатов Государственной Думы и гр. Э.В.Савенко. Итогом рассмотрения явилось Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. №4-П (с особыми мнениями судей Конституционного Суда РФ В.Г.Ярославцева и С.М.Казанцева).

В основном внесенные изменения в Закон о митингах были признаны соответствующими Конституции.

Так, относительно права организаторов проводить агитацию лишь с момента согласования мероприятия органами исполнительной власти было указано, что до него организатор вправе лишь «осуществлять оповещение возможных участников публичного мероприятия о его предполагаемых целях, форме, месте, времени и иных условиях проведения» (п.2.2 мотивировочной и п.2 резолютивной частей Постановления №4-П), но не проводить агитационную кампанию.

Запрет лицам, подвергнутым административным наказаниям за нарушения Закона о митингах, быть организаторами публичных мероприятий в течение срока, пока они считаются подвергнутыми такому наказанию, Конституционный суд признал не противоречащим Конституции РФ (п.2.1 мотивировочной и п.1 резолютивной частей Постановления №4-П).

Норму, установившую обязанность организатора публичного мероприятия принимать меры по недопущению превышения указанной в уведомлении численности его участников, и административную ответственность организатора за превышение заявленной численности участников, Конституционный суд РФ, пусть и с рядом оговорок, также признал не противоречащей Конституции РФ (п. 2.3 мотивировочной и п.3 резолютивной частей Постановления №4-П). Обосновывая это решение, он допустил возможность самых разных, вплоть до прямо противоположных, толкований этой нормы, ввиду внутренней противоречивости приведённых доводов и оценочного характера критериев оценки наличия оснований привлечения организатора к ответственности.

Относительно требований к соблюдению минимального расстояния между участниками одиночного пикетирования и возможности суда в конкретных случаях признавать такие пикеты, объединённые единым замыслом и организацией, одним публичным мероприятием, Конституционный суд постановил, что они также не противоречат Конституции РФ (п.5 резолютивной части Постановления №4-П), оговорив, что такое признание может осуществляться только судебным решением и «только в случае, если судом будет установлено, что эти пикеты изначально были объединены единым замыслом и общей организацией и не представляют собой случайное совпадение действий отдельных пикетчиков».

К числу не соответствующих Конституции РФ положений Конституционный суд отнёс только:

- наступление гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия за вред, причиненный его участниками, «вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и

отсутствия его вины в причинении такого вреда» (п.2.4 мотивировочной и п.4 резолютивной частей Постановления №4-П), а также

- положение о наделении органов исполнительной власти субъектов РФ полномочием определять специально отведенные места для проведения публичных мероприятий (п. 2.2 мотивировочной и п. 6 резолютивной частей Постановления №4-П).

Столь же робкой оказалась реакция Конституционного суда РФ на дополнения и изменения в КоАП РФ, внесенные Федеральным законом от 08.06.2012 N 65-ФЗ.

Конституционный суд РФ посчитал не противоречащими Конституции РФ следующие изменения:

- введение административной ответственности по ст. 20.2. КоАП РФ за нарушения при проведении публичных мероприятия в виде за «совокупности актов пикетирования, проводимого одним участником, объединенных единым замыслом и единой организацией... одним публичным мероприятием» (п.5 резолютивной части Постановления №4-П), что оставляет по сути дела ничем не ограниченное поле для судебного произвола;

- установление повышенных штрафов за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП РФ, посчитав не соответствующими Конституции РФ лишь повышенные минимальные размеры штрафов, как не позволяющие «наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания», и указав, что до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений (которые так и не внесены по сей день) «размер административного штрафа ... может быть снижен судом ниже нижнего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения» (п.7 резолютивной части Постановления №4-П);

- введение новой меры наказания в виде обязательных работ, оговорив, правда, что они могут применяться «только, если они [нарушения] повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий» (п.8 резолютивной части Постановления №4-П);

- увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение Закона о митингах до одного года (п.9 резолютивной части Постановления №4-П);

- введение административной ответственности организаторов массовых мероприятий или массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка и причинение вреда здоровью человека или имуществу, нанесенных иными участниками, оговорив его необходимостью наличия «причинно-следственной связи между виновными действиями (бездействием) организатора... и наступившими последствиями в виде причинения вреда здоровью человека или имуществу».

Таким образом, с незначительными оговорками, Конституционный Суд РФ признал резкое ужесточение и без того далеко не совершенного, избыточно жесткого законодательства, не противоречащим Конституции, а следовательно - допустимым.

Нельзя не отметить, что позиция Конституционного Суда РФ, лишь слегка гладившего откровенно неправомерные положения закона, принятого Государственной Думой, по большинству принципиальных позиций разошлась с международным законодательством о свободе собраний, создавая почву для расширения списка обращений граждан Российской Федерации в Европейский Суд по правам человека с целью отстоять свои права. Позиция, занятая Конституционным Судом РФ, вызывает недоумение, поскольку именно он, в силу

своего статуса, и должен был требовать соблюдения конституционной нормы относительно приоритета международного законодательства и общепринятых правил и их неукоснительного соблюдения в законодательстве РФ и правоприменительной практике.

Позиция, занятая Конституционным Судом РФ в Постановлении №4-П, в значительной мере развязала руки законодателям для внесения очередной серии дополнений и изменений, принципиально сужающих правовое поле реализации гражданами права на мирные собрания и иные мирные публичные акции.

Изменения законодательства от 21 июля 2014 года

21 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон N 258-ФЗ, которым был внесен ряд изменений и дополнений репрессивного характера в Закон о митингах, КоАП РФ, УК РФ, УПК РФ и Закон о полиции. Наибольший объем ужесточающих поправок был внесен в КоАП РФ.

Так, Статьей 3 Федерального закона №258-ФЗ, в частности, предусмотрено:

3) статью 19.3 дополнить частью 6 следующего содержания:

"6. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1, 4 или 5 настоящей статьи, если оно совершено организатором или участником собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в связи с проведением указанного мероприятия, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей или административный арест на срок до тридцати суток; на должностных лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей" и

4 е) дополнить [статью 20.2] частью 8 следующего содержания:

"8. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1 - 6.1 настоящей статьи, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей, или обязательные работы на срок от сорока до двухсот часов, или административный арест на срок до тридцати суток; на должностных лиц - от двухсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей."

Эти правовые нормы по сути аналогичны введению в административное право ранее присущего исключительно уголовному праву понятия повторности как квалифицирующего признака административного правонарушения, влекущего значительно более суровое наказание.

Так, в ст. 19.3 в отношении размера штрафа с граждан оно выше, чем за первое правонарушение, в 5-10 раз, в отношении срока административного ареста – в 2 раза, размера штрафов с должностных лиц – в 7-10 раз, с юридических лиц – в 2-5 раз. По ст. 20.2 размер штрафа повышен в 15 раз по сравнению с его размером за первое правонарушение, срок административного ареста - вдвое, продолжительность обязательных работ – в 2-5 раз. Такая дифференциация наказаний прямо противоречит принципу справедливости, согласно которому наказание должно соответствовать характеру и степени общественной опасности преступлений. Совершенно очевидно, что повторное (в течение года) «неповиновение законному требованию сотрудника полиции», например, соблюдать установленное законом минимальное расстояние между участниками одиночного пикетирования, ни в коей мере не является кратно более общественно опасным по сравнению с первым, а соответственно, не может влечь кратно более тяжкое наказание.

По целому ряду частей ст.20.2 (часть 2 второй абзац, часть 3 абзац 2, часть 4 второй абзац, часть 6 второй абзац), в дополнение к штрафам и обязательным работам, предусмотрено наказание в виде административного ареста на срок от 10 до 20 суток. Диспозиция части 3 ст. 20.2 существенно расширена, до такой степени, что под нее можно подвести едва ли не любые действия граждан, что создает почву для полицейского произвола. Столь же расширительной и неопределённой является и диспозиция новой части 6.1 статьи 20.2.

При этом законодатели полностью проигнорировали даже весьма скромные требования Конституционного Суда РФ, содержащиеся в п. 8 резолютивной части его Постановления №4-П «внести необходимые изменения в правовое регулирование административного наказания в виде обязательных работ», приведя его в соответствие с указанным выше выводом Конституционного Суда РФ (см. стр. ... выше). Указанные в Постановлении Конституционного Суда последствия предусмотрены диспозицией ч. 6 ст. 20.2 КоАП РФ, следовательно, законодатель должен был исключить обязательные работы как вид наказания из всех остальных частей с. 20.2, однако этого не сделал.

Одновременно статьей 5 комментируемого Закона было внесено принципиальное изменение в Закон о полиции №3 – ФЗ:

Пункт 2 части 2 статьи 16 Федерального закона от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, N 7, ст. 900) изложить в следующей редакции:

"2) при проведении мероприятий по предупреждению и пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих права и свободы граждан, движение транспорта, работу средств связи и организаций".

Ранее было: «2) при проведении мероприятий по пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций».

Таким образом, если до принятия поправки законом устанавливалось, что «2. Полиция имеет право проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности» только в случае возникновения массовых беспорядков (хотя и такая формулировка во многом отдавала в руки представителей органов исполнительной власти и полиции – а не суда! - право на квалификацию конфликтных событий как массовые беспорядки), то согласно поправке устанавливалась своего рода «презумпция виновности», позволяющая полиции проводить оцепления на основании только подозрения, что массовые беспорядки могут возникнуть. Таким образом, на основании этой поправки право граждан может быть ограничено без наличия вины и без самого события противоправного действия, что противоречит фундаментальным основам права.

Особую опасность для прав граждан представляет собой введенная статьей 1 комментируемого Закона №258 - ФЗ новая статья 212.1 УК РФ.

Статья 212.1. Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это деяние совершено неоднократно, -

наказывается штрафом в размере от шестисот тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до трех лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Примечание. Нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, совершенным лицом неоднократно, признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, более двух раз в течение ста восьмидесяти дней.

Эта новелла, одна из серии последних ужесточений УК по политическим мотивам прямо подрывает конституционные права граждан, предусмотренные 31 статьей Конституции РФ и международными обязательствами, а также нарушает принцип единства и системной взаимосвязи законодательства.

Диспозиция этой статьи является дважды отсылочной, поскольку, во-первых, административная ответственность за «нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, шествия или пикетирования» предусмотрена ст.20.2 КоАП РФ, а, во-вторых, этот порядок установлен Федеральным Законом №54 – ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях демонстрациях и пикетированиях».

Анализ правоприменительной практики по ст. 20.2 КоАП РФ показывает, что чаще всего ее применяют в случаях участия граждан в несанкционированных (проводимых без предварительного уведомления) сходах, несанкционированных акциях с небольшой численностью участников, не представляющих существенной общественной опасности и даже помех для передвижения других граждан и транспорта, а также и в случаях проведения не требующих предварительного уведомления (согласно ч. 1.1 ст. 7 №54 – ФЗ) одиночных пикетов (как в отношении их участников, так и находящихся поблизости лиц, как правило – под предлогом будто бы имевших место нарушений правил одиночного пикетирования, часто вследствие действий провокаторов, «присоединяющихся» к пикетчику). Очевидно, что такие нарушения также не представляют практически никакой общественной опасности, хотя иногда формально и содержат состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.2 КоАП РФ.

Введение в УК РФ статьи 212.1, стирающей четкое разграничение между административной и уголовной ответственностью привела к целому ряду дополнительных противоречий и угроз для конституционных прав и свобод граждан.

1 Неопределенность диспозиции статьи 212.1 УК РФ

В диспозиции статьи 212.1 УК РФ используется терминология, не применяемая в «профильном» законодательстве и не определенная по своему содержанию.

Так, в примечании к ст. 212.1 указывается, что «Нарушением установленного порядка..., совершенным лицом неоднократно, признается нарушение..., если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 Кодекса об административных правонарушениях, более двух раз в течении ста восьмидесяти дней».

Из этой формулировки неясно:

- должно ли правонарушение, за совершение которого установлена уголовная ответственность, быть совершено в тот же период тех же 180 дней, что и предыдущие «не менее двух»?
- как сочетаются между собой при применении данной нормы сроки давности административной и уголовной ответственности, предусмотренные соответственно ст. 4.6. КоАП РФ и ст. 78 УК РФ.

(Согласно ч.3 ст.15 УК РФ преступление, предусмотренное ст. 212.1 УК РФ относится к категории преступлений средней тяжести, поскольку максимальное наказание не превышает пяти лет. Согласно п.б) ч.1 ст.73 УК РФ, лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения преступления истекло шесть лет. Однако согласно ст. 4.6 КоАП «лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления»).

- что означает термин «лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений»? В частности, относятся ли к числу «привлекавшихся» лица, в отношении которых административное производство было прекращено по реабилитирующим основаниям?

Неопределенность диспозиции ст. 212.1 УК РФ уже привела к появлению двух коллизий правоприменения, в дальнейшем называемых прецедентом В.Ионова и М.Гальперина и прецедентом И.Дадина соответственно. Суть различия в правоприменительной практике такова: в прецеденте В.Ионова и М.Гальперина уголовное дело по ст. 212.1 УК РФ было возбуждено после вынесения постановлений и определения наказания по всем четырем правонарушениям в соответствие со ст.20.2 КоАП РФ. Прецедент И.Дадина состоит в прекращении административного производства по четвертому правонарушению, переквалификации его по ст.212.1 УК РФ и возбуждению дела по этой уголовной статье.

II Нарушение права на защиту

Согласно ч. 1 ст.25.5 КоАП РФ «для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник», а согласно ч.2 ст.25.5 «в качестве защитника ... к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо» По ч.3. ст. 25.5 «полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом».

Таким образом, участие адвоката (и вообще защитника) в производстве дела об административном правонарушении является факультативным (по желанию привлекаемого к ответственности лица), а не обязательным. Такое положение связано с невысокой общественной опасностью административных правонарушений и более мягкими наказаниями за них.

Более того, согласно ч.2 ст.25.1 КоАП дело об административном правонарушении может быть рассмотрено в суде и «в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении... если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения».

Право на защиту, однако, гарантировано ч.2 ст.48 Конституции РФ, согласно которой «Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения». В уголовном судопроизводстве, к сфере которого отнесены противоправные деяния повышенной общественной опасности, согласно ч. 1 ст.51 УПК РФ, участие защитника

является обязательным, а согласно ч.3 ст.49 УПК РФ защитник участвует в уголовном деле с момента начала уголовного преследования конкретного лица

Вновь введенная в действие статья 212.1 УК РФ в значительной степени лишает обвиняемого права на защиту, поскольку в основе состава этого преступления лежат эпизоды предыдущих административных правонарушений, при доказывании которых стандарт обеспечения права на защиту против уголовного обвинения не соблюдался.

На настоящий момент по двум прецедентам (в отношении В.Ионова и М.Гальперина) можно утверждать о фактическом лишении права на защиту. Постановления судов о привлечении их к административной ответственности были вынесены без участия адвокатов, а в соответствии со ст. 90 «Преюдиция» УПК РФ, Постановления судов по административным делам не могут быть оспорены в рамках уголовного процесса: «Обстоятельства, установленные вступившим в силу приговором или иным вступившим в законную силу решением суда, принятым в рамках... административного судопроизводства, признаются судом, прокурором, следователем, дознавателем без дополнительной проверки».

В прецеденте И.Дадина, когда суд по последнему административному правонарушению постановил прекратить производство дела в рамках административного судопроизводства, направив материалы дела для рассмотрения по ст. 212.1 УК РФ, право обвиняемого на защиту также нарушено, поскольку три предыдущих решения судов в отношении административных правонарушений подпадают под действие ст.90 УПК РФ, а по последнему делу, начатому в рамках административного судопроизводства, не было обеспечено участие адвоката с момента его возбуждения.

Нарушение права на защиту в процессе доказывания вины по уголовному делу может повлечь недопустимость собранных доказательств (ст. 50 Конституции РФ, ч. 3 ст. 7 и ст. 75 УПК РФ), не говоря уже о том, что само по себе является основанием отмены обвинительного приговора.

III Нарушение принципа презумпции невиновности

Вновь принятая с.212.1 УК РФ очевидным образом вступает в противоречие с фундаментальным принципом права, зафиксированным в ч.2 ст.6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод – признанием презумпции невиновности, гарантированным также ч.1 ст. 49 Конституции РФ: «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда». Федеральные законы, а именно ст.1.5 КоАП РФ и ст.14 УПК РФ подтверждают этот принцип в отношении, соответственно, административных правонарушений и преступлений. Таким образом, принцип презумпции невиновности является фундаментальным и универсальным. Однако, с учётом содержания диспозиции ст. 212.1 УК РФ, виновность лиц, привлекаемых по ней к уголовной ответственности, фактически предreshена, и в лучшем случае предметом доказывания, по которому должна быть опровергнута презумпция невиновности, является лишь последний эпизод. (как это имеет место по делу И. Дадина). В иных же случаях (дела В. Ионова и М. Гальперина), где эпизоды уголовного дела полностью совпадают с эпизодами административных правонарушений, презумпция невиновности нарушается полностью.

IV Нарушение принципа недопустимости «двойного» наказания за одно деяние

В основу правовой системы РФ положен международно признанный универсальный принцип справедливости. Общее положение ч.1 ст.50 Конституции РФ («Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление») получило развитие в УК РФ и

КоАП РФ. В отношении преступлений принцип справедливости сформулирован законодателем в ст. 6 УК РФ, часть 2 которой запрещает повторное наказание за одно и то же преступление. Аналогичные положения сформулированы в отношении административных правонарушений в ч. 5 ст. 4.1 КоАП.

В части недопустимости двойного наказания за одно и то же противоправное деяние прецедент возбуждения уголовного дела по ст. 212.1 УК РФ против В.Ионова и М.Гальперина демонстрирует изначальную противоправность самой рассматриваемой статьи, поскольку и В.Ионову, и М.Гальперину уже было вынесено судебное решение, а в отношении М.Гальперина установленное судебным решением по делу №... от 2015 г. наказание по ч.8 ст. 20.2 КоАП РФ в виде 30 суток административного ареста уже исполнено. В общем случае, наличие уже вынесенных судом и вступивших в законную силу постановлений о привлечении к административной ответственности препятствует возбуждению дела по ст. 212.1 по тем же фактам.

В прецеденте И.Дадина формально уголовное дело по ст.212.1 УК РФ заведено по факту последнего правонарушения, преследование по которому в рамках КоАП РФ по ст.20.2 было прекращено постановлением суда и дело было переквалифицировано по ст. 212.1 УК РФ. Однако такое «перерастание» административного правонарушения в преступление давно признано нарушающим принцип справедливости, в связи с чем все подобные нормы были исключены из уголовного законодательства РФ. Таким образом, ст. 212.1 УК РФ нарушает конституционный принцип справедливости, влечёт повторное и несоразмерное наказание за одно и то же деяние, к тому же не являющееся по степени общественной опасности преступным.

Еще в большей степени принцип справедливости нарушается предусмотренными ст. 212.1 УК РФ санкциями.

Так, по данным Росстата среднемесячная заработная плата в России в 2014 г., когда была принята статья 212.1, составляла 29 960 руб. Таким образом, минимальный штраф, предусмотренный ст. 212.1 УК РФ в размере 600 000 руб., составляет 20,03 среднемесячных зарплаты, а максимальный (1 000 000 руб.) – 33, 38 среднемесячных зарплат на момент принятия Федерального Закона № 258 – ФЗ, что делает выплату указанных штрафов практически нереальной, а сами штрафы очевидно несоразмерными и не соответствующими общественной опасности содеянного.

Еще ярче нарушение принципа справедливости проявляется при сопоставлении максимально возможной по ст. 212.1 УК РФ санкции – лишение свободы на срок до пяти лет, с санкциями за другие преступления. Исходя из этой нормы, меньшую общественную опасность представляют, например, такие преступления, как:

- Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ч. 1 ст. 112 УК РФ – до трех лет лишения свободы);
- Истязание (ч. 1 ст. 117 УК РФ – до трех лет лишения свободы);
- Развратные действия в отношении лиц, не достигших 16 лет (ч. 1 ст.135 УК РФ – до трех лет лишения свободы);
- Незаконное помещение в психиатрический стационар (ч. 1 ст.128 УК РФ – до трех лет лишения свободы),

или равную опасность для общества с таким преступлением, как:

- Использование рабского труда (ч. 1 ст.127² - до 5 лет лишения свободы),

и почти столь же высокую опасность, как изнасилование (ч. 1 ст. 131 УК РФ - от трех до шести лет лишения свободы).

Анализ правоприменительной практики

Дефекты законодательства усугубляются сложившейся негативной правоприменительной практикой. Как правило, даже несовершенные нормы законов сплошь да рядом игнорируются государством: местными органами исполнительной власти, полицией, судами. К числу наиболее характерных и распространенных нарушений законодательства относятся:

1. Препятствия, создаваемые органами исполнительной власти, при организации, согласовании и проведении массовых демонстраций, митингов и пикетов.
 1. Затягивание сроков согласования массовых мероприятий, что резко сокращает сроки на агитационную кампанию и затрудняет организаторам подготовку собственно мероприятия;
 2. Отказ от согласования заявленного места, времени или предполагаемой численности собрания, часто под надуманными предлогами; перенос мероприятий в удаленные от центра (т.е. от основной целевой аудитории) районы (при этом органы власти часто отказываются от дальнейших переговоров, считая, что они формально выполнили требования Закона о митингах);
 3. Воспрепятствование проведению информационной кампании до согласования и рекламно-агитационной после согласования мероприятия (исключительно показательны задержания распространителей информационных листовок перед маршем «Весна» в феврале 2015 г. и административное снятие оплаченной видео рекламы в метро перед «Маршем Мира» в сентябре 2014 г.);
 4. Запрещение использовать рекламно-агитационные конструкции на согласованных массовых пикетах (кубы и т.д.) под предлогом помех передвижению граждан.
2. Препятствия, создаваемые уполномоченными органов исполнительной власти и полиции в ходе проведения согласованных массовых мероприятий:
 1. Незаконное цензурирование содержания плакатов, баннеров и т.п. с их принудительным недопуском на мероприятие и изъятием (по прецеденту на «Марше Мира» заявители подали в суд);
 2. Задержания за использование незапрещенной символики (задержания на Шествии памяти Б.Немцова 01.03.2015 г. за флаг с «кельтским крестом» и задержания несовершеннолетних школьников в Саратове за желто-синие ленты 18.03.2015 г.).
3. Неправомерные задержания на несогласованных мероприятиях:
 1. Задержания граждан, пришедших на открытые судебные заседания (самое яркое – массовые задержания – более 400 чел. – на приговоре по «Болотному делу» 24.02.2014 г.);
 2. Задержания на одиночных пикетах, не требующих согласования (от абсолютно ничем не мотивированных, до использования подставных провокаторов, чтобы иммитировать «массовость», включая также не стоящих в пикете граждан);
 3. Задержания на мирных стихийных сходах граждан, вне зависимости от их реальной активности и вообще участия в сходах (наиболее массовые задержания 08.07.2014 и 30.12.2014 г. – 300 и 400 задержаний, в числе задержанных – случайные прохожие, включая иностранных граждан).

4. Нарушения в ОВД:
 1. Задержания граждан на срок более 3 часов;
 2. Отказы в допуске к задержанным защитников (даже с доверенностями на защиту) и адвокатов с ордерами – особенно часто в ОВД ЦАО г.Москвы);
 3. Изъятие телефонов у задержанных, отказ в предоставлении права на звонок родным и адвокатам;
 4. Составление липовых протоколов под копирку, полностью не соответствующих реальным обстоятельствам дела.
5. Нарушения в процессе судопроизводства:
 1. В судах по административным правонарушениям – частое неинформирование установленным законом образом обвиняемых и вынесение решений без их участия; отказы от приобщения видео- и фотодоказательств, представляемых стороной защиты; отказы стороне защиты в вызове в судебное заседание полицейских, осуществлявших задержание; учёт при решении исключительно показаний протоколов о задержании и игнорирование доказательств со стороны защиты;
 2. В судах по уголовным преступлениям – отказы в ходатайствах защиты о вызове в судебное заседание должностных лиц, в том числе – сотрудников полиции; отказы в ходатайствах защиты о приобщении фото-, видео- и иных доказательств (биллингов телефонных переговоров, экспертиз и т.п.); оглашение показаний, данных на предварительном следствии, без вызова свидетелей и потерпевших в суд, несмотря на возражения защиты; игнорирование доказательств защиты, иные нарушения права на защиту.

В целом, по наиболее репрезентативным данным, содержащимся в Докладе ОВД-Инфо «Политические преследования в России в 2011 – 2014 годах» - http://reports.ovdinfo.org/2014/adm-report/#remark_5a51818319ca42de956ef2f5ffbfb1af (далее – Доклад ОВД-Инфо), «за последние годы количество дел по статье 20.2 КоАП, рассмотренных в российских судах, колебалось от 2,5 до 6,5 тысяч в год (их пик пришелся на вторую половину 2011 — первую половину 2012 года). За первые шесть месяцев 2014 года российские суды рассмотрели 1748 дел по этой статье, при этом доля обвинительных решений, с 2009 года колебавшаяся в среднем по России на уровне 40-60%, поднялась до максимальных 70%, средний штраф составил 10441 рубль (в 15 раз больше, чем в начале 2009 года)». Аналогичная картина складывается и в отношении всех остальных статей КоАП РФ, применяемых к участникам мирных собраний. При этом особенно тревожная тенденция просматривается в течение второй половины 2013 – начала 2015 г., когда количество задержаний, доля обвинительных судебных решений и суровость наказаний непрерывно росли несмотря на известный спад протестной активности.

Выводы

В результате неоднократного в течение 2012-2014 гг. внесения изменений и дополнений характера в федеральное законодательство, регулирующее осуществление конституционной гарантии на свободу собраний граждан, это законодательство, и ранее далеко не в полной мере отвечавшее Конституции РФ и международным обязательствам Российской Федерации, превратилось, по сути, в инструмент репрессий.

Это новое «политическое» законодательство характеризуется:

- существенным и необоснованным ограничением свободы собраний, влекущим сужение возможностей гражданам выражать свои требования и мнения, в конечном счете – участвовать в выработке политических решений в стране;
- введением по сути разрешительного (вместо установленного Конституцией свободного уведомительного) порядка проведения мирных собраний,;

- существенно и необоснованно повышенными, явно несоразмерными общественной опасности содеянного, наказаниями как за административные правонарушения, так и за преступления;

- нарушением фундаментальных правовых принципов справедливости, правовой определённости (единства и системной взаимосвязи), равенства всех перед законом, презумпции невиновности и права на защиту;

Репрессивный характер изменений законодательства, связанного с реализацией гражданами права на свободу собраний, усугубленный незаконной правоприменительной практикой, безусловно, нацелены на подавление гражданской и политической активности. По сути дела, на фоне общего крайнего неблагополучия с законодательством, дополнительно разрушаемого непрерывно принимаемыми конъюнктурными поправками, сформировано специальное подчеркнуто репрессивное законодательство, регулирующее гражданские права и свободы, а практически сводящее их на нет.

Сформированное на сегодняшний день «политическое законодательство» выводит Россию за рамки европейского и международного правового поля и полностью противоречит принятым Российской Федерацией на себя обязательствам в сфере защиты гражданских прав и свобод.

Такое положение дел не может быть признано приемлемым.

Российская Федерация обязана в кратчайшее время исполнить свои международные обязательства, для чего:

- отменить все поправки, внесенные в Закон о митингах №54 – ФЗ, Закон о полиции №3 – ФЗ, КоАП РФ, УК РФ, УПК РФ в период после 06 мая 2012 г.;

- провести положения указанных законов в соответствие с международно признанными нормами ЕКПЧ, МППГП и Руководящими принципами по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, в т.ч.:

- обеспечить приоритетность (презумпцию в пользу) права граждан на мирные собрания;

- обеспечить гарантии пропорциональности применяемых ограничений;

- обеспечить заявительный порядок для митингов и шествий;

- обеспечить возможность проведения срочных собраний;

- расширить сроки подачи уведомлений и обеспечить право проведения агитации в любое время по усмотрению организаторов;

- снять с организаторов ответственность за превышение численности по сравнению с заявленной в уведомлении и ограничить их ответственность принятием разумных усилий для поддержания общественного порядка;

- ограничить ответственность участников пикетирования исключительно случаями реальной угрозы общественному порядку и безопасности;

- обеспечить оперативный порядок разрешения споров (в том числе, и в судебном порядке), позволяющий провести мирное собрание в заявленные сроки;

- обеспечить принцип «видимости и слышимости» с целью доведения идей и посланий до сведения конкретных лиц, ил организаций и целевой аудитории.

- привести правоприменительную практику (имея ввиду действия органов правопорядка, прокуратуры и судов) в соответствие с нормами международного и европейского права.

Без этих неотложных принципиальных изменений невозможно нормальное развитие гражданского общества, а следовательно – и страны, невозможно предотвращение разрушительных сценариев связанных с применением насилия в качестве единственной оставшейся формы осуществления гражданами своего права на участие в принятии ключевых решений, определяющих пути и перспективы общественного и государственного развития. Необходимо еще раз напомнить:

«Свобода мирных собраний является одним из основных прав человека, которым могут пользоваться и которое может быть реализовано отдельными людьми и группами, незарегистрированными объединениями, юридическими лицами и иными видами организаций. Собrania могут служить множеству целей – в том числе, чтобы продемонстрировать отличие, выразить непопулярное мнение или мнение меньшинства. ... Защита свободы мирных собраний является принципиально важным фактором для создания толерантного и плюралистического общества, в котором могут мирно сосуществовать группы с различными убеждениями, обычаями и образом действий».

(Руководящие Принципы, Раздел А, п.1.1)