



Человек, его права и свободы

04.04.2015, 14:18 Москва

НОВОСТИ

## Общественная комиссия объявила о начале кампании в защиту свободы собраний

Общественная комиссия «Круглого стола 12 декабря» представила доклад «Свобода собраний в России. Антиконтституционные нормы и незаконное правоприменение», а также объявила о начале общественной кампании по привлечению внимания общественности к проблеме свободы собраний. В докладе, подготовленном участниками комиссии, приводится анализ российского законодательства в области свободы собраний, дается подробный разбор существующих противоречий законодательства Конституции РФ, основным нормам и принципам международного права.

В частности, указывается, что регулирующий порядок проведения публичных мероприятий федеральный закон № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 года был в 2012 году подвергнут критике Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссии). Комиссия в своем заключении указывала, что в закон необходимо включить положения о презумпции в пользу проведения собраний. Отмечалась также необходимость пересмотра порядка предварительного уведомления, содержались положения о необходимости разрешения стихийных и срочных собраний, если они имеют мирный характер, требовалось сузить обязанности, накладываемые законом на организатора. Согласно рекомендациям Венецианской комиссии, основаниями для ограничения собраний могут быть лишь соответствующие принципу пропорциональности, закрепленному в статье 11.2 Европейской конвенции и других международных нормах, где говорится, что «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».

Авторы доклада указывают, что рекомендации Венецианской комиссии не только не были учтены — напротив, ее положения были показательно нарушены 6 мая 2012 года: «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 несовершенные ими „преступления“».

Власть не только подвергла преследованиям участников мероприятия на Болотной площади, но и существенно ужесточила законодательство в области проведения публичных мероприятий. В частности, 8 июня 2012 года в силу вступил федеральный закон № 65 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и федеральный закон „О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях“». Указанный закон ввел ужесточающие поправки, запрещающие проводить агитацию до момента согласования мероприятия с органом исполнительной власти, запрещал людям, более двух раз привлекавшимся к административной ответственности, быть организаторами мероприятий, вводил запрет на проведение собраний там, где они могут создать помехи для транспорта, пешеходов и социальной инфраструктуры, прямо противоречащий положениям международного права, устанавливающим, что «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)». Были также внесены изменения, возлагающие на организатора публичного мероприятия обязанности принимать меры по недопущению превышения заявленной в уведомлении о проведении мероприятия численности участников мероприятия. Организатор теперь подлежит административной ответственности за неисполнение этой обязанности

и гражданской ответственности в случае неисполнения им предусмотренных обязанностей за вред, причиненный участниками мероприятия.

Как указывается в докладе, эти нововведения входят в противоречие, в частности с положениями Руководящих принципов по свободе мирных собраний, подготовленных советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Венецианской комиссией.

Изменения, введенные в 2012 году, коснулись также КоАП: например, в статье 20.2 штрафы были увеличены в 60 раз тысяч рублей, с 5000 до 300 000 тысяч рублей, а также был введен новый для административного права вид наказания — обязательные работы, применение которого не ставится в зависимость от того, повредили ли действия нарушителя здоровью граждан, нанесли ли ущерб их имуществу, совершили ли еще что-либо подобное. КоАП был также дополнен новой статьей 20.2.2, которая по сути устанавливала прямой запрет на стихийные массовые сходы и собрания граждан по неотложным вопросам. Одновременно срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства публичных мероприятиях был увеличен с общих для КоАП трех месяцев до года.

Следующий этап ухудшения ситуации с законами о публичных мероприятиях, как следует из доклада, наступил 21 июля 2014 года со вступлением в силу федерального закона № 258 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях». В закон о митингах, КоАП, УК, УПК и закон о полиции были внесены изменения и дополнения репрессивного характера.

Наибольший объем ужесточающих поправок был внесен в КоАП. Статьи 20.2 и 19.3 были дополнены частями, вводящими понятие повторности в административное

право; наказание за повторное правонарушение предусмотрено более суровое. В некоторых частях статьи 20.2 в качестве наказания появился административный арест.

Самым главным нововведением стала статья 212.1 Уголовного кодекса, которая, по мнению авторов доклада, «стирает четкое разграничение между административной и уголовной ответственностью и приводит к целому ряду дополнительных противоречий и угроз для конституционных прав и свобод граждан».

Во-первых, из формулировки статьи 212.1, например, не ясно:

— должно ли правонарушение, за совершение которого установлена уголовная ответственность, быть совершено в течение тех же 180 дней, что и предыдущие «не менее двух»;

— как сочетаются между собой при применении данной нормы сроки давности административной и уголовной ответственности: в соответствии с нормами УК по статьям средней тяжести, к коим относится и статья 212.1, лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения преступления истекло шесть лет. Согласно же нормам 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»;

Во-вторых, статья 212.1 в значительной степени лишает обвиняемого права на защиту. В основе состава этого преступления лежат эпизоды предыдущих административных правонарушений, при доказывании которых не соблюдался стандарт обеспечения права

на защиту, используемый против уголовного обвинения, — поскольку участие адвоката (и вообще защитника) в судебных заседаниях, рассматривающих дела об административных правонарушениях, является факультативным, а не обязательным.

В-третьих, как утверждают авторы доклада, статья нарушает принцип презумпции невиновности: согласно формулировке статьи 212.1 вопрос виновности людей, привлекаемых по ней к уголовной ответственности, фактически решен заранее, и презумпция невиновности, а также необходимость доказывания вины в лучшем случае касаться только последнего эпизода.

В-четвертых, статья нарушает принцип недопустимости «двойного» наказания за одно деяние, говорится в докладе. В основу российской правовой системы положен международно признанный универсальный принцип справедливости, развитый в ч. 1 ст. 50 Конституции («Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление»), а также сформулированный в УК и КоАП. В статье 212.1 административное правонарушение фактически «перерастание» в уголовное преступление, что нарушает конституционный принцип справедливости и влечёт за собой повторное и несоразмерное наказание за одно и то же деяние, к тому же не являющееся преступным с точки зрения степени общественной опасности.

Принцип справедливости нарушается также предусмотренными ст. 212.1 санкциями, поскольку минимальный штраф — 600 тысяч рублей — составляет 20,03 среднемесячной зарплаты, а максимальный — миллион рублей — 33,38 среднемесячной зарплаты, что делает выплату данных штрафов практически нереальной, а сами штрафы — очевидно несоразмерными

и не соответствующими общественной опасности «преступления».

Нарушение принципа справедливости проявляется при сопоставлении максимально возможной по ст. 212.1 санкции — лишения свободы на срок до пяти лет — с санкциями за другие преступления. Если исходить из этой нормы, то меньшую общественную опасность представляют, например, такие преступления, как:

— умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ч. 1 ст. 112 УК — до трех лет лишения свободы);

— истязание (ч. 1 ст. 117 УК — до трех лет лишения свободы);

— развратные действия в отношении лиц, не достигших 16 лет (ч. 1 ст. 135 УК — до трех лет лишения свободы).

В заключении доклада авторы приходят к выводу, что «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. Репрессивный характер изменений законодательства, связанного с реализацией гражданами права на свободу собраний, усугубленный незаконной правоприменительной практикой, безусловно, нацелены на подавление гражданской и политической активности, фактически сводящее гражданские права и свободы на нет».

В связи с этим авторы доклада считают, что для изменения сложившейся ситуации Российская Федерация «обязана

в кратчайшее время исполнить свои международные обязательства, для чего придется:

— отменить все поправки, внесенные в закон о митингах № 54, закон о полиции № 3, КоАП, УК, УПК в период после 6 мая 2012 года;

— привести положения указанных законов в соответствие с международно признанными нормами Европейской конвенции и Международного пакта о гражданских политических правах, а также с Руководящими принципами по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, в т. ч.:

— обеспечить приоритетность 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, или организаций и целевой аудитории;

— привести правоприменительную практику (имеются в виду действия органов правопорядка, прокуратуры и судов) в соответствии с нормами международного и европейского права».

В ходе работы Общественной комиссии состоялась презентация сайта <http://svobodasobraniy.ru>, на котором размещена резолюция Общественной комиссии, содержащая приведенные ранее требования, а также текст самого доклада. На сайте также организован сбор средств, которые будут направлены на продвижение проекта в интернете для информирования большего числа людей о фактическом отсутствии свободы собраний в России.