

**Экспертное заключение
на Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс
Российской Федерации об административных правонарушениях
и Федеральный закон «О собраниях, митингах,
демонстрациях, шествиях и пикетированиях»»**

07 июня 2012 года.

Настоящее заключение подготовлено для представления Президенту Российской Федерации В.В. Путину экспертами Рабочей группы по гражданским свободам и гражданскому участию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

Анализ процедуры принятия и нормативного содержания Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»» (законопроект № 70631-6, далее - закон), принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 6 июня 2012, одобренного Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и представленного на подпись главе государства, дает основания для следующих выводов:

- главный порок закона состоит в том, что он, по сути, предполагает криминализацию процедуры использования базового конституционного права – права собираться мирно;
- наказание уголовного характера предусматриваются за совершения деяний не получающих в нормах закона должной конкретизации, тем самым открывается пространство для полного административного произвола
- закон не соответствует Конституции Российской Федерации по порядку его принятия (нарушена ч. 3 ст. 104 Конституции РФ);
- закон не соответствует Конституции Российской Федерации по содержанию имеющихся в нем предписаний (нарушена ст. 31 Конституции РФ);
- закон противоречит основополагающим принципам Кодекса об административных правонарушениях РФ, Уголовного кодекса РФ, Трудового кодекса РФ и Гражданского кодекса РФ;
- закон противоречит Руководящим принципам по свободе мирных собраний, подготовленным Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы).

Настоящие выводы обосновываются следующим:

1. Проект закона рассматривался в отсутствие заключения Правительства РФ, наличие которого является обязательным в силу требований ч. 3 ст. 104 Конституции РФ. В данном случае очевидно, что установление нового вида административного наказания в виде обязательных работ (ст.ст. 3.2, 3.3, 3.5, 3.13, 20.2, 20.25, 32.13 КоАП РФ в редакции законопроекта) повлечет дополнительные расходы, покрываемые за счет федерального бюджета: а) на организацию обязательных работ; б) на выплату компенсаций в случае отмены постановления судьи о назначении обязательных работ; в) на увеличение штата сотрудников Федеральной службы судебных приставов и т.д.

2. Введение обязательных работ в КоАП РФ в качестве административного наказания противоречит установленному международным правом запрету принудительного труда. Исключения из принципа запрета принудительного труда установлены исчерпывающим образом в ст. 4 Трудового кодекса РФ. Таким образом, содержащиеся в законе предложения не скоординированы ни с международными обязательствами Российской Федерации, ни с ч. 2 ст. 37 Конституции РФ, ни с трудовым законодательством РФ.

3. Увеличение максимального размера административного штрафа сверх пяти тысяч рублей приведет к смешению уголовной и административной ответственности. Согласно существующему ныне разделению административного штрафа, налагаемого на граждан, и штрафа, налагаемого на граждан в порядке уголовного наказания, первый может иметь размер от 100 рублей до 5 тыс. рублей (ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ), а второй – от 5 тыс. рублей до одного миллиона рублей (ч. 2 ст. 46 УК РФ). Предлагаемое в законе повышение верхнего уровня размера административного штрафа на граждан до 300 тыс. рублей стирает различие между этими двумя принципиально разными видами наказания, тем самым нарушая общие принципы построения правовой системы Российской Федерации.

Фактически, поправки в ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ вводят уголовное наказание за административное правонарушение. При этом очевидно, что уровень процессуальных гарантий прав граждан в административном процессе значительно ниже, чем в уголовном процессе, а никакие дополнительные процессуальные гарантии анализируемым законопроектом не предусматриваются.

4. Предлагаемые в законе размеры штрафов ведут к нарушению положений ч. 2 ст. 4.1. КоАП РФ, согласно которой при назначении административного наказания физическому лицу учитывается, наряду с прочими факторами, его имущественное положение. Совершенно очевидно,

что предлагаемые размеры штрафов явным образом несоизмерны имущественному положению большинства граждан Российской Федерации и установленному государством минимальному размеру оплаты труда.

5. Установленные законом размеры штрафов в отношении граждан по ст. 20.2 КоАП РФ (в редакции законопроекта) резко контрастируют с размерами штрафов за административные правонарушения, имеющие точно такие же последствия. В частности, создание помех в движении транспортных средств влечет штраф размером 300 рублей. Те же действия, повлекшие причинение вреда здоровью, влекут штраф до 1500 рублей (ст. 12.30. КоАП РФ). В то же время, в ч. 3 ст. 20.2 КоАП РФ (в редакции закона) создание помех движению пешеходов или транспорта наказывается штрафом от 30 тыс. до 50 тыс. руб.

К аналогичным выводам приводит сравнение санкций за умышленное повреждение или уничтожение чужого имущества, влекущее штраф до 500 рублей (ст. 7.17 КоАП РФ), и повреждение имущества в ходе публичного мероприятия – от 100 тыс. до 300 тыс. рублей (ч. 4 ст. 20.2 в редакции закона).

Наиболее ярко отмеченное несоответствие проявляется при сравнении санкций, содержащихся в ч. 4 ст. 20.2 и ч. 2 ст. 20.2.² КоАП РФ (в редакции закона) и ст.ст. 115 и 167 УК РФ. Получается, что если действия правонарушителя не содержат уголовно наказуемого деяния, то ему может быть назначено административное наказание в виде штрафа от 100 тыс. до 300 тыс. рублей. В случае же, если его действия содержат уголовно наказуемое деяние, то санкция в виде штрафа не может превышать 40 тыс. рублей. Абсурдность подобного подхода к установлению санкций очевидна.

6. Понятие «нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», предусмотренное в ч. 1 ст. 20.2. КоАП РФ (в редакции закона), никак не конкретизировано в диспозиции данной правовой нормы. Оно не имеет легального определения и в Федеральном законе от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Возникает вопрос: какие конкретно нарушения порядка организации или проведения публичного мероприятия могут быть содеяны его организатором, чтобы повлечь привлечение к административной ответственности. Очевидно, что под «нарушением установленного порядка организации и проведения» публичного мероприятия можно понимать самые разные действия, в том числе не представляющие никакой общественной опасности (например, нарушение регламента выступлений на митинге).

Другая ситуация – организатор может по ошибке подать уведомление о предстоящем публичном мероприятии не в тот орган, не в том порядке, не в

той форме. Есть ли в его действиях состав административного правонарушения? Формально, есть: налицо нарушение порядка организации публичного мероприятия, но вовсе не организация несанкционированного публичного мероприятия.

Раскрытие содержания понятия «нарушение установленного порядка организации и проведения» публичного мероприятия является абсолютно необходимым с учетом того, что ужесточение наказания предполагается именно за это правонарушение. Важно детализировать состав правонарушения, с тем, чтобы дифференцировать ответственность за конкретные действия или бездействие.

Следует отметить, что рассмотренная норма противоречит «Руководящим принципам по свободе мирных собраний», подготовленному Венецианской комиссией Совета Европы и имеющему рекомендательный характер, но в полной мере отражающей Европейские стандарты по свободе мирных собраний.. Согласно пункту 5.6 указанных «Руководящих принципов...» «организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение ими своих обязательств при условии, что они прилагали разумные усилия к их выполнению».

7. В законе не сбалансирована ответственность по ст. 20.2 и ст. 20.2² КоАП РФ, с одной стороны, и по ст. 5.38 КоАП РФ, с другой. Представляется необходимым абзац первый статьи 5.38. КоАП РФ «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» изложить в следующей редакции: «Воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, организуемых и (или) проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участием в них, а равно принуждение к участию в них».

Эту же статью необходимо дополнить частью 2 следующего содержания: «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании путем необоснованного понуждения организатора публичного массового мероприятия к изменению места, времени либо иных условий его проведения, в том числе, путем утверждения схемы организации движения, создающей угрозу возникновения пешеходных заторов, а также необоснованного приостановления или прекращения публичного массового мероприятия -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере».

8. Вызывает серьезные сомнения правовое содержание статьи 20.2.² КоАП РФ. Формулировка «организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения

граждан в общественных местах» представляется крайне расплывчатой, чреватой произвольным усмотрением правоприменителя. Фактически она позволяет любое скопление людей (очередь у касс, пребывание зрителей у входа в театр во время антракта и т.д.) интерпретировать как противоправное «массовое пребывание». Данная юридическая конструкция представляется совершенно искусственной. Ее юридическая неопределенность может реально угрожать конституционному праву граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия. А именно на обеспечение данного права нацелен названный Федеральный закон (преамбула).

Конституция Российской Федерации в статье 31 устанавливает без каких-либо оговорок, что граждане вправе собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. А ведь всё это по определению создаёт помехи движению пешеходов и транспорта и зачастую требует привлечения дополнительных сил и средств полиции, даже если участники публичных мероприятий ведут себя вполне мирно.

9. Установление в ст. 20.2.² КоАП РФ ответственности за «массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах», создавшее «помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры» не соответствует пункту 3.2. указанных «Руководящих принципов...»: «собрания являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движения транспорта или пешеходов. Это соображение должно учитываться при рассмотрении необходимости каких-либо ограничений». Пункт 2.2. «Руководящих принципов» устанавливает «Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите... 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».

Как отметил Европейский суд по правам человека в решении по делу Баранкевич против России «право на свободу собрания покрывает как частные встречи, так и общественные встречи в местах публичного проезда, а также стационарные митинги и общественные процессии; в дополнение оно может осуществляться теми, кто участвует в собрании и теми, кто его организует... Государства должны воздерживаться от применения произвольных мер, которые могут быть помехой праву собираться мирно...»¹

¹ ЕСЧП, решение по делу «Баранкевич против России» от 26 июля 2007 г. пп.24 и 25.

10. Следует исключить слово «несанкционированных» из диспозиции ч. 7 статьи 20.2. КоАП РФ (в редакции закона), так как оно противоречит духу и букве Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Последний не предполагает «санкционирование» либо «согласование» публичных мероприятий.

11. Вызывает возражения содержащаяся в законе норма, расширяющая круг лиц, которые не могут быть организаторами публичного мероприятия, за счет лиц, которые ранее привлекались к административной ответственности по ст.ст. 5.38, 19.3, 20.1 – 20.3, 20.18, 20.29 КоАП РФ (п. 1¹ ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в редакции закона). Во-первых, эта норма абсолютно неэффективна, так как легко обходится. Во-вторых, она свидетельствует об ограничении дееспособности гражданина в отношении одного отдельно взятого правомочия и только на основании факта привлечения к ответственности по узкому кругу составов правонарушений. В-третьих, подобное ограничение в правах должно рассматриваться как дополнительное наказание, что возможно лишь в судебном порядке. В-четвертых, рецидив в отношении административного правонарушения не знаком российскому административному праву вообще, а применительно к данному случаю представляется абсолютно одиозным, поскольку ведет к ущемлению политических прав и свобод граждан. В-пятых, фактически на организатора публичного мероприятия возлагается обязанность представить для согласования публичного мероприятия справку об отсутствии факта привлечения его к административной ответственности по соответствующим статьям КоАП РФ. Наконец, в-шестых, данная новелла уже предлагалась в 2010 году, однако Президент РФ наложил вето на принятый федеральный закон.

12. Вводимое законом дополнение статьи 5 Федерального закона 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», возлагающей гражданско-правовую ответственность за причиненный вред на организатора публичного мероприятия, противоречит положениям Гражданского кодекса РФ о возмещении вреда. В случае, когда вред причинен совместными действиями нескольких лиц, они несут солидарную ответственность, а никак иначе (ст. 1080 ГК РФ). Возложение ответственности на третье лицо совершенно не укладывается в отечественную гражданско-правовую доктрину.

13. Неудачно решен в законе вопрос об установлении специально отведенных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов. Вызывает недоумение тот факт, что проведение публичных мероприятий в таких местах должно подчиняться общим уведомительным

процедурам. Представляется, что любые публичные мероприятия, проводимые в пределах территории общего пользования, не предназначенной для движения транспортных средств, вообще не требуют направления соответствующего уведомления в орган исполнительной власти. Такие мероприятия могут проводиться свободно, при тех условиях, что участники мероприятия не выходят на проезжую часть и не перекрывают пешеходное движение. Аналогичным образом закон и должен вторгаться в вопросы проведения собраний в помещениях, за исключением, например, вокзалов и т.д.

14. В целом, при реформировании Федерального закона от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» целесообразно уточнить его основные понятия, чтобы избежать их расширительного толкования. В частности, определение собрания как совместного присутствия граждан «в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов» может с равным основанием распространяться на производственные совещания, заседания кафедр, редакционные летучки и т.д.

При реформировании данного Федерального закона целесообразно также предусмотреть нормы, определяющие статус общественных наблюдателей на публичном мероприятии. Этот статус может быть выработан по аналогии со статусом уполномоченного представителя органа исполнительной власти, обязанного присутствовать на публичном мероприятии и оказывать содействие в его проведении. Согласно пункту 5.9 указанных «Руководящих принципов...» «независимый мониторинг публичных собраний является важнейшим источником информации о поведении участников собрания и сотрудников правоохранительных органов... Неправительственные организации (НПО) и организации гражданского общества играют принципиальную роль «общественного контроля» в рамках демократического общества, и поэтому им следует в обязательном порядке разрешать беспрепятственный мониторинг публичных собраний.»

15. Необходимо также обратить внимание на принципиальные проблемы правоприменительной практики по законодательству о публичных мероприятиях. Судебная практика по этой категории административных дел характеризуется явным обвинительным уклоном.

15.1. Условием точной квалификации правонарушений, совершенных в ходе публичных мероприятий, как их участниками, так и сотрудниками правоохранительных органов, должны стать данные, полученные с помощью

стационарных или мобильных камер наружного наблюдения. При отсутствии таких данных административная ответственность должна быть исключена. Полагаем, что имеющийся опыт уже показал эффективность такого контроля и выполнимость данного условия с технической точки зрения.

15.2. Следует исключить практику задержания участников публичных мероприятий, в действиях которых отсутствует состав правонарушения, и которые лишь оказались в пределах досягаемости сотрудников правоохранительных органов. Последние вправе задерживать только тех, кто нарушает общественный порядок.

15.3. Важным представляется вопрос об идентификации сотрудников правоохранительных органов, участвующих в охране общественного порядка при проведении публичных мероприятий. Накопленный опыт свидетельствует о том, что такая идентификация оказывается затруднена. Полагаем, что данная проблема могла бы быть решена, если бы сотрудники полиции были бы обязаны носить специальные нагрудные знаки, а на специальном снаряжении бойцов ОМОН были бы цифровые обозначения, которые позволяли бы их идентифицировать. Поскольку законопроект запрещает участникам публичных мероприятий скрывать свои лица, постольку необходимы и уравнивающие меры в отношении сотрудников правоохранительных органов.

Представляется, что изучение и учет предложений, связанных с законопроектом, вызывающим столь большой общественный интерес, – важнейшее условие для принятия выверенных в правовом плане решений.

Эксперты Рабочей группы по гражданским свободам и гражданскому участию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

Страшун Б.А., доктор юридических наук, профессор



Шаблинский И.Г., доктор юридических наук, профессор



Насонов С.А., кандидат юридических наук



Пашин С.А., профессор НИУ «ВШЭ»

С. Пашин

Полякова М.Ф., кандидат юридических наук,

М. Полякова

председатель Правления РОО «НЭПС»

Миронов В.И., профессор РГУ нефти и газа им. И.М.Губкина

Стандзоль Л.В., кандидат юридических наук

В.И. Миронов
Л.В. Стандзоль

Беляева Н.Ю., кандидат юридических наук

Н.Ю. Беляева