

Страсбург, 11 марта 2013 года

CDL-AD(2013)003

Мнение 686/2012

Оригинал: на английском языке

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

МНЕНИЕ
ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 8 ИЮНЯ 2012 ГОДА N 65-ФЗ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "О
СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И
ПИКЕТИРОВАНИЯХ"**

**принято Венецианской комиссией
на 94-ом пленарном заседании
(Венеция, 8-9 марта 2013 года)**

на основе замечаний

**г-на Ричарда КЛЕЙТОНА (члена, Великобритания)
г-жи Финолы ФЛАНАГАН (члена, Ирландия)
г-на Вольфганга ХОФФМАННА-РИМА (члена, Германия)**

СОДЕРЖАНИЕ

I. Введение	2
II. Предшествующее мнение Венецианской комиссии.....	2
III. Анализ Закона	6
А. Изменения в Закон о собраниях (статья 2 Федерального закона N 65-ФЗ от 8 июня 2012 года)	6
В. Изменение в Кодекс об административных правонарушениях (статья 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года 65-ФЗ).....	15
IV. Заключение	20

I. Введение

1. В письме от 5 июля 2012 года председатель Наблюдательной комиссии Парламентской ассамблеи Совета Европы запросил мнение относительно Федерального закона от 8 июня 2012 года Российской Федерации.
2. Была сформирована рабочая группа докладчиков, представленная г-ном Ричардом Клейтоном, г-жой Фиолой Фланаган и г-ном Вольфгангом Хоффманном-Римом.
3. Настоящее мнение основано на переводе на английский язык поправок от июня 2012 года, предоставленном ПАСЕ (CDL-REF (2012)028 - именуемых в дальнейшем «поправками от июня 2012 года»; также см. CDL-REF(2012)029).
4. Настоящее мнение было обсуждено Подкомиссией по основным правам 11 октября 2012 года и вслед за этим принято Венецианской комиссией на 94-ом пленарном заседании (Венеция, 8-9 марта 2013 года).

II. Предшествующее мнение Венецианской комиссии

5. Федеральный закон N 65-ФЗ от 8 июня 2012 года (CDL-REF (2012)028, далее «поправки от июня 2012 года», также см. CDL-REF(2012)029) предусматривает изменение как Кодекса об административных правонарушениях, так и Федерального закона N 54-ФЗ от 19 июня 2004 года "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях (далее «Закон о собраниях»).
6. В марте 2012 года перед утверждением изменений в июне 2012 года по запросу ПАСЕ Венецианская комиссия приняла собственное мнение по Закону о собраниях (CDL-AD(2012)007). В этом Мнении Венецианская комиссия руководствовалась собственными стандартами по оценке законов, касающихся свободы собрания (параграфы 5-8), и

собственными Руководящими принципами по свободе мирных собраний¹. Эти принципы отражают глубокую убежденность Комиссии, заключающуюся в том, что защита свободы мирных собраний является важнейшим фактором в создании толерантного и плюралистического общества, в котором группы людей с разными убеждениями, методами работы и принципами могут мирно сосуществовать. Являясь основополагающим правом, свобода мирных собраний должна (по мере возможности) реализовываться без ограничений. Государства должны непременно способствовать осуществлению общественных собраний и защищать их². Венецианской комиссии известно, что ряд европейских законов касательно свободы собраний, в особенности принятые достаточно давно, содержат положения, которые имеют ограничительный характер³. Комиссия при этом отмечает, что метод реализации подобных законов способствует ограничению отрицательного воздействия на осуществление права на свободу собраний. Как бы то ни было, согласно уже высказанному замечанию Комиссии⁴, «риски, связанные с чрезмерным использованием усмотрения при принятии решений для пресечения проведения собраний, всегда могут возникнуть, и поэтому любой закон о собраниях должен быть направлен на снижение их до минимального возможного значения»; Комиссия убеждена, что при разработке законов о собраниях и внесении в них изменений государства-члены Совета Европы должны в формулировках таких законов придерживаться основополагающих принципов «презумпции в поддержку проведения собраний», «пропорциональности» и «противодействия дискриминации».

7. В своём Мнении в марте 2012 года Комиссия приводит следующие рекомендации:

- *Рекомендуется, чтобы презумпция в пользу проведения собраний, а также чтобы принципы пропорциональности и противодействия дискриминации были прямо включены в текст Закона о собраниях;*
- *Режим предварительного уведомления согласно статьям 5.5, 7 и 12 Закона о собраниях должен быть пересмотрен; сотрудничество между организаторами и властями согласно статье 12 Закона о собраниях должно быть урегулировано на добровольной основе при условии уважения автономии собраний без лишения организаторов права устраивать собрания в результате неспособности согласовать какие-либо изменения в формате собрания либо удовлетворить срокам уведомления о публичном мероприятии; полномочия исполнительной власти по изменению формата публичного мероприятия должны быть четко ограничены случаями, когда на это есть веские причины (статья 11.2 ЕКПЧ), с*

¹ Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии по свободе мирных собраний (ред. 2010 года).

² Руководящие принципы, § 1.3-2.2.

³ В процессе внесения изменений в российский Закон о собраниях на Интернет-странице Думы был размещён документ под названием «Аналитическая справка Государственной Думы РФ, май 2012, "Отдельные нормы зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил проведения массовых мероприятий" <http://iam.duma.gov.ru/node/3/4910/19824>). Часть информации по основным законодательным нормам в странах, рассматриваемых в данном документе, не соответствует информации, собранной Венецианской комиссией. В частности, Венецианская комиссия категорически не согласна с тем, что «не существует ни одного демократического государства, в котором митинги, шествия или демонстрации могли бы организовываться и проводиться на основе одного лишь формального уведомления» и что «требования законодательства демократических развитых стран мира отличаются значительной (в сравнении с российским) степенью жесткости соблюдения приоритета общественного порядка и детализацией полномочий полиции.»

⁴ CDL-AD(2012)007, п. 30 в конце.

должным уважением принципов соразмерности и противодействия дискриминации и презумпции в пользу проведения собраний.

- Право на обжалование решений в суде (статья 19 Закона о собраниях) приветствуется; необходимо предусмотреть, чтобы решение суда выносилось до запланированной даты собрания, например, посредством принятия судебных приказов;*
- Спонтанные собрания и безотлагательные собрания, а также одновременные и контрдемонстрации должны быть разрешены, если они носят мирный характер и не представляют прямой угрозы применения насилия или серьезной угрозы общественной безопасности;*
- Перечень оснований для ограничения проведения собраний должен быть сокращен, чтобы позволить применение принципа пропорциональности в целях приведения их в соответствие со статьей 11.2 ЕКПЧ; причины приостановления и прекращения собрания должны быть ограничены угрозой общественной безопасности или опасностью насильственных действий;*
- Обязанности организаторов, указанные в статье 5.4 Закона о собраниях, должны быть сокращены, а их ответственность за поддержание общественного порядка должна быть ограничена проявлением должной осмотрительности;*
- Сплошные ограничения в отношении времени и мест проведения публичных мероприятий должны быть сокращены.*

8. К сожалению, изменения Закона о собраниях от июня 2012 года не учитывают указанных рекомендаций Комиссии.

9. 10 июля 2012 года Палата Европейского суда по правам человека выпустила постановление (дело Берладир и прочие против России - *Berladir and others v. Russia*), которое касается Закона о собраниях и в котором Суд не установил нарушения статьи 11 ЕКПЧ. Суд отметил, что заявитель не в полной мере исчерпал средства правовой судебной защиты. Он также постановил, что в рассматриваемом деле власти действовали в собственных широких пределах усмотрения в том, что касается причин изменения условий проведения запланированной демонстрации и отказа по заявке организатора. В деле Берладира, как обычно, ЕСПЧ не стал изучать соответствие Закона о собраниях ЕКПЧ вообще, а ограничился лишь рассмотрением применения Закона в данном деле. Таким образом, ЕСПЧ не стал изучать вопрос того, нарушает ли Закон о собраниях ЕКПЧ, например потенциальную возможность злоупотребления им, которое, по стечению обстоятельств, не имело места в данном деле. В настоящем мнении Венецианская комиссия также рассмотрит этот вопрос.

10. Соответствие определённых поправок, содержащихся в законе от июля 2012 года, Конституции было оспорено группой депутатов Государственной Думы в Конституционном суде Российской Федерации, который рассматривал данный закон на своём открытом заседании. Решение по данному делу было принято 14 февраля 2013 года, опубликовано и вступило в силу незамедлительно (перевод отдельных разделов этого постановления на английский язык содержится в документе CDL-REF(2013)012). Такое

решение приветствуется Венецианской комиссией в принципе. Оно отражает большое количество существенных моментов, которые были обозначены Комиссией, однако оно не решает всех проблем. Помимо этого, Венецианская комиссия не забывает о том, что это постановление ещё придётся выполнять исполнительным властям и судам. В частности, в том, что касается положений, которые Конституционный суд решил интерпретировать в соответствии с Конституцией, а не требовать разъяснений в самом законе, может иметь место недостаток ясности для исполнительных властей и организаторов, а также участников собраний. Исполнение указанного постановления ещё только предстоит на практике.

11. В этом отношении следует отметить, что в своём решении Конституционный суд рассмотрел лишь те аргументы (с ограниченными пределами применения), которые были приведены заявителями по делу, которые утверждали о несоответствии Конституции определённых положений закона от июня 2012 года. Роль Венецианской комиссии, напротив, при подготовке данного Мнения и предшествующего Мнения по Федеральному закону N 54-ФЗ от 19 июня 2004 года о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях (Закон о собраниях), принятого в марте 2012 года (CDL-AD(2012)007), заключается в рассмотрении законов в целом в отношении их соответствия международным стандартам прав человека. Анализ, проведённый Судом, таким образом, не рассматривает и не предлагает решения всех проблем, указанных Венецианской комиссией в её предшествующем мнении. Кроме того, ряд вопросов, рассмотренных Судом, как представляется, не были освещены в нашем Мнении как бы то ни было подробно. Соответственно, Венецианская комиссия рекомендует рассмотреть все решения из своего Мнения по Федеральному закону N 54-ФЗ от 19 июня 2004 года о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях (Закон о собраниях) по отдельности для достижения законами в целом соответствия международным стандартам прав человека. Думе ещё предстоит вынести решение по изменениям в Закон о собраниях, которые должны быть сформулированы по решению Конституционного суда, и мы выражаем надежду, что Мнение Венецианской комиссии по тем разделам закона, которые не рассматривались Судом, а также мнение Комиссии по постановлению Суда будет принято к сведению.

12. Комиссия приветствует внимательный анализ международных норм по правам человека и, в частности, рассмотрение статьи 11 и практики ЕСПЧ по пункту 2 (стр. 10-12), выполненные Конституционным судом. Среди прочего, Конституционный суд признаёт, что «право на свободу мирных собраний 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». Конституционный суд также признаёт, что государство-участник несёт обязательство по обеспечению защиты, включая правовую защиту, гражданских прав и прав и свобод человека, и отмечает, что «... реагирование публичной власти на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования должно быть нейтральным и во всяком случае ... нацеленным на обеспечение условий ... для правомерного осуществления гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний...».

13. Венецианская комиссия отмечает, что в постановлении речь идёт исключительно об обеспечении свободы собраний в отношении «граждан». Тем не менее, такая свобода должна распространяться на всех лиц на территории государства. Отсылка к «гражданам» приводится по всему тексту постановления. Следует обратить внимание на то, чтобы

обеспечить фундаментальные свободы по закону без ограничения для граждан, а в отношении всех лиц.

III. Анализ Закона

А. Изменения в Закон о собраниях (статья 2 Федерального закона N 65-ФЗ от 8 июня 2012 года)

14. В июне 2012 года был представлен ряд изменений в Закон о собраниях. Новое положение (статья 5.2.1.1) запрещает организацию публичных собраний лицами, имеющими судимость за совершение серьезного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства либо два и более раза привлекавшимися к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38 (Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании), 19.3 (Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы), 20.1 (Мелкое хулиганство), 20.2 (Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования), 20.3 (Пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций), 20.18 (Блокирование транспортных коммуникаций) и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

15. Постановление Конституционного суда считает данное положение «непротиворечащим Конституции Российской Федерации». В своём решении (CDL-REF(2013)012, страница 8) Суд указывает, что ограничение, внедряемое данным положением закона, «не посягает на само существо права на свободу мирных собраний, поскольку не создает непреодолимых преград для организации и проведения публичного мероприятия и не препятствует участию в нем гражданина, в отношении которого применен соответствующий запрет: такой гражданин ограничивается только в праве быть организатором публичных мероприятий, и только на определенный период; он не лишается права принимать участие в публичных мероприятиях и сохраняет возможность обращаться с просьбами об их организации к иным гражданам, а также к политическим партиям, другим общественным объединениям и религиозным объединениям, их региональным отделениям и иным структурным подразделениям; ему не воспрещается оказывать содействие организаторам публичных мероприятий...».

16. Венецианская комиссия считает, что существенная часть права на мирные собрания включает право на участие во всех аспектах организации собрания, включая исполнение роли «организатора» согласно Закону о собраниях от 2004 года.

17. Статья 5.2.1.1 (наряду с параграфом 3 статьи 12) содержит общий запрет (ограниченный по времени) исполнения права, гарантированного статьёй 31 Конституции

РФ, «проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Право на свободу мирных собраний, обеспечиваемое статьёй 11 ЕКПЧ, также гарантирует право выступать в качестве организатора собрания.

18. Лишь веские причины могут оправдать лишение лица его права на организацию публичных мероприятий, что является частью свободы собраний. Исключение целой категории лиц за нарушение ряда не только серьёзных уголовных, но и административных норм вне зависимости от тяжести таких нарушений представляет собой, по мнению Комиссии, непропорциональное ограничение права на свободу выражения. Любые ограничения должны иметь оправдывающие обстоятельства. Согласно параграфу 3 статьи 55 Конституции РФ, «права и свободы человека могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Требование наличия мотивировки является строгим, поскольку таковые ограничения относятся к самой сути свободы мирных собраний. Толкование, представленное Конституционным судом («указанный запрет может иметь место только в случае, когда повторное привлечение лица к административной ответственности за соответствующее административное правонарушение состоялось в пределах срока административной наказанности за ранее совершенное им административное правонарушение и повлекло назначение административного наказания, и только на время, в течение которого данное лицо считается подвергнутым административному наказанию»), не удовлетворяет этим требованиям, поскольку не проводится различие между видами административного нарушения или наказания (опасное или мелкое). Основное ограничение – это ограничение по времени, что недостаточно.

19. Венецианская комиссия в очередной раз отмечает, что существенная часть права на мирные собрания включает право на участие во всех аспектах организации собрания, включая исполнение роли «организатора» согласно Закону о собраниях от 2004 года. Таким образом, право организовывать собрания не должно ограничиваться общим видом, указываемым в Законе, и разрешение тому или иному лицу выступать исключительно в качестве участника, но не организовывать собрание, не является законным ограничением согласно статье 11(2) ЕКПЧ.

20. Изменения от июня 2012 года (статья 5 параграф 3.6) дают организаторам право требовать от уполномоченных представителей правоохранительных органов власти удалять с места проведения публичного мероприятия тех участников, которые не подчиняются их законным требованиям. Венецианская комиссия считает, что такое ограничение должно содержать специальное указание о том, что невыполнение такого требования не повлечёт каких-либо отрицательных последствий для организатора мероприятия. Необходимо подчеркнуть, что власти имеют право (и на них может быть даже возложено такое обязательство) действовать даже в отсутствие такого требования со стороны организатора.

21. Изменения от июня 2012 года также дополнительно устанавливает ответственность организатора в отношении количества участников. Согласно параграфу 3.5 статьи 7 Закона о собраниях, организатор должен указать в своей заявке предполагаемое количество участников публичного мероприятия, а согласно параграфу 4.3 статьи 5 он

должен «обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования» с органом власти. Новый параграф 4.7⁵ статьи 5 Закона о собраниях требует от организатора особым образом «принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу». Этот пункт указывается вслед за п. 4.7 статьи 5, который оговаривает «предельную заполняемость территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия».

22. В мае 2012 года Конституционный суд Российской Федерации принял постановление⁵, в котором он признаёт, что п. 4.3 статьи 5 соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в какой несоответствие между ожидаемым количеством участников, указанным в уведомлении, и фактическим количеством участников влечёт за собой административную ответственность, только «если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц, в нём не участвующих, либо угрозу причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц». Формулировка нового пункта 4.7¹ отражает это постановление.

23. Венецианская комиссия согласна с важным принципом, приведённым Конституционным судом РФ, заключающимся в том, что организатор не несёт административной ответственности единственно по причине несоответствия информации, изложенной в уведомлении о проведении публичного мероприятия. Данное положение также было оспорено в Конституционном суде в 2012 году, и сам суд в очередной раз постановил, что возможная ответственность организатора в том случае, когда количество участников мероприятия превышает ожидаемое согласно уведомлению о проведении мероприятия, не нарушает Конституцию Российской Федерации. Суд отметил конституционную презумпцию невиновности организатора при привлечении его к ответственности и наличие его «непосредственной вины» в превышении предполагаемого числа участников публичного мероприятия, а «неустранимые сомнения в виновности такого лица должны толковаться в его пользу». Суд указал, что при разрешении вопроса о применении к организатору публичного мероприятия административных санкций особое внимание должно уделяться выяснению того, имелась ли у него объективная возможность составить адекватное представление о подлинном числе участников публичного мероприятия. Суд отметил, что привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности за неисполнение указанной обязанности не исключает правовой оценки действий (бездействия). Венецианская комиссия согласна с тем, что указанные вопросы должны приниматься во внимание при привлечении таких лиц к ответственности.

24. Тем не менее, в том, что касается предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия и оценки количества вероятных участников собрания, Венецианская комиссия считает нереалистичным, чтобы организатор мог предвидеть количество участников или посчитать их в какой-либо момент проведения

⁵ Постановление от 18.05.2012, N 12-П, CDL-REF(2012)036

мероприятия, или чтобы он мог заставить их удалиться при превышении указанного количества. Организатор имеет право поощрять приход наиболее возможного количества участников, а лица, которые изъявили желание принять в нём участие, в принципе имеют на то право в рамках собственной свободы собраний. Таким образом, Венецианская комиссия считает непропорциональным требовать от организатора принятия мер (каких мер - является неясным) по сдерживанию количества участников и привлечение организатора к ответственности за его неспособность к этому. Организатора необходимо привлекать к ответственности лишь в том случае, когда он намеренно предоставил искажённую информацию в отношении оценки возможного количества участников или попытался препятствовать мерам, предпринятым органами власти, с целью сдерживания количества участников мероприятия в рамках предельной заполняемости территории в месте проведения публичного мероприятия, что спровоцировало угрозу общественному порядку. Таким образом, Комиссия рекомендует внести изменения в данное положение, а также в п. 4.3 статьи 5.

25. Согласно изменениям от июня 2012 года, организаторы несут ответственность за ущерб, причинённый участниками публичного мероприятия в случае несоблюдения обязанностей, приведённых в пункте 4 статьи 5 Закона о собраниях. Размер ущерба определяется судом. Конституционный суд признал несоответствующей Конституции норму, которая устанавливает гражданскую ответственность организатора публичного мероприятия за ущерб, причинённый участниками мероприятия, поскольку она, по сути дела, обязывает его компенсировать ущерб, даже если таковой не был связан с действиями или бездействием со стороны организатора мероприятия. Суд установил, что такая норма может оказать устрашающий эффект при реализации свободы мирных собраний и привести к неоправданному ограничению прав собственности организаторов публичного мероприятия.

26. Комиссия приветствует данное решение и подчёркивает прежде всего (как было указано ею прежде⁶), что хотя организатор и ответственен за принятие необходимых мер предосторожности для недопущения беспорядков, он не может применять силу в рамках полномочий полиции, и подобное не может от него требоваться. Кроме того, право на мирные собрания отражает обязанность государства содействовать и защищать такие мероприятия. Это приводит к заключению, что общая ответственность за обеспечение общественного порядка должна лежать на органах обеспечения правопорядка, а не на организаторе мероприятия. Обязанности организатора мероприятия должны ограничиваться лишь должной осторожностью с учётом ограниченных полномочий организатора тем более, что ответственность властей в отношении обеспечения общественной безопасности, оказания медицинской помощи и т. д. уже установлена в статье 18.3 Закона о собраниях. В любом случае, основная ответственность за причинение ущерба должна лежать на виновных лицах, а не на организаторах мероприятия.

27. В соответствии с изменениями (пункт 4.11 статьи 5 Закона о собраниях в новой редакции), организатор должен требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, и участники обязаны (пункт 4.1 статьи 6 Закона о собраниях в новой редакции) не скрывать своё лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, «специально предназначенные для затруднения установления личности».

⁶ CDL-AD(2012)010, пункт 41.

28. Запрет применения масок и прочих средств маскировки, оговоренный в законах о собраниях в ряде других стран, в принципе, может быть оправдан. Однако к данному вопросу также должна быть применена проверка соразмерности юридической ответственности. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ прежде высказывали мнение, что «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». ⁷ По мнению Комиссии, общий запрет ношения любого вида маски на мирном собрании представляет собой непропорциональное ограничение свободы собрания.

29. Участники не вправе иметь при себе оружие и т. п. (пункт 4.2 статьи 6). Эта мера является адекватной для цели обеспечения мирного характера собраний. Иметь при себе или употреблять алкоголь также запрещается (пункт 4.2 статьи 6 Закона о собраниях в новой редакции), однако запрет следует вместо этого ограничить случаями, когда имеются объективные и обоснованные причины полагать, что рассматриваемое лицо употребило алкоголь и что употребление им алкоголя может повлечь риск реального нарушения общественного порядка, или когда лица, находящиеся в состоянии алкогольного опьянения, хотят стать участниками мероприятия. Кроме того, не менее важно то, что запрет алкоголя не должен становиться оправданием общего досмотра всех участников мероприятия.

30. Пикеты с участием одного человека являются исключением из Закона о собраниях в отношении подачи уведомления (и действительно, собрание состоит более чем из двух лиц). В соответствии с новым пунктом 1 статьи 7¹, минимальное расстояние между участниками пикета не может быть более пятидесяти метров. Судам даётся возможность признавать (задним числом), что совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, «объединенных единым замыслом и общей организацией», может быть признана одним публичным мероприятием. Последствие такого решения может заключаться в признании того, что рассматриваемое публичное мероприятие не соответствует применимым правовым нормам и что его организаторы и участники могут быть подвергнуты административной ответственности.

31. Венецианская комиссия отмечает прежде всего то, что данное положение делает административное правонарушение зависимым от субъективной оценки, которая выносится судом по факту на основании единого замысла и общей организации, что делает невозможным для участника пикет предвидеть, насколько его априори законное поведение (пикет без предварительного уведомления) может привести к административному правонарушению, что не соответствует требованию законосообразности любого вмешательства в право на свободу выражения, а также собраний.

32. Кроме того, Венецианская комиссия придерживается того мнения, что (как было указано Европейским судом по правам человека) государственные власти вправе требовать соблюдения обоснованных законных требований в отношении публичных

⁷ Руководящие принципы, пункт 98.

мероприятий и применять санкции за несоблюдение подобных требований. Тогда, когда правила обходятся умышленно, от властей вполне справедливо ожидается реакция. Однако Комиссия напоминает о важном принципе, заявленном Конституционным судом РФ в 2012 году, что административная ответственность не может возникать исключительно только из несоблюдения правил, а должна зависеть от реальной угрозы общественному порядку и безопасности. В том случае, если единичные и разрозненные участники пикета не представляют такой угрозы, к ним не следует применять санкции, даже если они не следовали правилам. Сам факт того, что они не придерживаются нормы, не представляет угрозы как таковой. Венецианская комиссия приветствует решение Конституционного суда (CDL-REF(2013)012, страница 22) о том, что правила в отношении одиночных пикетов «направлены на воспрепятствование злоупотреблению правом не уведомлять органы публичной власти о проведении одиночного пикетирования, не опровергают презумпцию правомерности действий гражданина, соблюдающего установленный порядок проведения одиночного пикетирования, и предполагают признание совокупности одиночных пикетов одним публичным мероприятием только на основании судебного решения 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».

33. Предыдущая редакция статьи 9 Закона о собраниях предусматривала запрет собраний в промежуток между 23:00 и 7:00. В новой редакции от июня 2012 года этот промежуток был расширен в отсутствие мотивировки и в настоящий момент предусматривает время 22:00 и 7:00 за исключением памятных дат России или культурных мероприятий. Венецианская комиссия уже выражала мнение, что следует избегать общих запретов и что решения по ограничению времени проведения публичного мероприятия должны приниматься исключительно исполнительными властями по каждому отдельному случаю с учётом принципа пропорциональности⁸. Расширение временного промежутка, предусмотренного поправкой в закон, усложняет проблему непропорциональности.

34. Согласно поправкам от июня 2012 года, агитация о проведении публичного мероприятия с момента передачи уведомления более не разрешена, а вместо этого допускается лишь с момента согласования формата мероприятия между организатором и властями. Это положение является проблематичным, поскольку оно даёт возможность властям препятствовать агитации со стороны организаторов, таким образом существенно затрудняя такую агитацию и организацию публичного мероприятия. Соответствие данного положения Конституции было оспорено в Конституционном суде. Конституционный суд постановил, что данное правило «не означает установление разрешительного порядка реализации гражданами ... права, гарантированного им статьей 31 Конституции» и что «федеральный законодатель не вышел за рамки своих дискреционных полномочий, определенные Конституцией». Конституционный суд (CDL-REF(2013)012, страница 11) проводит различие между предоставлением информации о мероприятии, которое разрешается по мере предоставления уведомления, с одной стороны, и предварительной агитацией/призыва граждан принять в нём участие до получения согласия властей, с другой:

⁸ CDL-AD(2012)010, пункт 35.

«Разрешение проводить предварительную агитацию о публичном мероприятии с момента согласования с соответствующим органом публичной власти места и (или) времени его проведения не означает, что до этого момента организатор публичного мероприятия не вправе распространять о нем никакие сведения: в силу статьи 4 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" не исключается оповещение о публичном мероприятии его возможных участников - как до, так и после подачи в орган исполнительной власти Российской Федерации или орган местного самоуправления соответствующего уведомления. Оповещение возможных участников публичного мероприятия - в отличие от предварительной агитации, которая, по смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П, имеет целью побудить граждан и их объединения принять участие в публичном мероприятии, - позволяет его организаторам заблаговременно довести до возможных участников публичного мероприятия информацию о планируемых митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, а также, в случае необходимости, о ходе согласования. Осуществляя такое оповещение, организатор публичного мероприятия вправе любым способом распространять сведения о целях, форме, заявленном месте и времени проведения, предполагаемом количестве участников и других деталях публичного мероприятия, однако эти сведения не должны содержать приглашений и призывов принять в нем участие.»

35. В отличие от Конституционного суда, Комиссия придерживается мнения, что различие между предоставлением информации и агитацией в Законе чётким образом не описано в той мере, чтобы оно могло быть понято без труда. В любом случае, Венецианская комиссия полагает, что заявленное различие не является фактическим и, таким образом, вероятно, приведёт к появлению судебных решений, которые ограничат возможности организаторов в плане агитации в рамках подготовки собраний. Кроме того, отсутствие ясности может оказать негативное воздействие на самих участников.

36. По мнению Комиссии, данное изменение подтверждает предшествующее её заключение о том, что уведомление по сути является запросом на утверждение или разрешение: «... в отношении процедуры уведомления о публичных мероприятиях, изложенной в Законе о собраниях, Венецианская комиссия считает, что эта процедура является, по существу, процедурой запроса разрешения. Кроме того, Закон о собраниях даёт слишком широкие полномочия исполнительной власти по ограничению собраний, например, предоставляя ей право изменять формат публичного мероприятия для целей (в частности, необходимость сохранения нормального движения общественного транспорта и людей), которые выходят за рамки законных целей, содержащихся в статье 11 ЕКПЧ. Закон не указывает явно, что такое усмотрение должно осуществляться при условии уважения основных принципов "презумпции в пользу проведения собраний", "соразмерности" и "противодействия дискриминации". По мнению Венецианской комиссии, Закон о собраниях в недостаточной мере защищает от рисков чрезмерного осуществления усмотрения при принятии решений, а также произвола и злоупотреблений. Риски, связанные с чрезмерным использованием усмотрения при принятии решений для пресечения проведения собраний, всегда могут возникнуть, и поэтому любой закон о собраниях должен быть направлен на снижение их до минимального возможного значения.» Венецианская комиссия не видит причин для изменения этой своей оценки закона. Внесение поправки в пункт 1 статьи 10 приводит к дополнительным сложностям, связанным с системой уведомления.

37. В законе необходимо чётко определить, что суды имеют право пересматривать решения, которые находятся в широком усмотрении исполнительных властей, и такой пересмотр должен выполняться перед публичным мероприятием для сохранения его первоначального срока проведения. На странице 16 постановления Конституционного суда указывается, что в отсутствие согласия со стороны властей организаторы публичного мероприятия вправе защитить свои права в судебном порядке. Судебное рассмотрение «в максимально короткий срок, как это предусмотрено для рассмотрения споров в сфере избирательных прав, т. е. до даты проведения планируемого публичного мероприятия, - в противном случае судебная защита во многом теряла бы смысл, что недопустимо в силу статьи 46 Конституции Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П).» Тем не менее, Конституционный суд не рассмотрел ситуацию, при которой решение суда выносится незадолго до даты проведения запланированного собрания. Тот факт, что после достижения согласия или вынесения решения судом могут быть использованы любые формы агитации, не может компенсировать существенного сокращения времени, которое остаётся до проведения мероприятия. Во многих случаях времени для эффективной агитации будет недостаточно.

38. Основным новшеством, внедрённым поправками от июня 2012 года, является определение «специально отведённых мест» для проведения публичных мероприятий государственными (местными) органами власти. Как правило, публичные мероприятия должны проводиться на их территории. В исключительных случаях организатор может подать уведомление о проведении публичного мероприятия в ином месте, пройдя обычную процедуру, и закон указывает, что исполнительные власти могут не согласовать мероприятие лишь в соответствии с условиями, изложенными в пункте 3 статьи 12 Закона о собраниях (если организатор не может выступать в качестве такового или если выбранное место запрещено для проведения мероприятий согласно закону). Региональные и местные органы власти могут определять запрещённые территории исходя из особых причин, включая ограничение передвижения пешеходов и транспорта. Процедура использования специально отведённых мест может быть упрощена. Российские власти привели объяснение Венецианской комиссии, что в некоторых случаях необходимость в уведомлении может отсутствовать, однако данный вопрос не определён чётким образом в Законе о собраниях (как представляется, пункт 1.1 статьи 8 ставит исключение из процедуры уведомления в зависимости от данного максимального количества участников). Что касается критериев определения специально отведённых мест, Закон о собраниях указывает, что в их отношении должна «обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, ... доступность..., соблюдение санитарных норм и правил, безопасность» и т. д.

39. Венецианская комиссия уже имела возможность оценить законы других государств, которые определяют перечень специально отведённых для проведения публичных мероприятий мест. Комиссия сочла, что «определение властями мест для проведения собраний вызывает озабоченность, поскольку оно несовместимо с самой сутью свободы мирных собраний как фундаментальной свободы»⁹. Существование подобных мест может быть приемлемым только в том случае, если они способствуют реализации права на свободу собраний и исключительно если, в частности, такие места представляют собой

⁹ Совместное мнение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по публичному Закону о собраниях Республики Сербии, CDL-AD(2010)031, пункт 38)

дополнительную возможность (и не только возможность или правило) проведения мероприятия¹⁰ или если такие места очевидным образом указываются как не требующие уведомления¹¹.

40. В настоящем случае, однако, Комиссия отмечает, что специально отведённые места становятся «естественной» территорией для публичных мероприятий, в то время как другие места, возможно, «на глазах» целевой аудитории, становятся исключением, которое требует специального оправдывающего основания. Хотя закон ограничивает возможность для органов власти отказать в согласовании мероприятия, закон отменяет усмотрение органов власти и требует от них отдавать предпочтение специально отведённым местам в отличие от любого другого места. Таким образом, вместо этого органы власти будут предлагать провести мероприятие в одном из специально предназначенных мест или, во всяком случае, изменить формат мероприятия, тем самым обязуя организаторов либо согласиться, либо сдать. С точки зрения органа власти, возможность проводить публичные мероприятия в одном из специально отведённых мест практически без обязательств и уведомлений «перевесит» требование организатора о том, что публичное мероприятие должно проводиться в другом специально отведённом месте. Пункт 1.1 статьи 8, таким образом, отменяет автономию организатора в вопросе определения места проведения публичного мероприятия. Комиссия отмечает, что ЕСПЧ (хотя в контексте решения по делу Берладир он постановил, что у организаторов не было права на выбранную площадку) всегда требует, чтобы причины, выдвигаемые органами власти, для изменения формата публичного мероприятия были адекватными, достаточными и преследовали законную цель¹². Суд также изучил, была ли дана возможность организатору выразить своё мнение в ином подходящем аналогичном¹³ месте.

41. Что касается «запрещённых мест», Комиссия напоминает о предшествующей критике общих запретов со своей стороны.

42. Наконец, Венецианская комиссия подчёркивает, что именно организатор должен решать, какое место является наиболее подходящим, поскольку для того, чтобы иметь целенаправленное действие, демонстрации зачастую необходимо проводить в специальных местах для привлечения внимания (по-немецки *Apellwirkung*)¹⁴. Уважение к автономии организатора в отношении выбора места проведения мероприятия должно быть нормой. Государство-участник обязано способствовать мирным собраниям и защищать их¹⁵. Постановление Конституционного суда определяет закон как несоответствующий Конституции (CDL- REF(2013)012, страница 15) в отношении полномочий субъектов Российской Федерации по определению специально отведённых

¹⁰ В своём мнении по проекту поправок к закону о свободе собраний в Азербайджане Венецианская комиссия приняла перечень специально предназначенных мест в той части, в какой «перечень, указанный в параграфе VI, содержит места, которые предлагаются, не назначаются, для собраний. Кроме того, данный перечень может быть изменён. Это означает, во избежание двусмысленности, что проведение собрания в месте, которое очевидным образом не указано в данном перечне, не обязательно запрещено, поскольку перечень не может быть исчерпывающим» (CDL-AD(2007)042, пункт 25).

¹¹ Совместное мнение ОБСЕ/БДИПЧ - Венецианской комиссии по поправкам в закон о праве граждан на мирные собрания без использования оружия и свободного проведения шествий и демонстраций Киргизской Республики, CDL- AD(2008)025, пункт 42.

¹² Берладир, пункты 58-59

¹³ примечательно, что аналогично в центре города: Берладир, пункт 60

¹⁴ См. например Мнение по закону о проведении встреч, собраний, митингов и демонстраций Армении, CDL- AD(2004)039, пункт 38; Совместное мнение по публичному Закону о собраниях Республики Сербии, пункт 34

¹⁵ Руководящие принципы, принцип 2.

мест, но лишь постольку, поскольку он не устанавливает чётких законодательных критериев для органов исполнительной власти, которые бы в достаточной мере гарантировали равные правовые условия для всех граждан при реализации ими права на собрания при вынесении решения по таким местам. Постановление подтверждает, что таковые места принципиально допустимы. Венецианская комиссия выражает несогласие с такой позицией.

43. Венецианская комиссия уже выражала своё мнение о том, что Закон о собраниях РФ предоставляет слишком широкие пределы усмотрения для органов исполнительной власти в отношении ограничения собраний, например посредством предоставления им права на изменение формата публичного мероприятия с целью (в частности, необходимости сохранения нормального режима перемещения пешеходов и транспорта), которая выходит за рамки законных целей, содержащихся в статье 11 ЕКПЧ. Закон о собраниях не содержит очевидной формулировки о том, что усмотрение должно осуществляться властями на основании фундаментальных принципов "презумпции в пользу проведения собраний", "соразмерности" и «недопущения дискриминации».

44. В заключение, Комиссия считает, что появление в поправках от июня 2012 года специально отведённых мест для их использования как правило для всех публичных мероприятий скорее является ограничением, а не содействием в реализации права на свободу собраний, и, таким образом, оно не соответствует международным стандартам.

45. Новый пункт 3 статьи 12 даёт право органам исполнительной власти отказывать в согласовании проведения публичного мероприятия, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия (см. пп. 14-20 выше), либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором проведение публичного мероприятия запрещается.

46. В дополнение к своей критике пункта 2.1.1 статьи 5 и подпункта 2 пункта 2 статьи 8, Венецианская комиссия напоминает о решении Конституционного суда Российской Федерации, который весьма чётким образом¹⁶ определил, что органы власти не могут запрещать публичные мероприятия или могут лишь предложить альтернативное время и место, соответствующее социальным и политическим целям мероприятия. Новый пункт 3 статьи 12 идёт вразрез с этим постановлением и международными стандартами.

В. Изменение в Кодекс об административных правонарушениях (статья 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года 65-ФЗ)

47. Влияние поправок в Федеральный закон о собраниях на свободу собраний становится ещё более значительным с внедрением поправок к Кодекс об административных правонарушениях, внедрённых Законом от 8 июня 2012 года. Эти поправки заключаются в следующем:

а) увеличение верхнего порога штрафов в отношении нарушения Закона о собраниях, в особенности: статьи 5.38 (¹⁷ пп. 1-4 только для должностных лиц), статьи 20.2¹⁸, статьи

¹⁶ Постановление N 484-О-П от 2 апреля 2009 года

¹⁷ Статья 5.38. Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к

20.2.2 (в редакции поправок от 2012 года - см. CDL-REF(2012)028), статьи 20.18¹⁹ и (исключительно для граждан) статьи 20.25 §4 (также в редакции поправок от 2012 года): от 5000 до 300000 рублей в отношении граждан и от 50000 до 600000 рублей в отношении должностных лиц; указаний по нижнему пределу нет.

б) внедрение нового вида санкций - обязательные работы:

Статья 3.13 Обязательные работы

1. Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей.
2. Обязательные работы устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день.
3. Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам,

участию в них - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до одного минимального размера оплаты труда; на должностных лиц - от одного до трёх минимальных размеров оплаты труда. (неофициальный перевод).

18 Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (в ред. Федерального закона от 08.06.2012 N 65-ФЗ, неофициальный перевод)

1. Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 - 4 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до сорока часов; на должностных лиц - от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.
2. Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов; на должностных лиц - от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц - от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.
3. Действия (бездействие), предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, повлекшие создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной застройки территории (помещения), - влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста часов; на должностных лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей.
4. Действия (бездействие), предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, - влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок до двухсот часов; на должностных лиц - от двухсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц - от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей.
5. Нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных частью 6 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до сорока часов.
6. Действия (бездействие), предусмотренные частью 5 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, - влекут наложение административного штрафа в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок до двухсот часов.
7. Организация либо проведение несанкционированного собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды, - влечет наложение административного штрафа в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток; на должностных лиц - от двухсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

¹⁹ Статья 20.18. Блокирование транспортных коммуникаций

Организация блокирования, а равно активное участие в блокировании транспортных коммуникаций, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 20.2 и влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста часов; на должностных лиц - от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей. (в ред. Федерального закона от 08.06.2012 N 65-ФЗ, неофициальный перевод)

призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.»

с) внедрение нового вида правонарушения (Статья 20.2.2. Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, см. CDL-REF(2012)028)

Статья 20.2.2. Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка

1. Организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, публичные призывы к массовому одновременному пребыванию и (или) передвижению граждан в общественных местах либо участие в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах, если массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах повлекли нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям либо создали помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, - влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов; на должностных лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.

2. Действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, - влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок до двухсот часов; на должностных лиц - от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

Примечание. Организатором не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах для целей настоящей статьи признается лицо, фактически выполнявшее организационно-распорядительные функции по организации или проведению не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах.

48. Соответствие положение пунктов 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Закона Конституции было оспорено на том основании, что поправки в КоАП РФ увеличивают размеры административных штрафов за административные правонарушения, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий и прочих массовых мероприятий, что привело к нарушению общественного порядка, в размере до трёхсот тысяч рублей для физических лиц и до шестисот тысяч рублей для должностных лиц. Конституционный суд постановил, что максимальные размеры штрафа, предписанные Законом, допустимы, поскольку применение максимального размера не является необходимым к применению. Тем не менее, в отношении минимальных размеров штрафов Суд постановил, что они не

соответствуют Конституции, поскольку даже минимальный размер штрафа превышает средний месячный заработок, и в тех случаях, когда суд не может во всех случаях принять во внимание все обстоятельства нарушителя, административный штраф может выступать уже не в качестве меры, направленной на предотвращение нарушений, а служить средством чрезвычайного ограничения права собственности граждан, что не соответствует требованиям справедливости. Венецианская комиссия приветствует данный аспект решения Конституционного суда.

49. Тем не менее, Венецианская комиссия полагает, что решение суда недостаточно проработано, поскольку Суд, к сожалению, не отважился ясным образом потребовать существенного снижения как минимального, так и максимального размера выплат. Комиссия напоминает, что в том, что касается санкций за несоблюдение закона при реализации свободы собраний, ЕСПЧ установил следующие принципы:

- Процедура утверждения соответствует требованиям статьи 11 § 1, если она служит цели обеспечения возможности для органов власти гарантировать мирный характер собрания. Таким образом, требование по получению согласия на проведение демонстрации не противоречит статье 11 Конвенции. Поскольку государства-участники имеют право требовать согласования, они должны иметь возможность применять определённые санкции к тем, кто принимает участие в демонстрации, но не соответствует требованиям (см. постановление по делу Берладир и прочие против России от 10 июля 2012 года, 41; Зилиберберг против Молдовы (откл.), № 61821/00, 4 мая 2004 года, и Раи и Эванс против Соединённого Королевства (откл.), №№ 26258/07 и 26255/07, 17 ноября 2009 года). Невозможность применения таких санкций сделало бы иллюзорным полномочие государства по требованию получения согласования (Зилиберберг, см. выше);
- Признание вины в административном правонарушении и последующее наложение санкции за несоблюдение соответствующего закона при реализации свободы собраний представляет собой вмешательство в право на свободу собраний, гарантируемую статьёй 11 ЕКПЧ, и они как таковые должны быть не только предусмотрены законом, но и пропорциональны преследуемой законной цели (Берладир, см. выше, пп. 50, 54);
- Указанные административные санкции имеют уголовный характер и потому требуют «особых оснований» (Раи и Эванс, см. выше);
- Для оценки пропорциональности необходимо учитывать размер административного штрафа, налагаемого на заявителя, и воздействие штрафа на доход заявителя (Раи и Эванс, см. выше; Берладир, п. 61).

50. В своих совместных руководящих принципах по свободе собраний ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия утверждают, что «иногда применение санкций (например, судебного преследования) после собрания может оказаться более целесообразным, чем наложение ограничений до или во время собрания». Также стороны указали на то, что «как и в случае предварительных ограничений, принцип пропорциональности применим также и к ответственности, возникающей после окончания мероприятия. Поэтому любые указанные в законе меры наказания должны предусматривать применение минимальных санкций в тех случаях, когда речь идет о незначительном правонарушении».²⁰

²⁰ Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ - Венецианской комиссии по свободе мирных собраний. Пояснительная записка, § 109 (CDL- AD(2010)020) [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)020-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)020-e.pdf).

51. В то время как пропорциональность признания виновности в административном правонарушении и осуждение должна оцениваться в каждом отдельном случае, Венецианская комиссия проанализирует поправки, внесённые вместе со статьёй 1 Федерального закона N 65-ФЗ от 8 июня 2012 года, и сопоставит их с применимыми международными стандартами.

52. Поправки от июня 2012 года устанавливают следующее:

- а) значительно увеличены применимые штрафы при нарушении Закона о собраниях;
- б) указанные размеры штрафов выражены в цифрах, а не привязаны к минимальному уровню оплаты труда, как это обычно оформляется в кодексе административных правонарушений;
- в) максимальные размеры штрафов (300000 рублей для физических лиц и 600000 для должностных лиц) потенциально могут иметь серьёзные последствия для любого человека, если вспомнить о том, что среднедушевой доход в Российской Федерации в 2011 году составлял 20702,7 рублей²¹; максимальные размеры административных штрафов в новой редакции составляют 14,5-кратный и 29-кратный размер месячного дохода, соответственно;
- г) нарушения Закона о собраниях рассматриваются как гораздо более серьёзные проступки в сравнении с другими административными правонарушениями;
- е) новая санкция в виде обязательных работ (до 40 часов, 50 часов, 100 часов, 200 часов или 300 часов, но не более 4 часов в день обязательных неоплачиваемых работ) является жёсткой и, без сомнений, устрашающей мерой.

53. Венецианская комиссия приветствует тот факт, что Конституционный суд выводит запрет принудительного труда как из Конституции, так и из гарантий прав человека согласно международному публичному закону. Кроме того, он совершенно верно замечает, что применение обязательных работ исключительно в отношении организаторов публичных собраний вызывает опасения, что подобные работы могут в основном быть использованы как средство подавления инакомыслия, в том числе политического. Тем не менее, нет оснований для применения обязательных работ в отношении организаторов в том случае, когда их действия спровоцировали «причинение ущерба ... имуществу физических и юридических лиц или наступление прочих аналогичных последствий». Ущерб имуществу является достаточно широким понятием, и мелкий ущерб вполне может быть причинён в ходе проведения мероприятия. Таким образом, это не может рассматриваться как достаточный критерий для различия. Когда речь идёт о причинении ущерба здоровью человека, обязательные работы могут выступать адекватной санкцией, но только при наличии серьёзных последствий для здоровья.

54. И хотя фактическое исполнение закона зависит в конечном счёте от судов²², поправки от июня 2012 года налагают наказания (и штрафные санкции, и обязательные работы), которые являются излишними для административных правонарушений в отсутствие насилия и непропорциональными. Размеры штрафов, без сомнения, будут иметь существенный устрашающий эффект на потенциальных организаторов и участников мирных публичных мероприятий. Кроме того, иное и более жёсткое отношение со стороны органов власти, которое предусмотрено для нарушений Закона о собраниях в

²¹ См. http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/rus-eng12.pdf

²² Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в своём докладе полагает, что судебные процессы по применению административных штрафов не удовлетворяют требованиям состязательности и равенства сторон ввиду роли прокурора (он предоставляет средства доказывания административного нарушения).

сравнении с любым другим административным правонарушением, с первого взгляда не кажется оправданным.

55. Таким образом, Венецианская комиссия рекомендует пересмотреть указанные санкции и смягчить их существенным образом.

56. Что же касается нового правонарушения (Статья 20.2.2. Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка), Венецианской комиссией было дано разъяснение со стороны органов власти РФ о том, что она применяется к мероприятиям, задачей которых не является «свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики» (см. определение публичного мероприятия в статье 2 Федерального закона № 54-ФЗ). Примеры указанных мероприятий: спортивные мероприятия, концерты, флэшмобы и т. д.

57. Комиссия подчёркивает своё убеждение, что наложение санкций за правонарушение (с достаточно высоким низким и высоким порогом штрафов) не только в случае с организацией мероприятия, но и «публичными призывами» и «участием в массовом одновременном пребывании и передвижении граждан», которые приводят к почти неизбежному массовому присутствию людей в одном месте, а именно любым причинением вреда зеленым насаждениям либо созданием помех движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, является непропорциональным вмешательством в право на свободу собраний. В текущем виде данное положение создаст значительные препятствия для организации многих мероприятий, но и сделает такие мероприятия более изобретательными с использованием новых форм общественной деятельности и участия в вопросах общественной жизни, в том числе через флэшмобы. Свобода собраний не ограничивается традиционными формами собраний; гарантия свободы распространяется и на новые формы.

IV. Заключение

58. В марте 2012 года Венецианская комиссия провела анализ Закона о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях (Закон о собраниях) и выразила мнение о том, что он имеет ряд фундаментальных недостатков: Комиссия предложила ряд рекомендаций, которые помогли бы Российской Федерации подвести Закон о собраниях к применимым международным стандартам. Венецианская комиссия сожалеет, что ни одна из предложенных рекомендаций не была принята во внимание органами власти Российской Федерации к моменту внесения поправок в Закон о собраниях в июне 2012.

59. Венецианская комиссия глубоко убеждена, что поправки от июня 2012 года как в Закон о собраниях, так и в Кодекс об административных правонарушениях вызывают серьёзную озабоченность и являются шагом назад в вопросе защиты свободы собраний в Российской Федерации; реализация этих поправок может привести к нарушениям фундаментального права на мирные собрания, гарантируемого Конституцией РФ и ЕКПЧ. Таким образом, с целью обеспечения соответствия Закона о собраниях международным стандартам Венецианская комиссия предлагает следующие рекомендации в дополнение к

рекомендациям, изложенным в предшествующем мнении по Закону о собраниях, и настоятельно рекомендует пересмотреть указанные поправки.

- a. Рекомендуется пересмотреть п. 2.1.1 статьи 5 и устранить исключение из права организовывать публичные мероприятия для целой категории лиц за большое количество не только уголовных, но и административных правонарушений вне зависимости от их тяжести;
- b. Рекомендуется указать в подпункте б пункта 3 статьи 5, что отсутствие требования со стороны организатора мероприятия по вмешательству правоохранительных органов не повлечёт отрицательных последствий для самого организатора;
- c. Рекомендуется пересмотреть пп. 4.3 и 4.7.1 статьи 5 с тем, чтобы исключить ответственность со стороны организатора в отношении количества участников публичного мероприятия.
- d. Рекомендуется ограничить в п. 6 статьи 5 ответственность организатора за ущерб рамками не проявления должной осторожности;
- e. Рекомендуется пересмотреть общий запрет ношения масок и подобных предметов;
- f. Рекомендуется ограничить ответственность участников пикета рамками реальной угрозы общественному порядку и безопасности;
- g. Рекомендуется пересмотреть ограничения по времени для публичных мероприятий согласно статье 9;
- h. Рекомендуется пересмотреть ограничения по агитации для привлечения участников мероприятия после получения согласования органов власти;
- i. Рекомендуется пересмотреть положение, касающееся специально отведённых мест, на территории «как правило» необходимо проводить публичные мероприятия;
- j. Рекомендуется устранить п. 3 статьи 12;
- k. Рекомендуется пересмотреть и существенно снизить штрафы, налагаемые в случае нарушения Закона о собраниях;
- l. Рекомендуется пересмотреть статью 20.2.2;
- m. Следует обратить внимание на обеспечение фундаментальных свобод в данном законе с ограничением не только для граждан, но и применительно ко всем лицам.