

**Приложение:** таблица с подробным юридическим анализом законопроектов № 1057213-7, № 1057230-7, № 1060657-7 и № 1060689-7.

## Содержание

Законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за нарушения при подготовке и проведении публичных мероприятий» № 1060689-7, внесен в Государственную Думу РФ 23 ноября 2020 года.	<b>1</b>
Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 1057230-7, внесен в Государственную Думу РФ 17 ноября 2020 года.	<b>6</b>
Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 1057213-7, внесен в Государственную Думу РФ 17 ноября 2020 года.	<b>14</b>
Законопроект «О внесении изменения в статью 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за неправомерное использование отличительного признака представителя средства массовой информации» № 1060657-7, внесен в Государственную Думу РФ 23 ноября 2020 года.	<b>32</b>

Пункт	Предложение	Юридический комментарий
<b>1. Законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления ответственности за нарушения при подготовке и проведении публичных мероприятий» № 1060689-7, внесен в Государственную Думу РФ 23 ноября 2020 года.</b>		
П. 1	в абзаце первом части 1 статьи 3.5 слова «статьями 18.20, 20.33» заменить словами «статьей 18.20, частью 10 статьи 20.2, статьей 20.33», после слов «частью 1.2 статьи 17.15,» дополнить словами «частью 6 статьи 19.3,», после слов «частью 25	*** Техническое уточнение ***

	статьи 19.5,» дополнить словами «частью 9 статьи 20.2,»;	
П. 2	<p>в статье 19.3:</p> <p>а) абзац второй части 1, абзац второй части 1.1, абзац второй части 2 изложить в следующей редакции: «влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от сорока до ста двадцати часов.»;</p> <p>б) абзац второй части 4 изложить в следующей редакции: «влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от сорока до ста двадцати часов; на должностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до семидесяти тысяч рублей.»;</p> <p>в) абзац второй части 5 изложить в следующей редакции: «влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей, либо административный арест на срок до</p>	<p>Законодатели не обосновали необходимость существенного увеличения тяжести наказания за нарушение ст. 19.3 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за неповиновение распоряжениям сотрудников правоохранительных органов при отсутствии признака повторности, конкретными фактами, которые бы позволяли говорить о такой необходимости.</p> <p>Значительное повышение минимального порога штрафа позволяет властям не принимать во внимание конкретные обстоятельства дела и тяжесть правонарушения. Учитывая широкий спектр незначительных деяний, которые могут подпадать под «неповиновение законному распоряжению сотрудников правоохранительных органов», подобные наказания довольно часто могут быть непропорциональны совершённому правонарушению.</p> <p>В пункте 7 Постановления Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П Конституционный Суд признал неконституционной невозможность назначить наказание ниже низшего предела установленной санкции, наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.</p> <p>Также следует отметить, что наличие «потенциальной» опасности и «возможных» негативных последствий не является достаточным обоснованием ужесточения наказания, в то время как само по себе «неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции» предполагает низкую степень общественной опасности. Объектом данного правонарушения выступают общественные отношения, складывающиеся в ходе обеспечения органами исполнительной власти общественного порядка и</p>

	<p>пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от сорока до ста двадцати часов; на должностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей.»;</p> <p>г) абзац второй части 6 изложить в следующей редакции: «влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, либо административный арест на срок до тридцати суток, либо обязательные работы на срок от ста до двухсот часов; на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц – от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.»;</p>	<p>общественной безопасности. Под общественным порядком следует понимать предусмотренный правом определенный порядок поведения на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах и других общественных местах, то есть местах скопления людей. Для серьёзных правонарушений законом предусмотрены отдельные нормы. Таким образом, целью данной нормы является «заполнение» не строго регулируемых общественных отношений, которые не представляют высокую степень общественной опасности, и которые связаны с обеспечением успешной деятельности правоохранительных органов по поддержанию общественной безопасности и порядка. Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 26 июня 2018 г. № 28 указал на невозможность применения статьи 19.3 в случае, если это общественное отношение регулируется специальным положением закона. Следовательно, статья 19.3 КоАП РФ охватывает иные менее значимые общественные отношения, которые не потребовалось выводить в отдельные статьи КоАП РФ, а потому <i>a priori</i> предполагает меньший общественный интерес, меньшую общественную опасность и меньшее наказание за нарушение.</p>
<p>П. 3</p>	<p>в статье 20.2: а) часть 1 после слов «частями 2 – 4» дополнить цифрой «, 9»; б) дополнить частями 9 и 10 следующего содержания: «9. Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка сбора и расходования денежных средств на организацию и проведение публичного мероприятия, непредставление или несвоевременное представление в уполномоченный орган отчета о</p>	<p>Нарушения, указанные в настоящих положениях, относятся к порядку организации либо проведения собрания. Вместе с тем, введение специальной административной ответственности за нарушения порядка сбора и расходования денежных средств на организацию публичного мероприятия, а также за перечисление денежных средств на проведение публичного мероприятия - представляется избыточным, поскольку части 1 и 5 ст. 20.2 КоАП уже предусматривают ответственность за нарушение порядка организации и проведения публичного мероприятия. Кроме того, данные положения нарушают внутреннюю смысловую структуру статьи 20.2 КоАП РФ.</p> <p>Вместе с тем, новая часть 9 ст. 20.2 КоАП РФ предусматривает наказание в</p>

<p>расходовании собранных для организации и проведения публичного мероприятия средств либо его представление в неполном объеме или в искаженном виде – влекут 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 двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц – от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.</p> <p>10. Перечисление (передача) денежных средств и (или) иного имущества для организации и проведения публичного мероприятия, совершенное лицом, которое не вправе перечислять денежные средства в этих целях в соответствии с федеральным законом, – влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.».</p>	<p>виде обязательных работ. Согласно Постановлению Конституционного Суда от 14 февраля 2013 года «обязательные работы могут применяться в качестве административного наказания за предусмотренные статьями 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации административные правонарушения, только если они повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий». Таким образом, Конституционный Суд признал неконституционным применение обязательных работ за формальные нарушения установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий.</p> <p>Вместе с вышеизложенным, введение дополнительных административных составов в рамках статьи 20.2 КоАП РФ при существующем правовом регулировании позволит распространить на случаи неоднократного совершения подобных правонарушений действие статьи 212.1 Уголовного кодекса РФ, предусматривающей ответственность вплоть до 5 лет лишения свободы. Правоприменительная практика по статье 212.1 УК РФ не позволяет исключать уголовного преследования людей за формальное нарушение требований различных частей ст. 20.2 КоАП РФ без причинения реального вреда или ущерба. Именно в силу неоднозначности практики правоприменения статья 212.1 за 6 лет своего существования трижды становилась предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В этой связи, расширение составов, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, фактически означает непропорциональное расширение состава статьи 212.1 УК РФ, а, следовательно, нарушает принцип, закреплённый ст. 1 УК РФ: новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс.</p> <p>В свою очередь предлагаемые настоящим законопроектом дополнительные составы к статье 20.2 КоАП РФ и усиление ответственности по статье 19.3 КоАП РФ лишь усугубляют выявленные Европейским Судом по правам</p>
---	---

**Приложение:** таблица с подробным юридическим анализом законопроектов № 1057213-7, № 1057230-7, № 1060657-7 и № 1060689-7.

		<p>человека и Комитетом ООН по правам человека системные проблемы правотворчества в Российской Федерации.</p> <p>Так, Европейский Суд по правам человека в решении по делу <i>Навальный против России</i> от 15 ноября 2018 года (жалоба № 29580/12), обратил внимание на структурную проблему в регулировании правоотношений в сфере свободы мирных собраний в России: «Из соответствующих норм статей 19.3 и 20.2 КоАП РФ и из решений, применяющихся на их основе, не усматривается, что надлежащее внимание должно было уделяться и на самом деле уделялось таким интересам, как необходимость предотвращения беспорядков или преступлений и защиты прав и свобод других лиц. Не представляется также, что компетентные власти установили справедливый баланс между этими интересами, с одной стороны, и интересами заявителя при осуществлении его права на свободу мирного собрания, с другой.» (§ 148).</p> <p>Схожая проблема в правовом регулировании свободы мирных собраний в России также отмечалась в решении по делу <i>Лаиманкин и другие против России</i> от 17 февраля 2017 года. В частности, Европейский суд по правам человека отметил, что «разгон публичных мероприятий, задержание организаторов и участников и их преследование за административные правонарушения имели основу во внутригосударственном законодательстве, а именно в Законе о собраниях и КоАП РФ» (§ 413).</p> <p>Комитет ООН по правам человека в меморандуме по сообщению Елены Поповой от 6 апреля 2018 года (CCPR/C/122/D/2217/2012) также выявил нарушения права на свободу мирных собраний в России, обусловленные задержанием и привлечением к административной ответственности в соответствии со ст. 20.2 КоАП РФ.</p>

<p><b>2. Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 1057230-7, внесен в Государственную Думу РФ 17 ноября 2020 года.</b></p>		
<p>П. 1</p>	<p>часть 3 статьи 7 дополнить пунктом 8.1 следующего содержания: «8.1. реквизиты банковского счета, используемого для сбора денежных средств на организацию и проведение публичного мероприятия;»;</p>	<p>Регулирование порядка «сбора денежных средств на организацию и проведение публичного мероприятия» - беспрецедентная практика, не имеющая аналогов в других странах-членах Совета Европы или ОБСЕ (исследование по всем 193 странам-членам ООН не проводилось, но экспертам о существовании подобной практики в этих странах также не известно).</p> <p>Вместе с тем, требование о предоставлении реквизитов банковского счёта, используемого для сбора денежных средств на организацию и проведение публичного мероприятия, создаёт существенную правовую неопределённость. Из текста настоящей нормы не ясно, каким образом должен вести себя добропорядочный гражданин, чтобы у него не возникло проблем при согласовании публичного мероприятия, и чтобы по результату он не был привлечён к ответственности за нарушение порядка организации. Что ему делать, если у него нет банковских счетов? Требуется ли ему заводить новый счёт или можно пользоваться основным? Требуется ли ему прикладывать все имеющиеся счета? Компенсируются ли ему расходы, сопряжённые с заведением счёта? Требуется ли указывать счёт, если расходов не планируется или если расходы незначительные? Требуется ли просто указание реквизитов или требуется предоставлять подтверждение действительности данных с помощью банковской выписки?</p> <p>Таким образом, накладываемое требование чрезвычайно усложняет процедуру реализации фундаментального права человека в демократическом обществе - права собираться мирно и выражать своё мнение. Подобные сложности и риски, сопряжённые с ними, окажут «охлаждающий эффект» на общество и будут дестимулировать граждан участвовать в публичной</p>

		<p>политике. В итоге предлагаемые изменения по своему конституционно-правовому смыслу деструктивно повлияют на баланс частных и публичных интересов при организации и проведении публичных мероприятий, а также приведут к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, о недопустимости чего ранее неоднократно высказывался Конституционный Суд РФ (в частности, постановление от 18 июня 2019 года № 24-П).</p> <p>Кроме того, данное требование фактически исключает возможность проведения стихийного собрания, которое вообще не предполагает возможность направления предварительного уведомления. Даже в случае, если граждане попытаются в краткий срок уведомить о проведении мероприятия, у них может не хватить времени и организационных возможностей для решения вопроса с финансированием мероприятия.</p> <p>Европейский Суд по правам человека, иные международные и российские правозащитные организации неоднократно указывали на необходимость упрощения процедуры согласования, которая во многом в настоящий момент является чрезмерной и даёт слишком широкие дискреционные полномочия органам исполнительной власти (см.: решение от 7 февраля 2017 г по делу <i>Лаиманкина и других против Российской Федерации</i> (жалобы № 57818/09 и 14 других), раздел V Замечаний общего порядка № 37 о праве на мирные собрания к Международному пакту о гражданских и политических правах Комитета ООН по правам человека от 17 сентября 2020 года (CCPR/C/GC/37)) (далее - Замечания общего порядка № 37 Комитета ООН по правам человека).</p> <p>Так, в соответствии с пунктом 7 Замечаний общего порядка № 37 Комитета ООН по правам человека , уведомительные процедуры должны быть</p>
--	--	--

		<p>прозрачными, не должны предусматривать необоснованные бюрократические требования, требования к организаторам должны быть соразмерны потенциальному общественному воздействию соответствующего собрания, и, кроме того, они должны быть бесплатными. Предлагаемое законопроектом правовое регулирование противоречит указанному принципу.</p>
<p>П. 2</p>	<p>статью 11 дополнить частями 3-13 следующего содержания:</p> <p>«3. В целях организации и проведения публичного мероприятия запрещается перечисление (передача) или получение денежных средств и (или) иного имущества от:</p> <p>1) иностранных государств или иностранных организаций;</p> <p>2) международных организаций или международных общественных движений;</p> <p>3) иностранных граждан или лиц без гражданства (за исключением лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации);</p> <p>4) некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента;</p> <p>5) граждан Российской Федерации, не достигших возраста 16 лет на день перечисления (передачи) денежных средств или иного имущества;</p>	<p>1. Вводимые требования не соотносятся с заявленными целями из пояснительной записки, поскольку отсутствуют какие-либо фактические данные, которые позволяют утверждать, что при проведении публичных мероприятий существует проблема недостаточной прозрачности при организации мероприятий. Ключевым элементом любого собрания является его цель, и в этом плане нет необходимости усложнять и так довольно сложную процедуру согласования публичного мероприятия для того, чтобы вскрыть кто, как и из каких средств финансирует его организацию. Данные требования только оказывают «охлаждающий эффект» как на потенциальных организаторов публичного мероприятия, так и на потенциальных доноров.</p> <p>2. Вводимый запрет финансирования организации публичных мероприятий «из иностранных источников» также не соотносится с заявленными целями. В частности, в пояснительной записке указывается, что настоящий законопроект направлен на повышение законности при проведении публичных мероприятий и не ограничивает право граждан Российской Федерации собираться мирно. Однако запрет финансирования «из иностранных источников» является ограничительной мерой, а не мерой обеспечения законности, даже не учитывая вопрос легитимности подобного запрета. И этот запрет естественным образом ограничивает право граждан РФ собираться мирно, накладывая ограничения на целый ряд лиц, получающих в том или ином виде финансирование из-за рубежа, и создавая серьезные риски административной ответственности для всех граждан в случае ошибки при организации мероприятия и направления денег на него.</p>



<p>б) анонимных жертвователей. Под анонимным жертвователем понимается физическое лицо, которое не указало в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя, отчество, адрес места жительства - или указало недостоверные сведения, либо юридическое лицо, о котором в платежном документе на внесение пожертвования не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты - или указаны недостоверные сведения;</p> <p>7) юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня перечисления (передачи) денежных средств и (или) иного имущества.</p> <p>4. Все денежные средства на организацию и проведение публичного мероприятия перечисляются только в безналичном порядке на банковский счет, указанный в уведомлении о проведении публичного мероприятия, открытый в российском банке. Использование для этих целей иных банковских счетов, а также прием наличных денежных средств не допускаются.</p>	<p>3. Требование о сборе паспортных данных усложняет процедуру и несет дополнительные риски для жертвователей. При этом лицо, ответственное за конфиденциальность этих сведений, не устанавливается. Данное обстоятельство существенно затруднит сбор денег, необходимых для проведения публичных мероприятий.</p> <p>4. Устанавливается необоснованный и неправомерный запрет на проведение публичных мероприятий сразу нескольким категориям физических и юридических лиц. Настоящий запрет лишает возможности организовывать публичные мероприятия следующим категориям лиц (ранее все они имели такую возможность):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- лицам с двойным гражданством;</li><li>- иностранным гражданам и лицам без гражданства (право которых закреплено в Европейской Конвенции по правам человека);</li><li>- международным организациям и международным общественным объединениям (напр. ООН, которое регулярно организует различные мероприятия, приуроченные к т.н. «Международным дням»);</li><li>- российским НКО, выполняющим функции иностранного агента;</li><li>- гражданам РФ, не достигшим 16 лет, обладающим частичной дееспособностью (например, могут работать и вносить вклады в кредитные организации);</li><li>- гражданам РФ - анонимным жертвователям (анонимное жертвование на деятельность НКО, например, разрешено, через ящики-копилки);</li><li>- юридическим лицам, зарегистрированным меньше одного года на момент внесения пожертвования.</li></ul> <p>По своей сути криминализируется абсолютно законная деятельность без какого-либо на то легитимного основания.</p> <p>5. Требования, предъявляемые к организаторам публичных мероприятий</p>
--	---

<p>5. При перечислении денежных средств физическое лицо указывает в платежном документе следующие сведения о себе: фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, информацию о гражданстве, отметку об отсутствии ограничений, предусмотренных частью 3 настоящей статьи.</p> <p>6. При перечислении денежных средств организацией в платежном поручении указываются следующие сведения о ней: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных частью 3 настоящей статьи.</p> <p>7. По запросу организатора публичного мероприятия банк предоставляет ему сведения, предусмотренные частями 5 и 6 настоящей статьи, указанные в соответствующем платежном документе или платежном поручении. Организатор публичного мероприятия не вправе разглашать третьим лицам полученные от банка сведения, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.</p>	<p>становятся ещё более жёсткими. Вместе с тем, появляются риски, которые организатор никоим образом не может предвидеть и контролировать. В частности, организатор не может защитить себя от поступления пожертвований от одной из запрещённых категорий лиц. Также у него нет адекватных инструментов проверки информации об источниках поступлений. При безналичном расчёте не обязательно (и не очень ясно как) указывать всю информацию об отправителе перечисленную в настоящем законопроекте, но ответственность будет лежать на получателе. Более того, данное положение создаёт условия для возможных провокаций, направленных на целенаправленное подведение добросовестных граждан под административную ответственность со стороны злонамеренных оппонентов.</p> <p>6. Обязанность по перечислению средств, полученных от запрещённых категорий лиц, обратно этим лицам, либо в доход федерального бюджета, а также возвращение неизрасходованных средств жертвователям пропорционально их вкладу - это чрезмерное, неисполнимое на практике бремя, несущее дополнительные риски для организатора. Фактически на организатора накладывается целый ряд бухгалтерских обязанностей, в то время как навыки бухгалтера не доступны рядовым гражданам без специальных познаний и квалификации. Процедура организации мероприятия сильно бюрократизируется: добавляется обязанность регулярной перепроверки поступлений, постоянной коммуникации с банком по вопросу этих поступлений, ведением бухгалтерского учёта, расчётом пропорций вкладов жертвователей, организацией возвращения средств ненадлежащим жертвователям и остаткам по счёту и составлением сводного отчёта для органа исполнительной власти.</p> <p>7. Из текста законопроекта следует, что в целях организации и проведения публичного мероприятия запрещается перечисление (передача) или получение не только денежных средств, но и (или) «иного имущества». Данная формулировка открывает широкое поле для злоупотреблений и</p>
--	---

	<p>8. Организатор публичного мероприятия не несет ответственность за принятие денежных средств и (или) иного имущества, при перечислении (передаче) которых вносители указали сведения, предусмотренные частями 5 и 6 настоящей статьи и оказавшиеся недостоверными, если организатор публичного мероприятия не получил информацию о неправомерности перечисления (передачи) данных денежных средств или иного имущества.</p> <p>9. Если денежные средства и (или) иное имущество внесены лицом, указанным в части 3 настоящей статьи (за исключением анонимного жертвователя), они подлежат возврату в полном объеме с указанием причины возврата. Пожертвование, внесенное анонимным жертвователем, подлежит перечислению в доход федерального бюджета в течение 10 дней со дня поступления на указанный в уведомлении о проведении публичного мероприятия банковский счет, но не позднее дня проведения публичного мероприятия.</p> <p>10. Собранные организатором публичного мероприятия денежные</p>	<p>непредсказуемой правоприменительной практики со стороны органов исполнительной власти. Во-первых, законодатель не разъясняет, что он понимает под «иным имуществом». В таком случае велика вероятность, что под эту категорию может подпадать совершенно любое имущество. Например, непонятно, подпадает ли под категорию «иного имущества» флаг, плакат, или информационные листовки, которые раздаёт участник мероприятия. Во-вторых, неясно, как декларировать, «запрещать к передаче и возвращать это «иное имущество»».</p> <p>8. На органы исполнительной власти, ответственные за согласование публичного мероприятия, ложится дополнительное бремя по обеспечению соблюдения «прозрачности» вместе с дополнительными финансовыми издержками. Работа по обработке отчётов будет требовать существенной траты времени сотрудников органов исполнительной власти, что безусловно потребует дополнительных бюджетных средств. Также сам ответственный за согласование орган не в состоянии проверить поступающую информацию, и ему потребуется делать это совместно с другими государственными органами. В совокупности, это выразится не только в забюрократизации реализации свободы собраний, но и забюрократизации внутрегосударственного процесса по обслуживанию собраний без пользы ни для частного, ни для публичного интереса.</p> <p>9. Представляется недостаточно предсказуемой правоприменительная интерпретация ключевых понятий предлагаемого правового регулирования, а именно «иностранное финансирование», «финансирование публичного мероприятия» и «организация публичного мероприятия». Так, например, к «организации публичного мероприятия» в соответствии со статьёй 4 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее - ФЗ № 54) могут относиться «другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения</p>
--	---	--

<p>средства могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с организацией и проведением указанного в уведомлении публичного мероприятия. После проведения публичного мероприятия его организатор обязан в течение 10 дней вернуть гражданам и организациям неизрасходованные денежные средства, пропорционально вложенным средствам.</p> <p>11. По итогам проведения публичного мероприятия его организатор представляет в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, с которым согласовывалось место и время проведения публичного мероприятия, отчет о расходовании собранных для организации и проведения публичного мероприятия денежных средств по форме и в сроки, установленные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.</p> <p>12. В целях проверки достоверности сведений отчет, указанный в части 11 настоящей статьи, направляется соответствующим органом</p>	<p>публичного мероприятия». При этом ни ФЗ № 54 в текущей редакции, ни предлагаемый законопроект вообще не содержат определения понятий «иностранное финансирование» и «финансирование публичного мероприятия».</p> <p>Наконец, качество предлагаемого правового регулирования в случае принятия поправок, учитывая необоснованный и дискриминационный характер изменений, с высокой степенью вероятности станет предметом жалоб в национальные и международные институты защиты прав человека, в том числе и в Европейский Суд по правам человека. В настоящее время Европейский Суд уже поставил аналогичные вопросы перед российским правительством по делу, связанному с ограничениями для НКО, признанных иностранными агентами (см. дело <i>Левада Центр 14 других заявителей против России</i>, жалоба № 16094/17).</p> <p>Указанная проблема также нашла свое отражение и в практике Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении от 8 апреля 2014 года № 10-П Конституционный Суд РФ отметил, что «в условиях, когда Российская Федерация, как это прямо следует из преамбулы Конституции Российской Федерации, не мыслит себя вне мирового сообщества, получение российскими некоммерческими организациями, принимающими участие в политической деятельности, иностранного финансирования - по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 22 июня 2010 года № 14-П, - само по себе не может ставить под сомнение лояльность таких организаций по отношению к своему государству. Иное не только было бы несовместимо с конституционной необходимостью обеспечения взаимного доверия и уважения граждан (их объединений) и государства, но и противоречило бы статье 21 (часть 1) Конституции Российской Федерации, возлагающей на государство обязанность охранять достоинство личности и не допускать его умаления. Соответственно, законодательная конструкция некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, не предполагает</p>
---	--

**Приложение:** таблица с подробным юридическим анализом законопроектов № 1057213-7, № 1057230-7, № 1060657-7 и № 1060689-7.

	<p>исполнительной власти или органом местного самоуправления в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти.</p> <p>13. Лица, нарушившие установленный порядок перечисления, сбора, возврата, расходования денежных средств на организацию и проведение публичного мероприятия, несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность.».</p>	<p>негативной оценки такой организации со стороны государства, не рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности и тем самым не может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую некоммерческую организацию и (или) цели ее деятельности». Предлагаемый же законопроект не только и не сколько формирует «отрицательное отношение», он полностью запрещает проведение публичного мероприятия с участием иностранного или анонимного финансирования. Подобное ограничение представляется непропорциональным и противоречащим представленной позиции Конституционного Суда РФ.</p>
--	--	---

Пункт	Предложение	Юридический комментарий
<p><b>3. Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 1057213-7, внесен в Государственную Думу РФ 17 ноября 2020 года.</b></p>		
<p>П. 1</p>	<p>в статье 5:            а) пункт 2 части 3 после слов «агитацию в поддержку» дополнить словами «указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия»;            б) в части 4:            в пункте 2 слова «(непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия» заменить словами «его предложения об изменении места и (или) времени (а в случае, указанном в пункте 2 части 1 статьи 12 настоящего Федерального закона, - также о выборе одной из форм проведения публичного мероприятия, заявляемых его организатором)», дополнить словами «, либо о неприятии предложения соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и об отказе от проведения публичного мероприятия в указанных в уведомлении месте, времени и форме»;            дополнить пунктом 2.1 следующего</p>	<p>1. Поправка в п. 2 ч. 3 устанавливает существенное ограничение на все формы агитации, фактически запрещая те, которые не были указаны в уведомлении. Такие дополнительные риски вмешательства в деятельность организатора со стороны властей могут нарушить его автономию в выборе формата проведения мероприятия (<i>Лаиманкин и другие против России</i>). При этом законодатель не предоставляет четкого определения агитации. На практике агитацией нередко признается любое распространение информации об акции и не обязательно самим организатором.</p> <p>2. Поправка в ч. 4 ст. 5, устанавливающая обязанность организатора уведомлять орган исполнительной власти об отказе от проведения публичного мероприятия в указанных в уведомлении месте, времени и форме, нарушает автономию организатора в выборе формата проведения мероприятия и накладывает на него чрезмерное бремя. Данная поправка обуславливает фактическую замену согласительного режима проведения собраний на разрешительный.</p> <p>Как неоднократно указывал Европейский Суд по правам человека порядок осуществления свободы собрания несёт не разрешительный, но согласовательный характер, а потому процедура согласования соответствует требованиям параграфа 1 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (<i>далее</i> - Конвенция, ЕКПЧ) только в случае, если данная процедура призвана обеспечить мирный характер мероприятия (постановление от 1 февраля 2005 года по делу <i>Зилиберберг против</i></p>

<p>содержания:          «2.1) в случае изменения в одностороннем порядке целей, формы и (или) заявленного количества участников публичного мероприятия подать не позднее дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) новое уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном статьей 7 настоящего Федерального закона. При этом ранее направленная организатору публичного мероприятия информация о согласовании его проведения считается отозванной;»;          в) часть 5 изложить в следующей редакции:          «5. Организатор публичного мероприятия не вправе его проводить, если он не подал в срок уведомление о проведении публичного мероприятия либо не принял направленное ему органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления обоснованное предложение об изменении места и (или) времени (а в установленных настоящим Федеральным законом случаях - также о выборе одной из форм проведения публичного мероприятия, заявляемых его организатором), а также в случаях, предусмотренных частями 4, 5 и 7 статьи 12 настоящего Федерального закона.»;</p>	<p><i>Молдавии</i>, [Ziliberberg v. Moldova], жалоба № 61821/00). Являясь частным случаем свободы выражения мнения, свобода собраний является фундаментальным правом и одной из самых важных свобод в демократическом обществе, а потому любые ограничения данного права должны соответствовать строгим критериям, установленным в статье 11 Конвенции, а именно: должны быть 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. Если собрание не преследует незаконных целей и не представляет опасности для общественного порядка и безопасности граждан, нельзя наложить ограничение на реализацию этого права.</p> <p>Право на свободу собраний включает право выбирать время, место и способ проведения собрания в пределах, установленных в пункте 2 статьи 11 Европейской Конвенции (постановление от 27 ноября 2012 года по делу <i>Саска против Венгрии</i> [Sáska v. Hungary], жалоба №58050/08, § 21). В тех случаях, когда время и место собрания имеют решающее значение для участников, требование об изменении времени или места может представлять собой вмешательство в их свободу собраний, равно как и запрет на выступления, лозунги или плакаты (постановление от 2 октября 2001 года по делу <i>Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии</i> [Stankov and the United Macedonian Organization Pinden - Bulgaria], жалобы № 29221/95 и № 20225/95, §§ 79-80 and 108-109).</p> <p>Комментируя ФЗ № 54, Венецианская Комиссия в заключении № 659/2011 20 марта 2012 года также указала на то, что «[в] то время как термины «заявка», «предложение» и «соглашение», в частности, создают впечатление недирективных инструментов &lt;...&gt; в законе нет уточнения относительно того, как это должно происходить. Из-за такого рода регулирования</p>
--	--

		<p>существует высокий риск того, что на практике примирение не состоится. Таким образом, если организатор не принимает предложение властей, публичное мероприятие просто не санкционируется. В этой связи организатору часто приходится выбирать: либо отказаться от публичного мероприятия (которое будет тогда де-факто запрещено), либо согласиться на его проведение таким образом, который может не соответствовать первоначальному замыслу. Необходимость выбирать только между этими двумя вариантами несовместима со статьей 11 ЕКПЧ. (п. 22 Мнения) &lt;...&gt; Закон о собраниях должен обеспечивать автономию собрания, способствуя сотрудничеству только на добровольной основе. Если соглашение не может быть достигнуто, запрет может быть рассмотрен только в том случае, если он оправдан сам по себе, а не из-за отказа от сотрудничества, т.е. недостижения соглашения». (п. 31 Мнения)</p> <p>Вышеуказанная поправка делает из предложения органа исполнительной власти ультиматум, заставляя организатора публичного мероприятия либо согласиться на предложенное изменение, которое зачастую не основано на законе (что позволяет широкая дискреция усмотрения), либо отказаться от проведения мероприятия совсем. Подобную процедуру согласования невозможно назвать ни добровольной, ни, собственно, согласованием.</p> <p>3. Требование к организатору направлять новое уведомление в случае изменения в одностороннем порядке целей, формы и (или) заявленного количества участников публичного мероприятия также является чрезмерным. Во-первых, согласование - это добровольная процедура во взаимном интересе организатора и органа публичной власти, и требование нового уведомления в случае каждого даже незначительного изменения формата мероприятия будет противоречить уведомительному принципу организации и проведения публичных мероприятий (особенно учитывая наличие административной ответственности за неисполнение требования). Во-вторых, принимая во внимание отсутствие регламентированной</p>
--	--	--



		<p>процедуры согласования в Законе, новое уведомление до дня мероприятия перезапустит собой процесс согласования и провести мероприятие в первоначально заявленное время уже будет невозможно, потому что орган публичной власти будет действовать в рамках установленных законом сроков. Также публичные мероприятия часто проводятся по воскресеньям, когда органы власти, рассматривающие уведомления, не работают, что делает в таких условиях подачу нового уведомления в срок невозможным.</p> <p>4. Поправка в ч. 5 ст. 12 вторично устанавливает ультимативный принцип разрешительного порядка реализации свободы собраний, который противоречит международным принципам и гарантиям в области прав человека (см. п. 2). Организатор публичного мероприятия более не вправе проводить публичное мероприятие, если не принял предложение об изменении места и (или) времени публичного мероприятия, а также его формы.</p> <p>Венецианская Комиссия в заключении № 659/2011 20 марта 2012 года указала на то, что «сотрудничество между организаторами и властями в соответствии со статьей 12 Закона о собраниях должно быть урегулировано на добровольной основе с уважением автономии собраний и без лишения организаторов права проводить собрания на основании неспособности договориться о каких-либо изменениях формата собрания или соблюдение сроков уведомления о публичном мероприятии; полномочия органов исполнительной власти по изменению формата публичного мероприятия должны быть четко ограничены случаями, когда для этого имеются веские основания (статья 11.2 ЕКПЧ), при должном уважении принципов соразмерности и недискриминации и презумпции в пользу собраний.» (п. 49).</p> <p>Кроме того, действующая формулировка, запрещающая проведение публичного мероприятия без предварительного уведомления противоречит</p>
--	--	--

		<p>международным стандартам в области свободы собраний, и является непропорциональным вмешательством в свободу.</p> <p>Специальный докладчик ООН по свободе собраний в своём докладе к Совету по правам человека ООН (A/HRC/20/27, пункт 29) отмечал, что «[н]еуведомление властей о собрании не делает собрание незаконным и поэтому не должно использоваться как основание для разгона собрания. В случаях, когда не удалось должным образом уведомить о собрании, организаторы, сообщество или политические лидеры не должны подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения.»</p> <p>Конституционный Суд РФ в пункте 4 Постановления от 18.05.2012 года № 12-П также указал, что закон об административных правонарушениях предполагает привлечение к ответственности организатора не за любое отступление от нормативных положений, установленных в федеральном законе, а лишь за то, которое создает реальную угрозу причинения вреда охраняемому объекту. При этом угроза может считаться реальной, если она была действительной (а не мнимой) и вред жизни и здоровью граждан, а также имуществу физических и юридических лиц не был причинен лишь по случайности или благодаря своевременно принятым мерам независимо от воли (усилий) лица, привлекаемого к административной ответственности.</p> <p>ФЗ № 54 в настоящее время не закрепил понятие «стихийного собрания», которое согласно утвердившейся позиции Европейского Суда по правам человека не требует предварительного уведомления в силу срочности повода или спонтанности сбора (см. п. 4.2 Руководящих принципов ОБСЕ по свободе собраний, а также §§ 451-455 <i>Лаиманкин и другие против России</i>). Таким образом, целая категория собраний становится незаконной в Российской Федерации.</p>
--	--	---

		Критика предложений о включении частей 4, 5 и 7 в список оснований для запрета проведения публичного мероприятия будет представлена в соответствующем разделе поправки.
П. 2	<p>в статье 6:</p> <p>а) в части 5 слова «знак представителя средства массовой информации» заменить словами «признак представителя средства массовой информации, вид и описание которого устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, и общероссийскими общественными объединениями журналистов»;</p> <p>б) дополнить частями 6 и 7 следующего содержания:</p> <p>«6. На журналиста, присутствующего на публичном мероприятии, распространяются обязанности и запреты, предусмотренные частями 3 и 4 настоящей статьи.</p> <p>7. При осуществлении профессиональной деятельности журналист, присутствующий при проведении публичного мероприятия,</p>	<p>1. Поправка в часть 5 статьи 6 вводит некий единый «признак представителя средства массовой информации, вид и описание которого устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти». Данное нововведение ограничивает профессиональную свободу журналистов и не создаёт «дополнительные условия для обеспечения прав представителей средств массовой информации при освещении ими публичных мероприятий», как заявляется в пояснительной записке к законопроекту.</p> <p>Унификация отличительных знаков журналиста по стандартам органов исполнительной власти предполагает, что «аккредитованным» журналистом будет считаться журналист только с таким знаком, несмотря на наличие пресс-карты от своего официального СМИ, международной организации/ассоциации журналистов. Это налагает существенные ограничения на право журналистов собирать и распространять информацию, представляющую публичный интерес. То есть, появляется «разрешительная» процедура, без которой не только отечественные, но и иностранные журналисты не смогут свободно осуществлять свою функцию и будут находиться под угрозой привлечения к ответственности за несоблюдение данной нормы.</p> <p>Ограничиваются также права и журналистов из «незарегистрированных» СМИ, которые не имеют государственной регистрации. В современную эпоху интернета огромное количество журналистов работает именно в «незарегистрированных» изданиях, следовательно, подобные ограничения создают серьёзную опасность для института свободы слова. О недопустимости указанных ограничений специально отмечается в пункте 30 Замечаний общего порядка № 37 Комитета ООН по правам человека: «Особо важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания</p>

<p>не вправе осуществлять следующие действия:</p> <p>1) проводить агитацию в поддержку или против целей публичного мероприятия путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах;</p> <p>2) выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия, а также уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия на аналогичные действия;</p> <p>3) организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;</p> <p>4) участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия;</p> <p>5) использовать при проведении публичного мероприятия различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации;</p> <p>6) скрывать отличительный признак представителя средства массовой информации, предусмотренный частью 5 настоящей статьи.»;</p>	<p>играют журналисты, правозащитники, наблюдатели на выборах и другие лица, участвующие в мониторинге или отчетности в отношении собраний. &lt;...&gt; Даже если собрание объявлено незаконным или разогнано, это не означает прекращения права вести мониторинг.»</p> <p>В то же время, сама процедура, а главное, сроки получения специального знака не устанавливаются, что может быть критичным моментом в случае «стихийного собрания», которое журналисты не смогут осветить из-за отсутствия такого знака. Таким образом, хотя законопроект направлен на обеспечение условий реализации журналистами своих профессиональных обязанностей, в действительности зона журналистской свободы сужается, предоставляя благоприятное поле для нарушения прав журналистов.</p> <p>Как отметила группа журналистских международных организаций <i>Media Legal Defence Initiative</i>, <i>ARTICLE 19</i> и <i>the Mass Media Defence Center</i> в деле <i>Буткевич против России</i> (постановление Европейского Суда по жалобе № 5865/07 от 13 февраля 2018 года): «Согласно международным стандартам, обязательное лицензирование или регистрация журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнений; при необходимости схемы аккредитации должны быть конкретными, справедливыми и разумными, а их применение-прозрачным. &lt;...&gt; При определенных обстоятельствах требование носить отличительную одежду может угрожать правам журналистов в соответствии со статьями 2, 3 и 10 Конвенции.»</p> <p>2. Сложно представить, каким образом журналист вообще может «злоупотребить» своим статусом на публичном мероприятии. Мирные демонстранты не должны задерживаться только из-за факта незаконности их публичного мероприятия. Если же журналист начал откровенным образом нарушать общественный порядок и представлять угрозу для окружающих, то его статус никаким образом его защитить уже не может.</p>
---	--

		<p>Как отмечается деле <i>Буткевич против России</i>: «Свобода освещения таких вопросов [публичных мероприятий и протестов] не может быть ограничена только аккредитованными журналистами или основными средствами массовой информации. Хотя аккредитация или специальное удостоверение личности могут обеспечить доступ к определенным мероприятиям или дать определенные привилегии, это никоим образом не является предварительным условием для проведения журналистской работы или поиска, получения и распространения информации. &lt;...&gt; Реалии освещения протестов не всегда позволяют журналисту отличиться в условиях повышенного риска. &lt; ... &gt; Даже признавая, что может быть трудно провести различие между демонстрантами и другими людьми, присутствующими на месте (наблюдателями или репортерами), власти, включая суды, по-прежнему обязаны устанавливать и оценивать обстоятельства каждого случая и проводить необходимое различие» (§§ 110, 112, 114).</p> <p>3. Обязанность носить отличительный знак установленного образца может быть недобросовестно использована органами правопорядка для препятствия журналистской деятельности. Уже сейчас существует практика задержания журналистов с пресс-картой «до выяснения обстоятельств». Обязанность носить конкретный знак без прав на ношение этого знака нежурналистами создаёт условия для возможного задержания и доставления в отделение полиции «для проверки» права на ношение такого знака. Любого журналиста, которые освещает неудобные для представителей власти события, можно будет «нейтрализовать» на срок до 3-4 часов.</p> <p>Практика действий сотрудников правоохранительных органов в Беларуси во время подавления массовых протестов августа-декабря 2020 года показала чрезмерность требований об обязательной «маркировке» журналистов и обязательном наличии специального документа единого образца. Такие требования позволяют сотрудникам правопорядка произвольно задерживать журналистов и доставлять в отделения «для проверки», и вместе с тем,</p>
--	--	--

		<p>наличие этих знаков упрощает работу по «идентификации» журналистов, что позволяет их целенаправленно находить в толпе.</p> <p>4. Неизвестно, как будет организовано утверждение, изготовление и выдача данных «признаков». Нет гарантий того, что этот «признак» не будет слишком сложным в изготовлении и получении и что требования к нему не будут меняться часто и без предварительного предупреждения.. В совокупности это может привести к тому, что этот «признак» может устаревать, журналистам будет ограничиваться доступ на публичные мероприятия из-за устаревшего документа, и число журналистов, освещающих публичные мероприятия, будет искусственно ограничено.</p> <p>5. Поправка, вводящая новые части 6 и 7 в статью 6 значительно и необоснованно ограничивает свободу действий журналиста на публичном мероприятии.</p> <p>Помимо сохранения за журналистом всех обязанностей и запретов, присущих участнику публичного мероприятия, поправкой вводится целый перечень новых ограничений и запретов. Данные ограничения не отвечают критериям ограничения права, потому как не преследуют законную цель.</p> <p>Во-первых, журналист может быть участником публичного мероприятия, а потому может осуществлять деятельность, присущую участнику публичного мероприятия. Во-вторых, ряд описанных запретных действий не относится обязательно к «участникам» мероприятия, например, участвовать в обсуждениях или использовать различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации (учитывая, что в современном обществе огромное количество одежды имеет какую-то тематическую маркировку (принты) с информацией).</p>
--	--	---

		<p>Кроме того, открытый перечень видов агитации, которые запрещены журналисту («и в иных формах»), позволяет расширительно толковать данное положение, создаёт правовую неопределённость и открывает путь для злоупотреблений со стороны представителей власти.</p> <p>Также не очевидна соразмерность запрета скрывать отличительный признак представителя средства массовой информации. Непонятно каким образом журналист может «улучшить» своё положение, скрывая отличительный признак, равно как непонятна общественная «польза» от подобного запрета.</p> <p>Большинство из данных ограничений очень широкого толкования, что открывает дополнительные возможности для злоупотребления со стороны органов правопорядка и создания целенаправленных помех для деятельности журналистов. Их будет легко отличить, и всегда будет возможность их нейтрализовать под произвольным предлогом.</p> <p>6. В совокупности данные поправки противоречат международным принципам по защите свободы слова и информации. Как верно отмечают Руководящие принципы по защите свободы слова и информации во время кризисов Комитета министров Совета Европы: «Государства-участники должны в максимальной степени обеспечить безопасность как собственных, так и иностранных журналистов. Однако необходимость обеспечения безопасности не должна использоваться государствами участниками в качестве предлога для излишнего ограничения прав журналистов, например, свободы передвижения и доступа к информации». (п. 2).</p>
<p>П. 3</p>	<p>в статье 7: а) часть 1 дополнить предложением следующего содержания: «При исчислении сроков подачи уведомления о проведении публичного мероприятия не учитываются</p>	<p>1. Поправка в ч. 1 ст. 7 призвана уточнить сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия. Вместе с тем, подобное уточнение представляется избыточным, так как по данному вопросу сложилась устойчивая практика правоприменения, отраженная, в частности, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26</p>

<p>день получения уведомления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления и день проведения публичного мероприятия.»;</p> <p>б) часть 1.1 после слов «общей организацией,» дополнить словами «в том числе поочередное участие нескольких лиц в таких актах пикетирования,»;</p> <p>в) дополнить частью 1.2 следующего содержания:</p> <p>«1.2. Решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу публичным мероприятием может быть признано массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах, направленное на выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.»;</p> <p>г) пункт 6 части 3 после слов «медицинской помощи» дополнить словами «и санитарного обслуживания»;</p>	<p>июня 2018 года № 28.</p> <p>2. Предлагаемая возможность признания в качестве коллективного публичного мероприятия «поочередного участия нескольких лиц в актах пикетирования» представляется избыточным регулированием, так как пункт 1.1. статьи 7 ФЗ № 54 уже предусматривает возможность признания в судебном порядке одним публичным мероприятием совокупности актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией. По этому вопросу Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П отмечал, что, принимая соответствующее решение, суд должен убедиться в том, что совокупность актов одиночного пикетирования представляет собой не случайное совпадение действий отдельных пикетчиков, а объединенную единым замыслом и общей организацией акцию, и избегать квалификации пикетирования, осуществляемого одним участником, в случае проявления к нему обычного внимания со стороны заинтересовавшихся его действиями лиц в качестве одного публичного мероприятия.</p> <p>Предлагаемое же правовое регулирование снижает степень правовой определенности, позволяя признавать участниками публичного мероприятия лиц, которые фактически таковыми не являются.</p> <p>Вместе с тем, в пункте 6 решения Комитета министров Совета Европы от 3 сентября 2020 (СМ/Del/Dec(2020)1377bis/H46-33) относительно исполнения решения Европейского суда по правам человека по делу Лашманкин и другие против России, властям Российской Федерации предписано отменить положение закона, позволяющее признавать несколько одиночных пикетов единым коллективным публичным мероприятием. Рассматриваемый же законопроект не только не соответствует указанному международному обязательству Российской Федерации, но напротив, направлен на ухудшение ситуации с реализацией права на одиночные пикеты, свободу</p>
--	--



		<p>выражения и свободу мирных собраний в целом.</p> <p>4. Поправка в пункт 6 части 3 о предоставлении информации об организации «санитарного обслуживания» представляется избыточной и непропорциональной. Во-первых, из текста закона неясно, что входит в понятие «санитарного обслуживания», что допускает непоследовательную правоприменительную практику в ущерб организатору публичного мероприятия. Во-вторых, неясно, каким образом организатор публичного мероприятия может организовать это «санитарное обслуживание», и почему обязанность публичных органов возлагается на гражданина, стремящегося реализовать свои фундаментальные права. На практике требование о предоставлении информации об организации «медицинской помощи» ограничивается указанием на готовность звонить в медицинские службы за помощью в случае такой необходимости.</p> <p>Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 июня 2019 года № 24-П, в демократическом правовом государстве именно органы публичной власти - во исполнение требований статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которой смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и правосудия определяются правами и свободами человека и гражданина, - обязаны нести основное бремя ответственности за содействие гражданам в правомерной реализации конституционно гарантированной свободы мирных собраний, в том числе в отношении обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи. В этом контексте и должно восприниматься нормативное содержание пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 ФЗ № 54, возлагающих на организатора публичного мероприятия обязанность обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия и указывать в уведомлении о его проведении формы и методы обеспечения общественного порядка и</p>
--	--	--

		<p>организации медицинской помощи (п.3).</p> <p>Принимая во внимание отсутствие у организатора публичного мероприятия должной компетенции по обеспечению «санитарного обслуживания» и правоприменительную практику согласования мероприятий, направленную преимущественно против интересов организаторов, введение данного дополнительного требования чревато усложнением процедуры согласования.</p>
<p>П. 4</p>	<p>в статье 8:  а) пункт 3 части 2 после слов «занимаемым судами,» дополнить словами «экстренными оперативными службами,»;  б) дополнить частью 5 следующего содержания:  «5. Условия предоставления и использования помещений для организации и проведения публичного мероприятия определяются по соглашению между собственниками (владельцами) соответствующих помещений и организаторами публичных мероприятий.»;</p>	<p>Ограничение проведения публичных мероприятий возле зданий, занимаемых экстренными оперативными службами является абстрактным и не соответствует принципу правовой определенности. Во-первых, законопроект не уточняет конкретный список экстренных оперативных служб. В настоящее время перечень экстренных оперативных служб утвержден постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 года № 894. Таким образом, законопроект предлагает ограничение мест для проведения публичных мероприятий, конкретное содержание которого будет регулироваться нормативными актами органов исполнительной власти. А как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ в постановлениях от 1 ноября 2019 года и от 4 июня 2020 года, введение абстрактных территориальных запретов на проведение публичных мероприятий недопустимо.</p> <p>Европейский суд по правам человека неоднократно критиковал существующую в России систему территориальных ограничений для проведения публичных мероприятий. Так, в постановлении <i>Лашманкин и другие против России</i> ЕСПЧ счел указанные ограничения чрезмерными и неоправданными для демократического государства (§§ 431-442). Предостережение от введения абстрактных территориальных ограничений для проведения публичных мероприятий содержится и в пункте 56 Замечаний общего порядка № 37 Комитета ООН по правам человека.</p>

**Приложение:** таблица с подробным юридическим анализом законопроектов № 1057213-7, № 1057230-7, № 1060657-7 и № 1060689-7.

		<p>Отдельно стоит отметить, что предлагаемые территориальные ограничения распространятся и на одиночные пикеты, что противоречит пояснительной записке к законопроекту.</p>
П. 5	<p>статью 10 дополнить частью 31 следующего содержания: «31. Предварительная агитация не должна содержать недостоверные сведения о целях, заявленном количестве участников и об иных условиях проведения публичного мероприятия.»;</p>	<p>Высока доля вероятности, что данное положение будет использоваться против неугодных организаторов публичных мероприятий, особенно, учитывая существующие сложности в системе согласования публичных мероприятий (см. <i>Лапманкин и другие против России.</i>)</p> <p>Учитывая презумпцию в пользу проведения собраний и возможность проведения собрания даже в отсутствие конечного консенсуса организаторов собрания и исполнительной власти в результате завершения согласительной процедуры, ограничение на агитацию по поводу мероприятия является непропорциональным (см. п. 37 Заключения Венецианской Комиссии № 686/2012 от 5 марта 2013 года).</p> <p>Вместе с тем, формулировка положения оставляет неопределённости, в частности, указание на «и об иных условиях проведения публичного мероприятия». Такая формула, позволяет широкое толкование и представляет опасность для свободы собраний и свободы выражения мнения.</p> <p>В особенности это касается случаев, когда уведомление не было подано в срок, либо когда согласия касательно места и времени проведения публичного мероприятия между организатором и органом исполнительной власти достигнуто не было. Таким образом, информирование о таком мероприятии, которое априори не является незаконным, становится объектом административного правонарушения в глазах правоприменителя.</p> <p>Нужно учитывать, что любые нарушения требований, закреплённых в</p>

		<p>настоящем законе, подпадают под ст. 20.2 КоАП РФ, которая предполагает серьезные штрафы и административный арест. Но самое опасное, это что за три публикации, которые будут квалифицированы как «содержащие недостоверные сведения» можно получить два штрафа по ч. 8 ст. 20.2 КоАП РФ (до 600 тыс. рублей) и 1 уголовное преследование по статье 212.1 УК РФ.»</p>
<p>П. 6</p>	<p>в статье 12: а) в пункте 2 части 1 после слов «времени проведения публичного мероприятия» дополнить словами «с указанием конкретных места и (или) времени, предлагаемых организатору публичного мероприятия для его проведения (а в случае получения уведомления о проведении публичного мероприятия, сочетающего различные его формы, - также обоснованное предложение о выборе одной из форм, проведения публичного мероприятия, заявляемых его организатором)», слово «закона» заменить словами «закон». В случае если последний день указанного трехдневного срока совпадает с воскресеньем или нерабочим праздничным днем, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления вправе направить указанные предложения организатору публичного мероприятия в первый рабочий день, следующий за воскресеньем или нерабочим праздничным днем, но не</p>	<p>1. Предложенное регулирование фактически увеличивает сроки рассмотрения уведомления органами исполнительной власти, закреплённые в п. 2 ч. 1 ст. 12 ФЗ № 54 - с 3 дней до дня получения до 4 дней.</p> <p>Как отметил Европейский Суд в деле <i>Лаиманкин и Другие против России</i>, власти уведомляют организаторов об отказе в согласовании слишком поздно, что лишает последних возможности оспорить отказ до планируемой даты проведения мероприятия (§§ 457-458).</p> <p>Полагается, что предлагаемые изменения только ухудшат это положение.</p> <p>Вместе с тем, Европейский Суд по правам человека неоднократно указывал, что «хотя правила, регулирующие публичные мероприятия, такие как система предварительного уведомления, важны для беспрепятственного проведения публичных мероприятий, их соблюдение не может стать самоцелью (см. <i>Примов и другие против России</i>, жалоба № 17391/06, 12 июня 2014 года, § 118). Суд считает, что исключения должны быть доступны в тех случаях, когда в конкретных обстоятельствах строгое применение сроков уведомления может привести к ненужному вмешательству в свободу собраний.» (§ 449)</p> <p>Кроме того, предложенное правовое регулирование не учитывает ситуации, в которых уведомление о проведении публичных мероприятий подается накануне продолжительных нерабочих праздничных дней, например,</p>

<p>позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия»;</p> <p>б) дополнить частями 1.1 и 1.2 следующего содержания: «1.1. В случае подачи организатором публичного мероприятия уведомления о проведении публичного мероприятия, сочетающего различные его формы, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления после получения такого уведомления вправе направить организатору публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия либо о выборе одной из форм проведения публичного мероприятия, заявляемых его организатором.</p> <p>1.2. Предлагаемое органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления в соответствии с пунктом 2 части 1 настоящей статьи иное конкретное место проведения публичного мероприятия должно соответствовать необходимым условиям, позволяющим реализовать заявленные цели публичного мероприятия.»;</p> <p>в) дополнить частями 4 - 7 следующего содержания: «4. В случае если после согласования проведения публичного мероприятия в</p>	<p>Новогодних каникул. В указанных ситуациях применение предложенных поправок приведет к фактической невозможности согласования публичных мероприятий. Схожие проблемы уже становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (см. постановление от 13 мая 2014 года № 14-П).</p> <p>2. Предоставление уполномоченным органам власти дополнительных возможностей по предложению организаторам изменить форму проведения публичного мероприятия негативным образом скажется на конституционном балансе частных и публичных интересов. Непропорционально широкую дискрецию российских органов власти в процедуре согласования публичных мероприятий неоднократно критиковал в своей практике ЕСПЧ (<i>Лаиманкин и другие против России</i>).</p> <p>Возможность властей вмешиваться в выбор формы проведения публичных мероприятий приведет к унификации подобных форм противоречит самой природе публичного мероприятия, которое согласно пункту 1 статьи 2 ФЗ № 54 является «открытой, мирной, доступной каждому, проводимой в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцией.»</p> <p>3. Предлагаемые пунктом «в» указанной части законопроекта дополнительные возможности для уполномоченных органов власти по отзыву согласования публичного мероприятия также представляются непропорциональным расширением возможностей государства вмешиваться в реализацию права на свободу мирных собраний. Предложенное законодательное регулирование не содержит обязанности для уполномоченного органа власти при принятии решения об отзыве согласования проводить тест на пропорциональность и необходимость подобного решения в конкретных условиях. Подобное регулирование, с высокой долей вероятности, будет признано не соответствующим, в том</p>
---	--

<p>орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, рассмотревшие уведомление о его проведении, поступила информация от уполномоченных органов об отсутствии права у подавшего уведомление лица быть организатором публичного мероприятия в соответствии с настоящим Федеральным законом, соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отзывает информацию о согласовании проведения публичного мероприятия либо предложение, указанное в пункте 2 части 1 настоящей статьи, направленные организатору публичного мероприятия.</p> <p>5. В случае если организатором (организаторами) публичного мероприятия с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия и до начала публичного мероприятия публично (в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или в иных формах, обеспечивающих доступ неопределенного круга лиц к информации) распространяется</p>	<p>числе, и Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Ранее, Европейский Суд по правам человека уже отмечал, что процедура согласования публичных мероприятий в России допускает произвольные и дискриминационные ограничения (см. <i>Лаиманкин и другие против России</i>, §§ 421-429).</p> <p>Предложение отдельно закрепить возможность для запрета на проведение любых публичных мероприятий вне зависимости от согласования, в том числе и накануне или даже в день планируемого проведения публичного мероприятия, если в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта либо при наличии реальной угрозы их возникновения (совершения) уполномоченным органом власти не может быть обеспечена безопасность участников публичного мероприятия, представляется избыточным.</p> <p>Правовой механизм прекращения публичного мероприятия в случае создания реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц, уже предусмотрен статьей 16 ФЗ № 54. Кроме того, уполномоченные органы власти получают возможность запретить любое публичное мероприятие, при этом организатор в условиях ограниченного временного промежутка будет лишен возможности эффективно обжаловать решение властей в судебном порядке. Подобное регулирование фактически нивелирует правовые позиции Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации, направленные на создание эффективных средств правовой защиты в случаях обжалования отказов в согласовании публичных мероприятий (например, постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П и постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 года № 28). О проблеме судебного рассмотрения дел об отказах в согласовании публичного мероприятия неоднократно высказывался и Европейский суд по правам человека, отмечая, что российский судебный контроль ограничен проверкой правомерности предложения изменить место, время или способ проведения</p>
---	---

<p>информация об изменении в одностороннем порядке целей, формы и (или) заявленного количества участников публичного мероприятия, а также не выполняется обязанность, предусмотренная пунктом 2.1 части 4 статьи 5 настоящего Федерального закона, соответствующие орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления вправе отозвать информацию о согласовании проведения публичного мероприятия либо предложение, указанное в пункте 2 части 1 настоящей статьи, направленные организатору публичного мероприятия.</p> <p>6. В случае если в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта либо при наличии реальной угрозы их возникновения (совершения) не может быть обеспечена безопасность участников публичного мероприятия при его проведении, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления обязан незамедлительно предложить организатору публичного мероприятия изменить место и (или) время его проведения.</p> <p>7. В случае если указанные в части 6 настоящей статьи обстоятельства были выявлены в день, предшествующий дню публичного мероприятия, или в день</p>	<p>публичного мероприятия и не рассматривает необходимость и целесообразность такого предложения (<i>Лапманкин и другие против России</i>, §§ 342-361, 428, 460).</p> <p>Предложенное правовое регулирование также не соответствует принципу, закрепленному в пункте 52 Замечаний общего порядка № 37 Комитета ООН по правам человека, согласно которому неопределенного риска насилия или простой возможности того, что органы власти окажутся не способны предотвратить или нейтрализовать возможную угрозу для участников публичного мероприятия недостаточно для его запрета.</p>
--	---

**Приложение:** таблица с подробным юридическим анализом законопроектов № 1057213-7, № 1057230-7, № 1060657-7 и № 1060689-7.

	<p>публичного мероприятия до его начала, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления обязан незамедлительно уведомить организатора публичного мероприятия о невозможности его проведения и предложить ему изменить дату, а при необходимости также место и (или) время проведения публичного мероприятия путем подачи нового уведомления.»</p>	
П. 7	<p>пункт 3 части 2 статьи 14 дополнить словами «, в том числе по соблюдению порядка его организации и проведения».</p>	<p>Предлагаемое закрепление в законе обязанности для уполномоченных представителей внутренних дел дополнительно обеспечивать порядок организации и проведения публичных мероприятий представляется избыточным регулированием. Подобное уточнение способно повлиять на правоприменительную практику, спровоцировав дополнительное вмешательство органов власти в осуществление гражданами права на свободу мирных собраний. Так, Европейский Суд в постановлении <i>Лаиманкин и другие против России</i> признал существующие меры безопасности, предпринимаемые сотрудниками полиции во время публичных мероприятий, исключительно строгими, а действия властей — произвольными и дискриминационными (§§ 464-470). Предложенное правовое регулирование вероятно усугубит сложившуюся практику.</p>
<p><b>4. Законопроект «О внесении изменения в статью 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за неправомерное использование отличительного признака представителя средства массовой информации» № 1060657-7, внесен в Государственную Думу РФ 23 ноября 2020 года.</b></p>		



<p>П. 1</p>	<p>Внести в статью 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; 2007, № 26, ст. 3089; 2012, № 24, ст. 3082; 2014, № 30, ст. 4259; 2018, № 53, ст. 8483) изменение, дополнив ее частью 6.2 следующего содержания: «6.2. Использование в ходе публичного мероприятия отличительного признака представителя средства массовой информации, предусмотренного частью 5 статьи 6 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», лицом, не имеющим права на его использование - влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов.».</p>	<p>1. Настоящая поправка вводит административное наказание за использование в ходе публичного мероприятия отличительного признака представителя средства массовой информации не имеющим права на его использование. Данное положение нарушает права журналистов, ограничивая их в профессиональной свободе и представляет критическую угрозу для свободы слова и информации в стране, потенциально оказывая «охлаждающий эффект» на журналистов и отпугивая их от работы на публичных мероприятиях.</p> <p>2. Во-первых, не ясна правовая природа данного правонарушения. В чём заключается общественная опасность данного деяния, и какие «преимущества» даёт лицу, носящему отличительный знак. При должном исполнении органами правопорядка своей обязанности по обеспечению реализации свободы собраний некий знак, обозначающий журналиста, не наделяет его обладателя специальными протекциями, а лишь помогает органам правопорядка гарантировать безопасность работы журналиста и защиту от вмешательств в её работу.</p> <p>3. Поправка в часть 5 статьи 6 вводит некий единый «признак представителя средства массовой информации, вид и описание которого устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти». Данное нововведение ограничивает профессиональную свободу журналистов и не создаёт «дополнительные условия для обеспечения прав представителей средств массовой информации при освещении ими публичных мероприятий», как заявляется в пояснительной записке к законопроекту.</p> <p>Унификация отличительных знаков журналиста по стандартам органов исполнительной власти предполагает, что «аккредитованным» журналистом будет считаться журналист только с таким знаком, несмотря на наличие пресс-карты от своего официального СМИ, международной организации/ассоциации журналистов. Это налагает существенные</p>
-------------	--	---

		<p>ограничения на право журналистов собирать и распространять информацию, представляющую публичный интерес. То есть, появляется «разрешительная» процедура, без которой не только отечественные, но и иностранные журналисты не смогут свободно осуществлять свою функцию и будут находиться под угрозой привлечения к ответственности за несоблюдение данной нормы.</p> <p>Ограничиваются также права и журналистов из «незарегистрированных» СМИ, которые не имеют государственной регистрации. В современную эпоху интернета огромное количество журналистов работает именно в «незарегистрированных» изданиях, следовательно, подобные ограничения создают серьёзную опасность для института свободы слова. О недопустимости указанных ограничений специально отмечается в пункте 30 Замечаний общего порядка № 37 Комитета ООН по правам человека: «Особо важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания играют журналисты, правозащитники, наблюдатели на выборах и другие лица, участвующие в мониторинге или отчетности в отношении собраний. &lt;...&gt; Даже если собрание объявлено незаконным или разогнано, это не означает прекращения права вести мониторинг.»</p> <p>В то же время, сама процедура, а главное, сроки получения специального знака не устанавливаются, что может быть критичным моментом в случае «стихийного собрания», которое журналисты не смогут осветить из-за отсутствия такого знака. Таким образом, хотя законопроект направлен на обеспечение условий реализации журналистами своих профессиональных обязанностей, в действительности зона журналистской свободы сужается, предоставляя благоприятное поле для нарушения прав журналистов.</p> <p>Как отметила группа журналистских международных организаций Media Legal Defence Initiative, ARTICLE 19 и the Mass Media Defence Center в деле Буткевич против России (постановление Европейского Суда по жалобе №</p>
--	--	---

		<p>5865/07 от 13 февраля 2018 года, п.): «Согласно международным стандартам, обязательное лицензирование или регистрация журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнений; при необходимости схемы аккредитации должны быть конкретными, справедливыми и разумными, а их применение-прозрачным. &lt;...&gt; При определенных обстоятельствах требование носить отличительную одежду может угрожать правам журналистов в соответствии со статьями 2, 3 и 10 Конвенции.»</p> <p>4. Сложно представить, каким образом журналист вообще может «злоупотребить» своим статусом на публичном мероприятии. Мирные демонстранты не должны задерживаться только из-за факта незаконности их публичного мероприятия. Если же журналист начал откровенным образом нарушать общественный порядок и представлять угрозу для окружающих, то его статус никаким образом его защитить уже не может.</p> <p>Как отмечается деле Буткевич против России: «Свобода освещения таких вопросов [публичных мероприятий и протестов] не может быть ограничена только аккредитованными журналистами или основными средствами массовой информации. Хотя аккредитация или специальное удостоверение личности могут обеспечить доступ к определенным мероприятиям или дать определенные привилегии, это никоим образом не является предварительным условием для проведения журналистской работы или поиска, получения и распространения информации. &lt;...&gt; Реалии освещения протестов не всегда позволяют журналисту отличиться в условиях повышенного риска. &lt; ... &gt; Даже признавая, что может быть трудно провести различие между демонстрантами и другими людьми, присутствующими на месте (наблюдателями или репортерами), власти, включая суды, по-прежнему обязаны устанавливать и оценивать обстоятельства каждого случая и проводить необходимое различие» (§§ 110, 112, 114).</p> <p>5. Обязанность носить отличительный знак установленного образца может</p>
--	--	--

		<p>быть недобросовестно использована органами правопорядка для препятствия журналистской деятельности. Уже сейчас существует практика задержания журналистов с пресс-картой «до выяснения обстоятельств». Обязанность носить конкретный знак без прав на ношение этого знака нежурналистами создаёт условия для возможного задержания и доставления в отделение полиции «для проверки» права на ношение такого знака. Любого журналиста, которые освещает неудобные для представителей власти события, можно будет «нейтрализовать» на срок до 3-4 часов.</p> <p>Практика действий сотрудников правоохранительных органов в Беларуси во время подавления массовых протестов августа-декабря 2020 года показала чрезмерность требований об обязательной «маркировке» журналистов и обязательном наличии специального документа единого образца. Такие требования позволяют сотрудникам правопорядка произвольно задерживать журналистов и доставлять в отделения «для проверки», и вместе с тем, наличие этих знаков упрощает работу по «идентификации» журналистов, что позволяет их целенаправленно находить в толпе.</p> <p>6. Неизвестно, как будет организовано утверждение, изготовление и выдача данных «признаков». Нет гарантий того, что этот «признак» не будет слишком сложным в изготовлении и получении и что требования к нему не будут меняться часто и без предварительного предупреждения. В совокупности это может привести к тому, что этот «признак» может устаревать, журналистам будет ограничиваться доступ на публичные мероприятия из-за устаревшего документа, и число журналистов, освещающих публичные мероприятия, будет искусственно ограничено.</p> <p>7. Отдельно стоит обратить внимание на тяжесть наказаний, предусмотренных за данное правонарушение.</p> <p>В пункте 7 Постановления от 14 февраля 2013 г. № 4-П Конституционный</p>
--	--	---

		<p>Суд РФ указал на то, что наличие нижнего предела штрафа по различным частям статьи 20.2 КоАП РФ неконституционно, потому что не позволяет наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.</p> <p>Венецианская Комиссия в заключении № 686/2012 от 5 марта 2013 года, проанализировав существующие штрафы за административные нарушения в области реализации свободы собраний, указала на необходимость их пересмотра и значительного снижения, потому как очень часто они не соответствуют тяжести регулируемых деяний, не связанных с насилием (п. 54-55). Особенно это касается ч. 8 ст. 20.2 КоАП РФ за повторное нарушение порядка проведения публичного мероприятия, предусматривающей штраф до 300 тыс. рублей.</p> <p>Тот факт, что настоящее нарушение помещается в раздел, связанный со свободой собраний, ставит журналистов в положение очень серьезной угрозы. Второе нарушение журналистам будет грозить административным арестом до 30 суток, либо, как указано выше, штрафом до 300 тыс. рублей (с назначением дополнительного штрафа в двукратном размере от первого в случае несвоевременной выплаты штрафа - ч. 1 ст. 20.25 КоАП), а третье нарушение станет основанием для уголовного преследования журналиста по статье 212.1 УК (неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования). Таким образом, человек, задержанный за ношение признака журналиста без права на его ношения, максимально безобидное «нарушение», может быть лишён свободы на срок до 5 лет.</p> <p>Вместе с тем, Комитет Министров Совета Европы на 1377-м совещании 1-3</p>
--	--	---

**Приложение:** таблица с подробным юридическим анализом законопроектов № 1057213-7, № 1057230-7, № 1060657-7 и № 1060689-7.

		<p>сентября 2020 года в своём решении по делу <i>Лаиманкин против России</i> в пункте 7 указал, что санкции, если таковые имеются, в отношении мирных участников митингов, которые не были должным образом одобрены, должны быть ограничены разумными штрафами, в то время как их уголовное наказание, особенно в форме лишения свободы, должно быть исключено. Естественным образом это включает в себя и наказание в виде административного ареста в рамках КоАП РФ, которое являет собой одну из форм лишения свободы.</p> <p>Аналогичным образом Конституционный Суд РФ (Постановление от 21.02.2017 № 2-П по делу Ильдара Дадина и Определение от 27.01.2020 № 7-О по делу Константина Котова) говорил о недопустимости лишения свободы за мирную, хоть и незаконную, реализацию свободы собраний. И хотя в обоих случаях рассматривался вопрос уголовного преследования, <i>a fortiori</i> можно сделать вывод о непропорциональной тяжести наказания в виде лишения свободы и в случае привлечения к административной ответственности.</p> <p>Что касается обязательных работ, которые также предусматривает настоящая статья в качестве наказания, то согласно Постановлению Конституционного суда от 14 февраля 2013 года, «обязательные работы могут применяться в качестве административного наказания за предусмотренные статьями 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП РФ административные правонарушения, только если они повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий». Применение обязательных работ за формальные нарушения установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий признано неконституционным.</p>
--	--	---