

## ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

законопроектов № 1057213-7, № 1057230-7, № 1060657-7 и № 1060689-7, внесенных в ноябре 2020 года в Государственную Думу Российской Федерации депутатом Вяткиным Д.Ф.

### Введение

В ноябре 2020 года Депутат Государственной Думы Дмитрий Фёдорович Вяткин внес в законодательный орган несколько законопроектов, направленных на изменение правового регулирования вопросов организации, подготовки и проведения публичных мероприятий, усиление ответственности за нарушения при подготовке и проведении публичных мероприятий, а также установление ответственности за неправомерное использование отличительного признака представителя средства массовой информации во время проведения публичного мероприятия.

Ниже представлена таблица с реквизитами законопроектов, указанием на профильный Комитет Государственной Думы, а также сроки для направления заключений в соответствующие Комитеты.

№	Название законопроекта	Профильный комитет	Срок для отзывов
1.	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.	Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.	До 24 декабря 2020 года.
2.	О внесении изменений в Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрация, шествиях и пикетированиях" № 1057230-7, внесен в Государственную Думу РФ 17 ноября 2020 года.	Комитет Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений.	До 7 декабря 2020 года.
3.	О внесении изменений в Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" № 1057213-7, внесен в Государственную Думу РФ 17 ноября 2020 года.	Комитет Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений.	До 7 декабря 2020 года.

4.	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.	Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству; комитет-соисполнитель: Комитет Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи	До 24 декабря 2020 года.
----	---	---	--------------------------

## 1. Обзор основных проблем предлагаемого правового регулирования

Во-первых, процедура согласования публичных мероприятий станет еще менее сбалансированной и еще более похожей на получение разрешения от властей, что противоречит уведомительному порядку, закрепленному Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". В частности, предлагается фактически превратить предложение уполномоченных органов власти об изменении места, времени и иных условий проведения публичного мероприятия в ультиматум, который организатор может только принять, либо отказаться от проведения запланированного публичного мероприятия вообще. Также предлагается увеличить срок для ответа органа власти на уведомление о проведении публичного мероприятия, если последний день для подобного ответа выпадает на нерабочий день, и обязать организаторов публичных мероприятий указывать в уведомлении дополнительную информацию. Подобные предложения не только противоречат сложившейся правоприменительной практике, закрепленной в том числе и постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 года № 28, но и возлагают на организатора дополнительные обязанности, которые по своему конституционно-правовому смыслу деструктивно влияют на баланс частных и публичных интересов при организации и проведении публичных мероприятий, а также приводят 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 Российской Федерации, в том числе и в постановлении от 18 июня 2019 года № 24-П.

Во-вторых, предлагается 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. Подобное

законодательное регулирование представляется избыточным, так как 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 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Кроме того, вызывает опасение и возможная правоприменительная практика в случае введения предложенного регулирования: 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).

В-третьих, предлагается запретить иностранное финансирование публичных мероприятий, а также финансирование от анонимных источников или некоммерческих организаций, внесенными Министерством Юстиции в список организаций, выполняющих функции иностранных агентов. На наш взгляд, подобное законодательное предложение непропорциональным и дискриминационным образом ограничивает возможность реализации права на свободу собраний для иностранных граждан и юридических лиц, а также российских некоммерческих организаций. Так, в соответствии со статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, каждый имеет право на свободу мирных собраний; статья 14 указанной Конвенции предусматривает, что пользование правами и свободами должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации. Кроме того, подобное правовое регулирование фактически расширяет перечень лиц, которые, в соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", не могут быть организаторами публичных мероприятий. Так, российские некоммерческие организации, внесенные в список организаций, выполняющих функции иностранных агентов, не смогут самостоятельно нести расходы, сопутствующие организации собственных публичных мероприятий (например, оплата установки сцены, звукоусиливающей аппаратуры, изготовление агитационных материалов и т.д.). Вместе с тем, подобное законодательное предложение возлагает дополнительное бремя отчетности на любого организатора публичного мероприятия, превращая реализацию фундаментального права на свободу собраний в чрезмерно сложный и бюрократизированный процесс.

В-четвертых, введение административной ответственности для журналистов за неправомерное использование отличительного признака представителя средства массовой информации во время проведения публичного мероприятия представляется чрезмерным и необоснованным ограничением свободы массовой информации и

выражения. Представители СМИ и так обязаны соблюдать правила общественного порядка во время публичного мероприятия, отличительный признак представителя средства массовой информации сам по себе не наделяет журналистов дополнительными правами. Вместе с тем, введение специальной административной ответственности для журналистов окажет негативный “охлаждающий” эффект на представителей СМИ, так как сотрудники полиции получают узаконенную возможность задержать и доставить в отделение полиции любого журналиста и в течение трех часов выяснять, правомерно или нет журналист использовал отличительный признак. И даже если журналисту удастся убедить полицию в правомерности своих действий, то вернуть потерянное время, перестать опасаться подобного задержания в будущем — едва удастся. Кроме того, в случае неоднократного привлечения журналиста к ответственности по предлагаемому новому административному составу, законодательство уже предусматривает возможность уголовной ответственности с наказанием до 5 лет лишения свободы (ст. 212.1 УК РФ).

Помимо указанных выше изменений, внесенные законопроекты предлагают дополнительно ограничить возможности проведения одиночных пикетов, ввести еще одно общефедеральное территориальное ограничение на проведение публичных мероприятий рядом с “экстренными оперативными службами”, увеличить ответственность за нарушения во время организации или проведения публичных мероприятий и прочие ограничительные изменения (подробный юридический анализ всех внесенных законопроектов прилагается).

Многие положения рассматриваемых законопроектов не соответствуют принципу правовой определенности, детально разработанному в практике Конституционного Суда РФ. Напротив, рассматриваемые законопроекты используют широкие и неопределенные понятия, оставляют большие пробелы в регулировании, что ставит под сомнение предсказуемость их правоприменения. Отмеченные недостатки законопроектов способны подорвать доверие граждан к закону и действиям государства.

## **2. Негативный эффект на международные обязательства Российской Федерации**

Различные вопросы непропорционального ограничения свободы собраний неоднократно поднимались на уровне национальных и международных институтов защиты прав человека. В частности, с момента распространения своей юрисдикции на территорию Российской Федерации в 1998 году, к началу 2020 года Европейский суд по правам человека (далее также ЕСПЧ) признал нарушение свободы собраний со стороны российских властей в 45 делах. Это практически 16% от всех дел, в которых ЕСПЧ когда либо признавал нарушения свободы собраний на территории 47 стран-участниц Совета Европы. Суммарный размер компенсаций, возложенный на Российскую Федерацию по указанным делам, составляет более 900 тысяч евро (более 81 миллиона рублей по курсу на 4 декабря 2020 года). За 2020 года ЕСПЧ вынес не менее 19 решений, в которых признал нарушение российскими властями права на свободу мирных собраний.

Увеличение числа подобных решений обусловлено уже существующими и нерешенными проблемами законодательного регулирования и практики применения в сфере организации и проведения публичных мероприятий. Так, Комитета министров Совета Европы во время сессии 3 сентября 2020 вынес решение (CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-33), которым признал неисполненным решение Европейского суда по правам человека по делу Лашманкин и другие против России от 7 февраля 2017 года, в котором отмечаются серьезные проблемы в существующей процедуре согласования публичных мероприятий, территориальных ограничениях для проведения собраний и т.д. Комитет министров предписал российским властям внести изменения в существующее законодательство, отразив в нем релевантные позиции Европейского суда по правам человека.

В настоящее время своего исполнения ожидают 9 ключевых решений ЕСПЧ, в которых признается нарушение свободы собраний со стороны российских властей. Ключевыми являются такие дела, в которых Европейский суд отмечает системную проблему, препятствующую реализации того или иного права или свободы. Исполнение подобных решений требует серьезного изменения сложившегося законодательства и практики правоприменения.

Рассматриваемые законопроекты не только не приближают российскую правовую систему к решению выявленных ЕСПЧ проблем со свободой собраний, но, напротив, усугубляет ситуацию, что в свою очередь неминуемо повлечет за собой большое количество новых жалоб на ограничение свободы мирных собраний, а также решений ЕСПЧ, признающих нарушения Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

## **Заключение**

Предлагаемое законодательное регулирование направлено на непропорциональное ограничение свободы мирных собраний и выражения мнения. Многие положения законопроектов вступают в конфликт с действующими федеральными законами, позициями Конституционного суда РФ, а также сложившейся правоприменительной практикой, закрепленной в том числе в постановлениях Верховного Суда РФ.

Представляется необоснованной необходимость предлагаемого правового регулирования, в то время как принятие указанных законопроектов очевидным образом повысит уровень правовой неопределенности. Кроме того, принятие и применение рассматриваемых законопроектов негативным образом отразится на международных обязательствах Российской Федерации в сфере гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

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