



В Министерство юстиции Российской Федерации

для Романова Анатолия Владимировича

Межрегиональной общественной организации
«Правозащитный центр «Мемориал»

**Заключение на проект Кодекса Российской Федерации об
административных правонарушениях
и проект Процессуального кодекса Российской Федерации об
административных правонарушениях
(ID проектов: 02/04/01-20/00099059 и 02/04/01-20/00099061)**

Руководствуясь Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” и Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 "О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения", в рамках общественного обсуждения проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — проект КоАП и проект ПрКоАП соответственно) Межрегиональная общественная организация «Правозащитный центр «Мемориал» (далее – МОО ПЦ «Мемориал») подготовила заключение относительно ряда проблем, выявленных в ходе анализа проектов указанных нормативно-правовых актов, а также предложения по их решению. Настоящее заключение заведомо не содержит исчерпывающего перечня недостатков, содержащихся в анализируемых документах.

По нашему убеждению, принятие выдвинутых нами предложений позволит усовершенствовать указанные проекты нормативно-правовых актов с учетом существующей правоприменительной практики. Кроме того, внесение в проекты нормативно-правовых актов предложенных нами изменений и дополнений будет способствовать исполнению постановлений Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) и рекомендаций договорных органов ООН в отношении Российской Федерации.

Информация об организации, представляющей заключение

Межрегиональная общественная организация «Правозащитный центр «Мемориал» основана в 1992 году и имеет среди своих уставных целей наблюдение за осуществлением прав и основных свобод человека и гражданина, предание гласности и распространение достоверной информации о существенных нарушениях прав и основных свобод человека и гражданина, привлечение внимания общественности, государственных и международных структур к такого рода нарушениям, содействие активизации усилий общества и государства в решении задач, связанных с соблюдением прав человека и гражданина, содействие гуманизации пенитенциарной системы, оказание безвозмездной правовой помощи лицам, чьи права, гарантированные Конституцией РФ, международными конвенциями, пактами и договорами в области прав человека и международного гуманитарного права были нарушены. В рамках достижения этих целей юристы МОО ПЦ «Мемориал» в течение 2014-2020 гг. оказывали юридическую помощь более чем 2000 лиц, в отношении которых велись дела об административных правонарушениях.

21 июля 2014 года Министерство юстиции РФ включило МОО ПЦ «Мемориал» в «реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Однако МОО ПЦ «Мемориал» — самоуправляемая общественная организация, не являющаяся «агентом» какого-либо внешнего «принципала».

РАЗДЕЛ I. Проблемы, выявленные в ходе анализа проекта Процессуального кодекса об административных правонарушениях

1. Обеспечение участия стороны обвинения в делах об административных правонарушениях, рассматриваемых судами

Статья 2.4 проекта ПрКоАП предусматривает, что «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе участвовать в рассмотрении любого дела об административном правонарушении». Обязанности прокурора участвовать в рассмотрении каких-либо дел об административных правонарушениях проект ПрКоАП не закрепляет.

Вместе с тем Европейский Суд по правам человека (далее также — Европейский суд, ЕСПЧ) в своих постановлениях неоднократно указывал (см., например, постановления по делам *Каспаров и другие против России*, № 21613/07, §§ 36-69, 3 октября 2013; *Немцов против России*, № 1774/11, §§ 81-94, 31 июля 2014; *Навальный и Яшин против России*, № 76204/11, §§ 76-85, 4 декабря 2014), что неучастие лица, поддерживающего обвинение, в судебных процессах по делам об административных правонарушениях ведет к нарушению состязательности процесса и, как следствие, к нарушению права на справедливый суд, гарантированного статьей 6 Конвенции о

защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция). Среди прочего, в постановлении по делу *Карелин против России* (№ 926/08, §§ 95-96, 20 сентября 2016) ЕСПЧ указал, что «Принимая во внимание факт нарушения статьи 6 в настоящем деле, Европейский Суд полагает, что необходимо предпринять общие меры, необходимые для предотвращения других подобных нарушений в будущем. Нарушение статьи 6 было установлено в связи с отсутствием стороны обвинения в деле об административном правонарушении, рассмотренном судами общей юрисдикции. Таким образом, Суд считает, что государство-ответчик должно, прежде всего, посредством соответствующих правовых и/или других мер обеспечить в своем внутреннем правовом порядке механизм, который обеспечивает достаточные гарантии для обеспечения беспристрастности судов, рассматривающих такие дела, посредством обеспечения участия стороны обвинения (представителя прокуратуры или другого государственного органа) в устных слушаниях или иными соответствующими средствами». В связи с этим для исполнения указанного постановления необходимо предусмотреть в проекте ПрКоАП обязательность участия прокурора в делах об административных правонарушениях, рассматриваемых судами.

Поэтому представляется целесообразным дополнить статью 2.4 ПрКоАП частью 4 следующего содержания:

«4. Прокурор обязан участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях, рассматриваемых в порядке, предусмотренном главами 8-10 настоящего Кодекса».

2. Обеспечение гарантий реализации права на юридическую помощь лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении

Производство по делам об административных правонарушениях по своей природе носит характер публичного преследования, что отмечается, например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П. Аналогичным образом, ЕСПЧ многократно отмечал, что производство по делам об административных правонарушениях во многих случаях является «уголовным обвинением» по смыслу статьи 6 Конвенции (см., например, постановления по делам *Менешева против России*, № 59261/00, 9 марта 2006, *Малофеева против России*, № 36673/04, 30 мая 2013 г., *Каспаров и другие против России*, № 21613/07, 3 октября 2013; *Немцов против России*, № 1774/11, 31 июля 2014; *Навальный и Яшин против России*, № 76204/11, 4 декабря 2014). В связи с этим в постановлении по делу *Михайлова против России* (№ 46998/08, 19 ноября 2015) ЕСПЧ пришел к выводу, что лица, в отношении которых ведется постановление по делу об административном правонарушении, могут пользоваться и правом на бесплатную юридическую помощь. В указанном постановлении ЕСПЧ также обратил внимание на то, что действующее российское законодательство в принципе не предусматривает возможности получения лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, бесплатной юридической

помощи (§§ 94, 101 постановления).

В ч. 4 ст. 1.11 проекта ПрКоАП указывается, что «в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, юридическая помощь оказывается бесплатно». Однако проект ПрКоАП не содержит указаний на такие случаи, что представляется существенным пробелом.

Мы полагаем целесообразным обеспечить возможность получения бесплатной юридической помощи всеми лицами, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, подведомственному суду в соответствии со ст.ст. 43.1-43.6 проекта КоАП.

В любом случае мы считаем, что минимально допустимым стандартом обеспечения гарантий реализацию права на юридическую помощь будет закрепление в ПрКоАП возможности получения бесплатной юридической помощи лицами, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, в случаях, если эти лица

- принадлежат к одной из категорий граждан, которые в соответствии со ст. 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» имеют право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи; либо

- подвергнуты административному задержанию на срок свыше 3 часов в случаях, предусмотренных ч.ч. 4 и 5 ст. 4.7 проекта ПрКоАП (в таких случаях лицо, подвергнутое административному задержанию, доставляется в суд для рассмотрения его дела должностными лицами, осуществившими задержание, и фактически, как правило, лишено возможности найти себе представителя, который мог бы оказать ему квалифицированную помощь).

Мы полагаем, что лицом, оказывающим бесплатную юридическую помощь лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть адвокат или иное лицо, соответствующее квалификационным требованиям к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, предусмотренным ст. 8 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Соответственно, мы полагаем целесообразным дополнить статью 2.3 проекта ПрКоАП частями 17, 18, 19 следующего содержания:

«17. По просьбе лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, подведомственное суду в соответствии со статьями 43.1-43.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, привлечение представителя к участию в деле об административном правонарушении обеспечивается судом, прокурором, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

18. В качестве представителя лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, судом, прокурором, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, может быть привлечен адвокат или иное лицо, соответствующее квалификационным требованиям к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, предусмотренным ст. 8 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

19. В случае, если представитель лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, участвует в деле об административном правонарушении по назначению суда, прокурора, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета».

3. Процессуальная роль специалиста в производстве по делам об административных правонарушениях

В соответствии со ст. 2.8 проекта ПрКоАП «в качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, доказательств, а также в применении технических средств, в том числе для постановки вопросов эксперту».

Таким образом, в производстве по делам об административных правонарушениях (в отличие от производства по уголовным делам) специалист не может быть привлечен к участию в деле для разъяснения суду, прокурору, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию.

Вместе с тем в соответствии со ст. 3.15 проекта ПрКоАП «в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникают вопросы, требующие специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, суд, прокурор, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, назначают экспертизу, которая может быть поручена экспертному учреждению, конкретному эксперту или нескольким экспертам». В соответствии со ст. 3.16 проекта ПрКоАП суд, прокурор, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, обладают правом отклонить ходатайство о назначении экспертизы.

Таким образом, в случаях, если при производстве по делу об административном правонарушении возникают вопросы, требующие специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и его представитель лишены

процессуальной возможности привлечь к участию в деле лицо, обладающее соответствующими познаниями, для разъяснения суду, прокурору, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию.

Представляется, что подобное регулирование нарушает принцип состязательности сторон, в связи с чем считаем необходимым закрепить в ПрКоАП процессуальный статус специалиста, аналогичный процессуальному статусу специалиста, закрепленному в УПК РФ.

В связи с этим представляется необходимым изложить часть 1 статьи 2.8 проекта ПрКоАП в следующей редакции:

«В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, доказательств, в применении технических средств, в том числе для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения суду, прокурору, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию».

4. Неустановление предельной возможной длительности доставления, осуществляемого в ходе применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Проект ПрКоАП РФ допускает применение таких мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как доставление и административное задержание.

В соответствии с ч. 3 ст. 4.6 проекта ПрКоАП «доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок».

В соответствии с ч. 6 ст. 4.7 проекта ПрКоАП «срок административного задержания лица исчисляется с момента его доставления в соответствии с настоящим Кодексом, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления».

Таким образом, проект ПрКоАП никак не регламентирует максимальный период времени между фактическим лишением лица свободы и началом течения предельного срока административного задержания, установленного ст. 4.7 проекта ПрКоАП.

Это, в свою очередь, ведет к тому, что доставление лиц может осуществляться в течение несоразмерно длительного времени, и, более того, к ничем не обусловленным

задержкам с документированием доставлений¹.

Кроме того, исчисление срока административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления, представляется необоснованным. В сопроводительной записке к проекту ПрКоАП не приводится обоснования введения такой нормы.

В связи с этим представляется целесообразным во всех случаях исчислять срок административного задержания с момента фактического лишения лица свободы.

Таким образом, предлагается изложить часть 6 статьи 4.7 проекта ПрКоАП в следующей редакции:

«6. Срок административного задержания лица исчисляется с момента фактического лишения его свободы».

5. Отсутствие обязанности должностных лиц, осуществляющих административное задержание в соответствии с частями 4 и 5 ст. 4.7 проекта ПрКоАП, мотивировать продление административного задержания на срок свыше трех часов

В соответствии с ч. 3 ст. 4.7 проекта ПрКоАП «срок административного задержания не должен превышать три часа, за исключением случаев, предусмотренных частями 4 и 5 настоящей статьи».

Вместе с тем даже в случаях, предусмотренных частями 4 и 5 статьи 4.7 проекта ПрКоАП, административное задержание лица на срок свыше трех часов является правом, а не обязанностью должностных лиц, осуществляющих административное задержание. Одновременно с этим проектом ПрКоАП не предусмотрена обязанность должностных лиц, осуществляющих административное задержание, мотивировать продление срока административного задержания на срок свыше трех часов, несмотря на то что в соответствии с ч. 1 ст. 4.7 проекта ПрКоАП «административное задержание состоит в кратковременном ограничении свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения административного наказания».

Представляется, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право знать причины, по которым необходимо длительное лишение его свободы.

В связи с этим представляется целесообразным изложить часть 7 статьи 4.7 проекта ПрКоАП в следующей редакции:

¹ См., например, раздел «Жестокие условия и продолжительность задержания» доклада «Московский эксперимент», подготовленного ОВД-Инфо: <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#4-2-1>

«7. Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания, делается отметка о разъяснении задержанному лицу его прав и обязанностей, предусмотренных настоящим Кодексом, а в случаях если на основании части 4 или части 5 настоящей статьи срок административного задержания продлевался на срок свыше трех часов – мотивы продления срока административного задержания».

6. Немедленное исполнение административного наказания в виде административного ареста

В соответствии с ч. 1 ст. 12.9 проекта ПрКоАП «административное наказание в виде административного ареста исполняется немедленно после вынесения постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста».

ЕСПЧ в постановлении по делу *Мартынюк против России* (№ 13764/15, 8 октября 2019) установил нарушение статьи 2 Протокола №7 к Конвенции (гарантирующей право на обжалование приговоров по уголовным делам во второй инстанции) в связи с тем, что жалоба заявителя на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, которым ему было назначено наказание в виде административного ареста, была рассмотрена после фактического исполнения наказания. ЕСПЧ указал на наличие «структурной проблеме», обусловленной тем фактом, что административный арест, в отличие от других видов наказаний, начинает исполняться немедленно после вынесения постановления – тогда как другие наказания исполняются только после вступления его в законную силу.

В связи с этим представляется необходимым изложить часть 1 статьи 12.9 проекта ПрКоАП РФ в следующей редакции:

«1. Административное наказание в виде административного ареста исполняется немедленно после вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста».

7. Отсутствие положений, допускающих пересмотр дел об административных правонарушениях по новым и вновь открывшимся обстоятельствам

Проект ПрКоАП РФ не предусматривает возможности пересмотра дел об административных правонарушениях по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Таким образом, лица, привлеченные к административной ответственности, лишены возможности восстановить свои права, в том числе в случаях заведомой ложности

показаний потерпевшего или свидетеля, заключения эксперта, а равно подложности вещественных доказательств и иных документов или заведомая неправильность перевода, повлекших за собой вынесение незаконного, необоснованного или несправедливого постановления; в случаях признания Конституционным Судом Российской Федерации закона, примененного судом в данном деле об административном правонарушении, не соответствующим Конституции Российской Федерации; установления Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом Российской Федерации дела об административном правонарушении.

Во всех иных видах судопроизводства, включая гражданское, административное, уголовное и арбитражное, такая возможность предусмотрена.

В связи с изложенным представляется целесообразным ввести в проект ПрКоАП институт пересмотра дел об административных правонарушениях по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

РАЗДЕЛ II. Проблемы, выявленные в ходе анализа проекта Кодекса об административных правонарушениях

1. Статья 6.4. Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях

Частью 4 статьи 6.4 проекта КоАП предусмотрена ответственность за осуществление миссионерской деятельности с нарушением требований законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях. Данная норма аналогична частям 4 и 5 статьи 5.26 действующего в настоящее время КоАП РФ.

Миссионерской деятельностью “признается деятельность религиозного объединения, направленная на распространение информации о своем вероучении среди лиц, не являющихся участниками (членами, последователями) данного религиозного объединения, в целях вовлечения указанных лиц в состав участников (членов, последователей) религиозного объединения, осуществляемая непосредственно религиозными объединениями либо уполномоченными ими гражданами и (или) юридическими лицами публично, при помощи средств массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" либо другими законными способами”².

В ст. 24.2 указанного закона определен порядок проведения миссионерской деятельности. В частности, предусмотрено, что миссионерская деятельность может

² См.: ч. 1 ст. 24.1 Федерального закона от 26 сентября 1997 № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях".

осуществляться только на основании выданного религиозной группой или религиозной организацией документа, подтверждающего соответствующие полномочия (за исключением случаев осуществления миссионерской деятельности от имени религиозной организации руководителем религиозной организации, членом ее коллегиального органа и (или) священнослужителем религиозной организации)

В совокупности приведенные нормы создают регулирование, которое позволяет привлекать к ответственности физических лиц, распространяющих (как от имени религиозных объединений, так и без отнесения себя к какому-либо религиозному объединению) информацию о своих религиозных убеждениях на основании того, что у них нет выданного религиозным объединением документа подтверждающего соответствующие полномочия. Такие меры представляются непропорциональным ограничением свободы совести.

Нарушение порядка “осуществления миссионерской деятельности”, не повлекшее причинения ущерба правам и законным интересам других лиц, не представляется основанием, соответствующим легитимным целям ограничения свободы совести.

Это утверждение подтверждается тем фактом, что ЕСПЧ усмотрел потенциальную возможность нарушения свободы религии и свободы собраний в коммуницированном деле *Оссеваарде против России* (№ 27227/17), в котором заявитель был привлечен к ответственности за нарушение порядка осуществления миссионерской деятельности (распространение информации о своих религиозных убеждениях без регистрации уведомления о создании и начале деятельности религиозной группы).

Кроме того, в указанном деле ЕСПЧ поставил перед Российской Федерацией вопрос о том, является ли дискриминационным (и, как следствие, нарушающим статью 14 Конвенции) различие между санкциями, предусмотренными частями 4 и 5 статьи 5.26 действующего в настоящее время КоАП РФ, для граждан РФ и иностранных граждан, а также лиц без гражданства (санкции, предусмотренные для граждан и лиц без гражданства, являются более тяжкими). В связи с этим полагаем необходимым установить одинаковые санкции за нарушение указанной нормы вне зависимости от гражданства правонарушителя.

Также в целях исключения возможности непропорционального ограничения свободы совести представляется необходимым предусмотреть возможность назначения административного наказания в виде предупреждения за совершение физическими лицами правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 6.4 проекта КоАП, а также исключить нижний порог предусмотренной данной нормой санкции для физических лиц.

На основании вышеизложенного предлагаем следующее:

1. дополнить статью 6.4 проекта КоАП примечанием о том, что положения части 4 указанной статьи не распространяются на физических лиц, распространяющих информацию о своих религиозные убеждениях, если такие действия

не нанесли ущерба правам и законным интересам других лиц;

2. предусмотреть одинаковую ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 6.4 проекта КоАП, для граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства;

3. предусмотреть возможность назначения административного наказания в виде предупреждения за совершение физическими лицами правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 6.4 проекта КоАП;

4. исключить нижний порог санкции, предусмотренной за совершение физическими лицами правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 6.4 проекта КоАП.

2. Статья 6.12. Занятие проституцией

Статья 6.12 проекта КоАП предусматривает ответственность за занятие проституцией. Данная статья аналогична статье 6.11 действующего в настоящее время КоАП РФ.

В 2015 году Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин в Заключительных замечаниях по восьмому периодическому докладу Российской Федерации рекомендовал “аннулировать дискриминационную статью 6.11 Кодекса об административных правонарушениях и создать механизм надзора, позволяющий отслеживать случаи насилия по отношению к женщинам, занимающимся проституцией, в том числе со стороны сотрудников полиции”³.

В 2017 году Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам в Заключительных замечаниях по шестому периодическому докладу Российской Федерации рекомендовал “рассмотреть вопрос об отмене ответственности для лиц, занимающихся проституцией, и обеспечить им полноценный доступ к медицинским услугам и информации, в том числе в области лечения и профилактики ВИЧ/СПИДа, без какой-либо дискриминации. Кроме того, Комитет рекомендует государству-участнику принять все необходимые меры для пресечения и предотвращения насилия в отношении работников секс-индустрии со стороны сотрудников полиции и их эксплуатации и для борьбы с торговлей людьми и лицами, занимающимися такой торговлей и эксплуатирующими работников секс-индустрии”⁴.

В этой связи мы рекомендуем исключить статью 6.12 из проекта КоАП.

³ См.: CEDAW/C/RUS/CO/8, 21 декабря 2015, п. 26.

⁴ См.: E/C.12/RUS/CO/6, 16 октября 2017, п. 53.

3. Статья 6.13. Получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией

Статья 6.13 проекта КоАП предусматривает ответственность за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией. Данная статья аналогична статье 6.12 действующего в настоящее время КоАП РФ.

Вместе с тем данная статья не исключает возможности привлечения к ответственности по ней лиц, которые не осуществляли вовлечения кого-либо в занятие проституцией, а также тех лиц, кто не знал об источнике получаемого дохода.

Сохранение нормы в такой редакции предоставит правоприменителям широкую свободу усмотрения, что может привести к негативным социальным эффектам, например, к привлечению к ответственности по ст. 6.13 нового КоАП лиц, находящихся на иждивении у лица, занимающегося проституцией (несовершеннолетних детей от 16 лет, других членов семьи и т.д.).

В этой связи мы рекомендуем:

- дополнить рассматриваемую норму примечанием о том, что положения настоящей статьи не распространяются на лиц, не осуществлявших вовлечения другого лица в занятие проституцией;

- определить конкретный перечень действий, которые составляют “вовлечение” другого лица в занятие проституцией.

4. Статья 9.10. Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних

Статьей 9.10 проекта КоАП предусмотрена ответственность за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Аналогичный состав административного правонарушения закреплен статьей 6.21 действующего в настоящее время КоАП РФ.

Европейский суд по правам человека в постановлении по делу *Баев и другие против России* (№ 67667/09, 17 июня 2017) отметил, что статья 6.21 действующего в настоящее время КоАП РФ сама по себе не преследует легитимной цели, не позволяет предвидеть свое действие, предоставляет свободу широкого усмотрения правоприменителям, что приводит на практике к злоупотреблениям и ограничениям прав и свобод человека. Европейский суд по правам человека также подчеркнул, что государство, принимая подобные законы, усиливают негативную ситуацию со стигматизацией ЛГБТ, поощряют гомофобию, что несовместимо с понятием равенства, плюрализма и толерантности, присущим демократическому обществу (п. 83 указанного

выше постановления).

В этой связи мы рекомендуем исключить статью 9.10 из настоящего проекта.

5. Статьи 13.6. Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента

Статья 13.7. Непредставление сведений некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента

Часть 2 статьи 13.8. Осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в отношении которой принято решение о приостановлении ее деятельности, а также участие в такой деятельности, либо нарушение запретов, установленных законодательством РФ

Статья 33.10. Нарушение порядка деятельности иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, и (или) учрежденного им российского юридического лица, выполняющего функции иностранного агента

Комитет Министров Совета Европы в своих рекомендациях подчеркивал особое значение некоммерческих организаций в развитии гражданского общества и демократии⁵.

Эксперты Венецианской комиссии дали критическое заключение относительно Федерального закона “Об иностранных агентах”⁶, в частности, рекомендовали Российской Федерации отказаться от использования термина “иностраннный агент” как стигматизирующего, а также отказаться от соответствующих санкций в отношении некоммерческих организаций⁷.

В 2015 году Комитет ООН по правам человека рекомендовал Российской Федерации “отменить или пересмотреть закон, требующий от некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа, регистрироваться в качестве “иностраннных агентов”, в целях его приведения в соответствие с обязательствами государства-участника по Пакту и принять во внимание мнение по этому вопросу, изложенное Европейской комиссией за демократию через право. По меньшей мере, ему следует: а) изъять из Закона термин “иностраннный агент”; б) уточнить широкое определение термина “политическая деятельность”; с) отменить предоставленные

⁵ См.: Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe, adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007 at the 1006th meeting of the Ministers’ Deputies.

⁶ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента” от 20 июля .2012 № 121-ФЗ.

⁷ См.: Opinions no. 716-717/2013, CDL-AD(2014)025, 27 июня 2014, 134.

Законом полномочия регистрировать некоммерческие организации без их согласия; и d) пересмотреть процедурные требования и санкции, применимые на основании этого закона, чтобы обеспечить их необходимый и пропорциональный характер”⁸.

В 2017 году Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам выразил “обеспокоенность по поводу законодательных положений, ограничивающих деятельность неправительственных организаций, получающих финансирование из-за рубежа и участвующих в политической деятельности, в том числе тех, которые занимаются поощрением прав, закрепленных в Пакте”⁹. В этой связи указанный Комитет ООН рекомендовал Российской Федерации “отменить или изменить все законодательные положения, которые необоснованно ограничивают деятельность неправительственных организаций, включая положения, введенные федеральными законами № 121 и 129”¹⁰.

В 2018 году Комитет ООН против пыток также выразил обеспокоенность “постоянными сообщениями о том, что «закон об иностранных агентах» и «закон о нежелательных иностранных и международных организациях» часто используются в качестве основы для административного преследования правозащитных организаций, что приводит к ограничению и, в конечном итоге, полному прекращению их деятельности”¹¹.

Ранее Комитет ООН против пыток уже рекомендовал российской Федерации “внести изменения в законодательство, требующее от получающих финансирование из-за рубежа правозащитных организаций регистрироваться в качестве “иностранцев”¹².

С критикой в отношении закона “об иностранных агентах” выступили также Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации¹³, Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин¹⁴, Комитет ООН по правам ребенка¹⁵.

Верховный комиссар ООН по правам человека “выразил тревогу в связи с клеймением финансируемых из-за рубежа НПО и обеспокоенность в связи с Федеральным законом № 129-ФЗ, который в действующей редакции допускает произвольное толкование и может иметь серьезные последствия для гражданского

⁸ См.: CCPR/C/RUS/CO/7, 28 апреля 2015, п. 22.

⁹ См.: E/C.12/RUS/CO/6, 16 октября 2017, п. 7.

¹⁰ См.: E/C.12/RUS/CO/6, 16 октября 2017, п. 8.

¹¹ См.: Заключительные замечания КПП ООН по шестому периодическому докладу Российской Федерации, CAT/C/RUS/CO/6, 28 августа 2018, п. 28.

¹² Заключительные замечания КПП ООН по пятому периодическому докладу Российской Федерации, CAT/C/RUS/CO/5, 11 декабря 2012, п. 12 а.

¹³ См.: CCPR/C/RUS/CO/7, п. 22.

¹⁴ См.: CEDAW/C/RUS/CO/8, п. 15–16.

¹⁵ См.: CRC/C/RUS/CO/4-5, п. 19.

общества, в частности правозащитников”¹⁶. Также, Верховный комиссар настоятельно призвал власти “осуществлять последующий контроль за выполнением рекомендаций, вынесенных правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, и внести изменения в упомянутое законодательство в соответствии с международными правозащитными обязательствами Российской Федерации”¹⁷.

В этой связи мы рекомендуем исключить из настоящего проекта статьи 13.6, 13.7, ч. 2 статьи 13.8 и статью 33.10.

6. Статья 13.9. Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности

Статьей 13.9 проекта КоАП предусмотрена ответственность за осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности. Данная статья дублирует статью 20.33 действующего в настоящее время КоАП РФ.

Решение о признании нежелательной на территории РФ деятельности иностранной или международной неправительственной организации принимается Генеральным прокурором РФ или его заместителями по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации¹⁸.

Обязательного судебного контроля за такими решениями законодательством РФ не предусмотрено. Подобное правовое регулирование стало предметом критики со стороны экспертов Венецианской комиссии¹⁹.

Также эксперты Венецианской комиссии отметили, что действующая в настоящее время ст. 20.33 КоАП РФ может не соответствовать критериям качества закона и требованиям статьи 7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод,

¹⁶ См.: Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Совет по правам человека Рабочая группа по универсальному периодическому обзору Тридцатая сессия 7–18 мая 2018 года, A/HRC/WG.6/30/RUS/2, п. 40.

¹⁷ См.: Hate is being mainstreamed' - global update by the High Commissioner at the 32nd session of the Human Rights Council, 2016: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20086&LangID=E>

¹⁸ См.: Пункт 4 статьи 3.1 Федерального закона от 28 декабря 2012 № 272-ФЗ "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации".

¹⁹ См.: Пункты 49 - 51 Заключения экспертов Венецианской комиссии № 814 / 2015, 27 Мая 2016.

предусматривающей наказание исключительно на основании закона²⁰. В частности, опасения вызывает использование неопределенного понятия “участие в деятельности”, что предоставляет правоприменителям широкое усмотрение в вопросе привлечения к ответственности, а следовательно, ограничения свободы объединений.

Подобные опасения излагает и Комиссар Совета Европы по правам человека²¹.

Стоит отметить, что статья 13.9 имеет формальный состав, то есть предусматривает ответственность за действия, которые могут и не повлечь причинения вреда. Таким образом создаются условия для непропорционального ограничения свободы объединений.

На основании вышеизложенного мы рекомендуем исключить ст. 13.9 из настоящего проекта.

7. Статья 14.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования

Статья 14.2 проекта КоАП предусматривает ответственность, за “нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования”. Закрепленные в статье составы правонарушений по большей части аналогичны составам, закрепленным действующей в настоящее время статьей 20.2 КоАП РФ.

Европейский Суд по правам человека неоднократно признавал нарушение права на свободу мирных собраний в связи с привлечением лиц к административной ответственности по статье 20.2 КоАП РФ.

В частности, в постановлении по делу *Навальный против России* (№№ 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 и 43746/14, 15 ноября 2018) Большая палата ЕСПЧ признала нарушение права заявителя на свободу мирных собраний в семи случаях его задержания с последующим привлечением к административной ответственности. В 6 из 7 указанных случаев заявитель привлекался к ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ (в одном случае заявитель был привлечен к ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 19.3 КоАП РФ, формулировка состава которой продублирована в ст. 34.3 настоящего проекта КоАП). ЕСПЧ отметил, что в двух из пяти случаев задержания и последующего привлечения к административной ответственности такие меры не преследовали какой бы то ни было легитимной цели, а в пяти случаях - не были необходимыми в демократическом обществе, так как мирные собрания людей, даже будучи несогласованными, не создавали каких-либо существенных нарушений общественного порядка.

²⁰ См.: Пункт 57 Заключения экспертов Венецианской комиссии № 814 / 2015, 27 Мая 2016.

²¹ См.: CommDH(2015)17, 9 июля 2015.

Более того, в указанном деле ЕСПЧ обратил внимание на структурную проблему регулирования правоотношений в сфере свободы мирных собраний в России:

“Что касается последних пяти эпизодов, следует добавить, что они свидетельствуют о хронической неспособности властей Российской Федерации проявлять терпимость к несанкционированным, но мирным собраниям и в целом к применению стандартов, которые соответствуют принципам, воплощенным в статье 11 Конвенции. Из соответствующих норм статей 19.3 и 20.2 КоАП РФ и из решений, выносимых 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”²².

При этом, ЕСПЧ отмечает, что у государств может быть возможность налагать санкции на участников публичных мероприятий, которые не соблюли требования по согласованию. Вместе с тем Европейский суд подчеркивает, что “свобода принимать участие в мирных собраниях настолько важна, что человеку нельзя назначать наказание, даже если оно находится на нижней границе диапазона дисциплинарных санкций, за участие в митинге, который не был запрещен, если он сам не совершил при этом каких-либо предосудительных действий”²³. В подобной ситуации ЕСПЧ предлагает следующее:

“Если на проведение мероприятия не было получено предварительного разрешения, а значит, оно является "незаконным", это не развязывает властям руки; они по-прежнему ограничены требованием соразмерности, содержащимся в статье 11 Конвенции. Прежде всего следует установить, почему на проведение митинга не было выдано разрешения, о каком общественном интересе идет речь и с какими угрозами связано проведение митинга”²⁴.

Проанализировав Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в совокупности со ст. 20.2 действующего КоАП РФ, ЕСПЧ пришел к следующему выводу:

“С учетом изложенного нельзя сказать, что соответствующее законодательство Российской Федерации обеспечивает эффективные гарантии против злоупотреблений, о чем свидетельствуют приведенные выше выводы о том, что в пятом и шестом эпизодах отсутствовала правомерная цель”²⁵.

В практике Комитета по правам человека ООН также выявлялись нарушения

²² См.: Постановление ЕСПЧ по делу *Навальный против России* (№№ 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 и 43746/14, § 148, 15 ноября 2018).

²³ См.: Там же, § 149.

²⁴ См.: Там же, § 151.

²⁵ См.: Там же.

права на свободу мирных собраний в России, обусловленные задержанием и привлечением к административной ответственности в соответствии со ст. 20.2 КоАП РФ.

Например, в меморандуме по сообщению *Елены Поповой*²⁶ Комитет по правам человека ООН отметил, что “государство-участник не продемонстрировало, что административный арест и штраф в отношении автора в результате спонтанного и мирного общественного протеста были необходимы в демократическом обществе и соразмерны интересам национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц, как это предусмотрено в статье 21 Пакта. В силу этих причин Комитет полагает, что с учетом обстоятельств настоящего дела государство-участник нарушило положения статьи 21 Пакта”.

Таким образом, существующее в настоящее время законодательное регулирование привлечения участников мирных собраний к административной ответственности и применения к ним мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях в виде административного задержания и доставления, в совокупности с нормами Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", предоставляющими властям большую свободу усмотрения и возможность вмешиваться в реализацию права на свободу мирных собраний, приводит к систематическому непропорциональному ограничению свободы мирных собраний, оказывает сдерживающий эффект на реализацию права на свободу мирных собраний и, в конечном итоге, на общественно-политическую дискуссию в России, что не соответствует принципам приоритета прав и свобод человека (ст. 2 Конституции РФ) и демократического общества (п. 1 ст. 1 Конституции РФ). Содержащаяся в проекте КоАП ст. 14.2 не решает выявленных Европейским Судом по правам человека и Комитетом по правам человека ООН системных проблем в нормативном регулировании права на свободу мирных собраний в Российской Федерации.

Вместе с тем наличие правовой нормы, устанавливающей обязанность согласовывать публичные мероприятия (регулятивная норма), не обязательно требует введения специального состава правонарушения, предусматривающего санкцию за нарушение установленного правила (охранительная норма).

Кроме того, проектом КоАП уже предусмотрена ответственность за:

- нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ст. 6.1 проекта),
- умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти

²⁶ См.: Меморандум КПЧ ООН от 6 апреля 2018, CCPR/C/122/D/2217/2012.

действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ст. 11.3 проекта);

- мелкое хулиганство (ст. 14.1 проекта);
- унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме (ст. 6.2 проекта) и др.

Уголовным кодексом РФ установлена ответственность за правонарушения, влекущие наиболее опасные последствия для общественных отношений.

Таким образом, с учетом существующего в России правового регулирования порядка согласования и проведения публичных мероприятий, а также выявленных Европейским Судом по правам человека системных проблем указанного регулирования, принимая во внимание обязанности Российской Федерации по соблюдению и обеспечению реализации на ее территории прав человека и основных свобод, *мы предлагаем исключить из проекта КоАП статью 14.2.*

Мы считаем, что целей защиты прав и законных интересов третьих лиц и обеспечения правопорядка и безопасности можно достигнуть путем привлечения отдельных участников публичных мероприятий, в отношении которых будут доказаны факты причинения ими вреда, к ответственности за совершение соответствующих правонарушений. Введение специального состава, предусматривающего административную ответственность за нарушение формальных процедур в ходе проведения публичных мероприятий представляется избыточным регулированием.

Указанный вариант регулирования мы считаем предпочтительным.

Вместе с тем, принимая во внимание, что законодатель может не учесть возможным исключение статьи 14.2 из проекта КоАП, мы считаем необходимым указать также на проблемы, качества закона, содержащиеся в статье 14.2 проекта КоАП:

- отсутствие предсказуемости правового регулирования и возможность применения широкой свободы усмотрения при привлечении к ответственности;
- избыточное регулирование;
- объективное вменение при привлечении к ответственности, соразмерной уголовному наказанию;
- избыточная строгость наказания и чрезмерно высокий нижний порог наказания.

і. Отсутствие предсказуемости правового регулирования и возможность применения широкой свободы усмотрения при привлечении к ответственности

1. Частью 1 указанной статьи предусмотрена ответственность за нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо

проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; частью 3 - ответственность за организацию либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия; частью 9 - ответственность за организацию либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

При этом ни проектом КоАП, ни Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" не определено, какие действия представляют собой "организацию публичного мероприятия"²⁷. Таким образом, предлагаемое нормативное регулирование не позволяет гражданам предвидеть последствия своих действий и предоставляет правоприменителям широкую свободу усмотрения в интерпретации и применении данных норм. Существующая практика применения аналогичных норм, содержащихся в ч. 1 и 2 ст. 20.2 действующего КоАП РФ, иллюстрирует обозначенные проблемы. Так, за нарушение указанных норм привлекают в том числе лиц, размещающих информацию о публичных мероприятиях в сети Интернет²⁸.

Кроме того, ч. 9 рассматриваемой статьи оперирует понятием "активное участие в публичном мероприятии", определения которого в действующем законодательстве не содержится. Следовательно, данная норма также предоставляет правоприменителям необоснованно широкую свободу усмотрения.

2. Часть 6 рассматриваемой статьи устанавливает ответственность за нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. При этом указанная статья не соотносена обязанностями и запретами, установленными для участников публичного мероприятия²⁹. Аналогичная проблема присутствует и в существующем в настоящее время регулировании, в частности, в ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ.

Верховный Суд РФ в целях исправления правоприменительной практики, обусловленной содержанием ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ, специально отметил, что "[с]удам следует иметь в виду, что нарушение участником мирного публичного мероприятия установленного порядка проведения публичного мероприятия, влекущее административную ответственность по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ, может иметь место

²⁷ Статья 4 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" предусматривает широкий и открытый перечень действий, которые могут быть сочтены организацией публичного мероприятия.

²⁸ См. подробнее в докладе ОВД-Инфо "Ограничения свободы мирных собраний в цифровую эпоху", 2019: <https://ovdinfo.org/reports/freedom-of-assembly-in-the-digital-age#1>

²⁹ В частности, с частями 3 и 4 ст. 6 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

только в случае невыполнения (нарушения) участником публичного мероприятия обязанностей (запретов), установленных частями 3, 4 статьи 6 Закона о публичных мероприятиях”³⁰.

ii. Избыточное регулирование

3. Часть 2 рассматриваемой статьи предусматривает ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании.

Данная норма не соотносена с правом несовершеннолетних на свободу мирных собраний, а также с тем, что несовершеннолетние имеют право участвовать в публичных мероприятиях и организовывать с 16 лет митинги и собрания³¹.

Так же, как и понятие “организация”, используемое в ч.ч. 1, 3 и 9 рассматриваемой статьи, понятие “вовлечение” представляется неопределенным, не позволяющим лицу предвидеть, какие именно действия представляют собой состав административного правонарушения, и предоставляющим правоприменителям необоснованно широкую свободу усмотрения.

Следует также отметить, что статьей 6.6 проекта КоАП уже предусмотрена ответственность за принуждение к участию в публичном мероприятии.

iii. Объективное вменение при привлечении к ответственности, соразмерной уголовному наказанию

4. Составы, предусмотренные ч.ч. 4, 5 и 8 рассматриваемой статьи, закрепляют возможность привлечения организаторов и участников публичных мероприятий к административной ответственности за действия третьих лиц без установления персональной виновности лиц, привлекаемых к ответственности, в причинении ущерба.

Подобное регулирование представляется недопустимым в демократическом обществе, оказывающим сдерживающий эффект на лиц, желающих реализовать свое право на свободу мирных собраний.

Установление ответственности без установления личной виновности лица во вменяемом ему правонарушении представляется особенно необоснованным, учитывая строгость предусмотренной ответственности: возможность наложения административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, или назначения обязательных работ на срок до шестидесяти часов, или административного ареста на срок до пятнадцати суток за нарушение ч. 4 рассматриваемой статьи; возможность наложения административного штрафа в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей, или назначение обязательных работ на срок до шестидесяти часов, или административного ареста на срок до двадцати суток - за

³⁰ См.: Пункт 33 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 26 июня 2018 г. № 28.

³¹ См.: Часть 1 ст. 5 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

нарушение ч. 5 рассматриваемой статьи; возможность наложения административного штрафа в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, или назначения обязательных работ на срок до шестидесяти часов, или административного ареста на срок до пятнадцати суток - за нарушение ч. 8 рассматриваемой статьи. Подобные санкции соотносимы с уголовными наказаниями: в соответствии с ч. 2 ст. 46 УК РФ минимальный размер штрафа, назначаемого в качестве уголовного наказания, составляет пять тысяч рублей. Наказания, предусмотренные рассматриваемой статьей проекта КоАП, несоизмеримо выше.

Кроме того, в ч.ч. 8 и 9 рассматриваемой статьи используются формулировки “участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании” и “организация либо проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования”. При этом Федеральным законом от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" предусмотрен уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, что подразумевает согласование основных условий проведения мероприятия между его организатором и органами государственной власти. В соответствии с указанным федеральным законом органы государственной власти не наделены компетенцией “санкционировать” публичные мероприятия, поскольку в таком случае порядок проведения публичных мероприятий был разрешительным, что противоречит ст. 31 Конституции РФ и положениям указанного Федерального закона.

iv. Избыточная строгость наказания и чрезмерно высокий нижний порог наказания

5. Предусмотренная частью 10 рассматриваемой статьи увеличенная ответственности за повторное совершение правонарушений, предусмотренных другими частями данной статьи, на практике означает применение таких непропорционально строгих наказаний, как административный штраф в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей, или обязательные работы на срок от сорока до шестидесяти часов, или административный арест на срок до тридцати суток, в том числе за формальное нарушение порядка согласования публичных мероприятий.

Подобное регулирование негативно влияет на возможности реализации гражданами права на свободу мирных собраний.

Непропорциональность наказаний, предусмотренных действующей в настоящее время статьей 20.2 в целом и, в частности, частью 8 указанной статьи, аналогичной части 10 статьи 14.2 проекта КоАП, уже являлась предметом рассмотрения Конституционного суда РФ, который отметил: “Между тем, в случаях, когда нижний предел административных штрафов, предусмотренных за нарушение порядка организации либо проведения публичных мероприятий или организацию иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, равняется максимальному размеру штрафа, по общему правилу составляющему для граждан пять тысяч рублей, а для должностных лиц - пятьдесят тысяч рублей, или, более того, превосходит его, обеспечение индивидуального - учитывающего не только характер и последствия

совершенного правонарушения, но и личность виновного и его имущественное положение - подхода к определению размера административного штрафа становится крайне затруднительным, а зачастую и невозможным”³².

К выводам относительно несоразмерной строгости наказаний, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, пришли и эксперты Венецианской комиссии³³.

Относительно строгости наказаний примечательно также следующее. В статье 3.24 проекта КоАП указано, что административный арест как вид наказания, устанавливается лишь в исключительных случаях за отдельные виды грубых административных правонарушений на срок до пятнадцати суток. При этом в указанной статье отдельно оговаривается, что за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо за организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, также как и за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции, за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах предусмотрен арест до тридцати суток. Таким образом, в соответствии с проектом КоАП административные правонарушения, связанные с нарушениями установленного порядка организации и проведения публичных мероприятий, являются, по мнению законодателя, наиболее общественно вредными административными правонарушениями. С учетом того, что, как указано выше, де-факто состав таких административных правонарушений может сводиться к нарушению формальной процедуры проведения публичного мероприятия, не причинившего никакого вреда чьим-либо правам и законным интересам, подобное регулирование представляется явно непропорциональным степени общественного вреда, причиняемого данным правонарушением.

Для решения некоторых из описанных выше проблем мы рекомендуем:

- *четко определить диспозиции частей 1, 3 и 6 статьи 14.2 проекта КоАП, предусмотреть закрытый перечень действий, влекущих привлечение к ответственности;*
- *исключить из части 9 статьи 14.2 проекта КоАП слова “либо активное участие в таких публичных мероприятиях”;*
- *исключить из статьи 14.2 проекта КоАП часть 2, как не соответствующую положениями Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”, а также представляющую собой избыточное регулирование с учетом положений ст. 6.6 проекта КоАП;*

³² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П.

³³ См.: Заключение Венецианской комиссии от 11 марта 2013 г. № 686/2012 (CDL-AD(2013)003-е, 55).

- уточнить в частях 4, 5 и 8 статьи 14.2 проекта КоАП, что привлечение к административной ответственности за нарушение данных норм возможно только в случае установления персональной вины лица в наступлении общественно вредных последствий;
- не использовать в частях 8 и 9 статьи 14.2 проекта КоАП термин “несанкционированные”;
- исключить из статьи 14.2 проекта КоАП часть 10 как устанавливающую непропорциональную ответственность, способную оказать чрезмерный сдерживающий эффект на реализацию права на свободу мирных собраний;
- исключить из санкций, закрепленных во всех частях статьи 14.2 проекта КоАП указание на минимальный размер наказания;
- снизить максимальный размер наказания, установленный санкциями всех частей статьи 14.2 проекта КоАП.

8. Статья 14.3. Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка

Статья 14.3 устанавливает ответственность, за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка. Она аналогична статье 20.2.2 действующего КоАП РФ.

В статье 14.3:

- так же, как и в ст. 14.2 проекта КоАП, используется неопределенное и чрезмерно широко толкуемое на практике понятие “организация”, что противоречит требованиям предсказуемости правового регулирования и предоставляет правоприменителям широкую свободу усмотрения;
- используется понятие “нарушение общественного порядка” без указания на степень такого нарушения (что позволяет привлекать к ответственности по данной статье за любые минимальные неудобства, создаваемые участниками “массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах”);
- так же, как и в ст. 14.2 проекта КоАП, предусматривается возможность привлечения к ответственности за действия третьих лиц без установления персональной вины в наступлении общественно вредных последствий;
- так же, как и в ст. 14.2 проекта КоАП, закреплены непропорциональные наказания, соотносимые с уголовными;
- так же, как и в ст. 14.2 проекта КоАП, установлена нижняя граница размера

штрафов, количества часов обязательных работ, сроков административных арестов, что усугубляет ситуацию с непропорциональной тяжестью наказаний;

- правонарушением признаются обычные действия граждан в общественных местах (прогулка).

Следует отметить, что эксперты Венецианской комиссии рекомендовали властям Российской Федерации пересмотреть действующую в настоящее время статью 20.2.2 КоАП РФ, предусматривающую ответственность за аналогичные действия³⁴.

В связи с вышеизложенным мы рекомендуем исключить статью 14.3 из проекта КоАП.

9. Статья 14.6 Нарушение усиленных мер безопасности, вводимых в период проведения международных спортивных мероприятий

В период проведения Кубка Конфедерации и Чемпионата мира по футболу FIFA в России в 2017 и в 2018 годах соответственно, были введены дополнительные ограничения возможностей реализации права на свободу мирных собраний³⁵.

В конце 2018 года в Федеральном законе "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" была закреплена возможность ограничения проведения публичных мероприятий, не связанных с подготовкой и проведением международных спортивных мероприятий, в целях обеспечения безопасности международных спортивных мероприятий, в отношении которых возникают обязательства Российской Федерации³⁶. В этой связи статья 14.6 проекта КоАП также может быть применена к участникам мирных публичных мероприятий, проводимых во время указанных международных спортивных мероприятий.

Подобное регулирование представляется чрезмерным ограничением свободы мирных собраний, при этом цель подобного ограничения не соответствует целям, закрепленным ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: проведение международных спортивных мероприятий не связано с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Что касается прав и законных интересов других лиц, то, представляется, такое регулирование создает дисбаланс между правами третьих лиц и правами лиц, желающих реализовать свое право на свободу мирных собраний.

Следует также отметить, что возможность реализации права на свободу мирных собраний в период проведения международных спортивных мероприятий особенно

³⁴ См.: Заключение Венецианской комиссии от 11 марта 2013 г. № 686/2012, CDL-AD(2013)003-е, 57"к".

³⁵ См.: Пункт 11 Указа Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 202 "Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года".

³⁶ См.: Пункт 7 части 14.2 статьи 20 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации".

важна, т.к. такие мероприятия привлекают зрителей со всего мира и проведение публичных мероприятий в период проведения международных спортивных мероприятий чрезвычайно важно для общественно-политической дискуссии в России.

В связи с вышеизложенным мы рекомендуем:

- дополнить статью 14.6 проекта КоАП примечанием о том, что положения настоящей статьи не распространяются на организаторов и участников мирных публичных мероприятий.

10.Статья 26.4. Пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ

Ст. 26.4 проекта КоАП запрещает пропаганду и рекламу наркотических средств. Формулировка состава данной статьи дублирует формулировку состава действующей ст. 6.13 КоАП РФ.

Мы не отрицаем необходимость бороться с наркоманией и наркоторговлей. Однако определения понятия «пропаганда» в российском законодательстве не содержится (в отличие от термина «реклама», который определен в ст. 3 ФЗ от 13.03.2006 № 38-ФЗ "О рекламе"). В соответствии со сложившейся судебной практикой по ст. 6.13 КоАП любое упоминание наркотических средств не в однозначно осуждающем ключе приравнивается к их пропаганде. Таким образом, под ст. 26.4 проекта КоАП будет подпадать не только реклама наркотиков, но и обсуждение, например, заместительной терапии метадонотерапией как одного из возможных способов оказания помощи наркозависимым лицам и их социальной реабилитации.

Заместительная терапия метадонотерапией официально поддерживается Всемирной организацией здравоохранения, Управлением ООН по наркотикам и преступности, Объединенной программой ООН по ВИЧ/СПИД³⁷. Такая терапия рассматривается этими организациями как один из наиболее эффективных методов лечения опиоидной зависимости, а также как метод снижения риска заражения ВИЧ-инфекцией. Вместе с тем в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 "Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации" метадон и метадона промежуточный продукт входят в список наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации запрещен. Поэтому обсуждение в публичном пространстве (например, в СМИ) преимуществ заместительной терапии

³⁷ См.: Совместная позиция ВОЗ/УООННП/ЮНЭЙДС Заместительная поддерживающая терапия в ведении пациентов с опиоидной зависимостью и в профилактике ВИЧ-инфекции и СПИДа, 2004, https://www.unodc.org/documents/russia/Reports/report_2004-03-15_1_ru.pdf

метадоном подпадает под ст. 6.13 КоАП (и будет подпадать под ст. 26.4 проекта КоАП) и может привести к значительному наказанию. Такое ограничение дискуссии по общественно важному вопросу представляется недопустимым.

Кроме того, установление санкции в виде конфискации оборудования, использованного для изготовления печатной продукции, представляется явно чрезмерным. Фактически в существующем виде статья 26.4 проекта КоАП подразумевает, что редакция, которая напечатала брошюру или книгу с информацией о преимуществах заместительной терапии метадоном, может лишиться всех средств производства. Это явно непропорциональное наказание.

В связи с вышеизложенным мы рекомендуем:

- *дополнить статью 26.4 проекта КоАП примечанием о том, что положения настоящей статьи не распространяются на случаи распространения информации о наркотических средствах, психотропных веществах или их прекурсорах, растениях, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществах без цели склонения к употреблению указанных веществ;*
- *исключить из видов санкций, предусмотренных частью 1 статьи 26.4 проекта КоАП РФ, конфискацию оборудования юридического лица или индивидуального предпринимателя, использованного для изготовления продукции, признанной нарушающей ст. 26.4 проекта КоАП.*

11.Статья 34.3. Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, должностного лица органа принудительного исполнения

Статья 34.3 настоящего проекта, аналогично действующей в настоящее время статье 19.3 КоАП РФ, устанавливает ответственность за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, должностного лица органа принудительного исполнения.

Выше мы уже отмечали, что задержания участников мирных собраний и привлечение их к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 19.3 КоАП РФ, неоднократно становились предметом

рассмотрения Европейского Суда по правам человека³⁸.

При этом практика применения ст. 19.3 КоАП РФ в отношении участников мирных собраний сложилась таким образом, что возникали случаи двойного привлечения к ответственности за одни и те же действия (по статьям 19.3 и 20.2 действующего КоАП соответственно)³⁹.

Чтобы частично исправить указанную проблему, Верховный Суд РФ указал на разграничение диспозиций статей 19.3 и 20.2 КоАП РФ (аналогичны статьям 34.3 и 14.2 проекта КоАП соответственно). В частности, ВС РФ отметил, что “[н]евыполнение участником публичного мероприятия законных требований или распоряжений указанных представителей власти, а также воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей, связанных с обеспечением общественного порядка, безопасности граждан и соблюдением законности при проведении публичного мероприятия, подлежит квалификации по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ, которая в данном случае является специальной по отношению к части 1 статьи 19.3 КоАП РФ”⁴⁰.

Статья 34.3 настоящего проекта составлена без учета позиции Верховного Суда РФ. В частности, в ней сохранена норма, предусматривающая ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1 и 2 статьи 34.3 проекта КоАП, если оно совершено организатором или участником собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в связи с проведением указанного мероприятия (часть 3 рассматриваемой статьи, в настоящее время - часть 6 статьи 19.3 действующего КоАП РФ).

В связи с вышеизложенным мы рекомендуем исключить часть 3 статьи 34.3 проекта КоАП.

12.Статья 34.20. Нарушение требований административного законодательства об обеспечении производства по делу об административном правонарушении

Частью 1 статьи 34.20 проекта КоАП установлена ответственность за нарушение обязательства о явке в суд, к прокурору, в орган, к должностному лицу, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, в том числе несообщение о перемене места жительства (места пребывания). Действующий КоАП РФ аналогичной нормы не содержит.

При этом ч. 1 ст. 4.8 проекта ПрКоАП предусмотрена возможность применения в отношении лица, нарушившего обязательство о явке, привода. В соответствии с ч. 2

³⁸ См.: Постановление ЕСПЧ по делу *Навальный против России* (№№ 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 и 43746/14, 15 ноября 2018, 15 ноября 2018 года).

³⁹ Привлечение к ответственности дважды за одни и те же действия противоречит ч. 1 ст. 50 Конституции РФ, а также ст. 4 протокола 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

⁴⁰ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 года № 28.

ст. 4.9 проекта ПрКоАП, привод применяется к лицу, представителю юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законному представителю несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетелю, эксперту, специалисту, переводчику, в случае их неявки без уважительных причин в суд, орган, к должностному лицу, рассматривающим и (или) пересматривающим дело об административном правонарушении, если участие указанных лиц при рассмотрении и (или) пересмотре дела признано обязательным.

Таким образом, введение дополнительной ответственности за нарушение обязательства о явке представляется излишним регулированием.

На основании изложенного мы рекомендуем исключить часть 1 из статьи 34.20 проекта КоАП.

13.Статья 38.1. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации

Статья 38.3. Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации

Статьей 38.1 проекта КоАП предусмотрена ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации. Аналогичный состав административного правонарушения предусмотрен статьей 18.8 действующего в настоящее время КоАП РФ.

Статьей 38.3 проекта КоАП предусмотрена ответственность за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации. Аналогичный состав административного правонарушения предусмотрен статьей 18.10 действующего КоАП РФ.

По данным Судебного департамента Верховного суда РФ, за 2018 год в России судами первой инстанции было вынесено 131 131 постановление по делам об административных правонарушениях с назначением наказания в виде административного выдворения. Подавляющее большинство этих постановлений были связаны с привлечением к административной ответственности по ст.ст. 18.8 и 18.10 действующего в настоящее время КоАП РФ. «Доля решений о выдворении по этим двум статьям в 2018 году была более 96% (125 тыс. 415 решений) от всех решений о выдворении»⁴¹.

⁴¹ См.: Обзор судебной статистики решений о выдворении из РФ. Комитет «Гражданское содействие», 2019 г.: <https://refugee.ru/dokladyi/kratkij-obzor-statistiki-sudebnyh-reshenij-o-vydvorenii-iz-rf>

Оценивая ситуацию в Российской Федерации, Комитет ООН по предотвращению пыток на 37-ой Сессии в ноябре 2006 года отметил “повсеместное широкое применение административной высылки в соответствии со статьей 18.8 КоАП за мелкие нарушения правил пребывания в стране”⁴².

То же можно полностью распространить на статью 18.10 действующего в настоящее время КоАП РФ.

В качестве рекомендации Комитет указал, что: “Государство должно дать дополнительные разъяснения относительно того, какие нарушения правил пребывания на его территории могут привести к административной высылке, и установить четкий порядок, обеспечивающий справедливое применение этих правил”.

Того же мнения придерживается и Конституционный Суд РФ, который отмечал, что статьей 18.8 КоАП в качестве санкции за нарушение правил пребывания в РФ предусмотрен штраф с административным выдворением или без такового, причем правонарушения не дифференцируются по степени тяжести и общественной опасности, и критерии применения того или иного наказания не закрепляются⁴³. Таким образом, разрешение данного вопроса возлагается на органы внутренних дел.

«Между тем, оценивая нарушение тех или иных правил пребывания иностранных граждан в Российской Федерации как противоправное деяние, а именно как административный проступок, и, следовательно, требующее применения мер государственного принуждения, в том числе в виде высылки за пределы РФ, ... уполномоченные органы исполнительной власти и суды обязаны соблюдать вытекающие из Конституции Российской Федерации требования справедливости и соразмерности, которые предполагают дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания»⁴⁴.

Верховный Суд РФ отменил уже несколько решений о выдворении со следующими формулировками:

“Поскольку административное выдворение в ст. 18.8 КоАП РФ установлено в качестве дополнительного наказания, которое может быть назначено правонарушителю помимо основного (штрафа), необходимость его применения, во всяком случае, должна быть мотивирована судьей. <...> Постановление судьи о назначении дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ должно основываться на данных, подтверждающих необходимость применения к нарушителю такой меры ответственности в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного

⁴² См.: Выводы и рекомендации Комитета ООН против пыток, CAT/C/RUS/CO/4, 6 февраля 2007, 15 в.

⁴³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 55-О.

⁴⁴ См.: Определении Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 55-О.

судопроизводства»⁴⁵.

С тех пор прошло еще несколько сессий КПП ООН. В альтернативных докладах правозащитные организации, в частности, РО БО «Гражданское содействие», отмечали, что рекомендации по определению критериев административного выдворения не выполнено⁴⁶.

В связи с вышеизложенным мы рекомендуем:

- определить конкретный перечень нарушений правил пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории РФ, которые могут привести к административному выдворению;

- дифференцировать указанный перечень конкретных нарушений в соответствии со степенью тяжести и общественной опасности;

- уточнить, что административное выдворение может применяться только в случае наиболее тяжких и общественно опасных правонарушений;

- исключить из санкций рассматриваемых статей указание на то, что при совершении данного правонарушения в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, безальтернативно следует административное выдворение (в случае совершения такого же правонарушения на территории иных субъектов РФ возможно привлечение к иному виду административной ответственности без выдворения).

14.Статья 39.3. Производство и распространение экстремистских материалов

Статья 39.3 запрещает массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения. Она аналогична статье 20.29 действующего КоАП РФ.

В настоящее время российском законодательстве и правоприменительной практике существует целый ряд проблем, связанных с процедурой и практикой признания тех или иных материалов экстремистскими, а также со сложностью получения информации о том, какие именно материалы признаны экстремистскими⁴⁷. Полноценное решение данных проблем требует внесения изменений в целый ряд нормативно-правовых актов. Вместе с тем при принятии нового Кодекса об административных

⁴⁵ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 17 февраля 2006 г. по делу № 11-ад 06-1.

⁴⁶ См.: Russian NGO Shadow Report on the Observance of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment by the Russian Federation for the period from 2012 to 2018, 143: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/RUS/INT_CAT_CSS_RUS_31612_E.pdf

⁴⁷ См.: «Минимальные предложения в сфере антиэкстремистского законодательства и правоприменения», Информационно-аналитический центр «Сова»: <https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2016/09/d35488/>.

правонарушениях также можно улучшить существующую ситуацию

Так, санкция статьи 39.3 проекта КоАП предусматривает, среди прочего, возможность конфискации использованного для производства экстремистских материалов оборудования юридического лица или индивидуального предпринимателя. На практике это означает, что, например, редакция, которая отпечатала религиозную книгу, признанную экстремистской (при том, что описание материалов, признанных экстремистскими, в федеральном списке экстремистских материалов зачастую не позволяет понять, о каком именно документе идет речь), рискует потерять все средства производства. Это совершенно непропорциональное наказание.

В связи с вышеизложенным мы рекомендуем:

- *исключить из видов санкций, предусмотренных статьей 39.3 проекта КоАП РФ, конфискацию оборудования юридического лица или индивидуального предпринимателя, использованного для производства экстремистских материалов.*

15. Статья 39.4. Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства

Статья 39.4 запрещает действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть "Интернет", если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Она дублирует статью 20.3.1 действующего КоАП.

Практика применения ст. 20.3.1 действующего КоАП РФ (и аналогичной ей статьи 282 УК РФ) показывает, что под социальными группами нередко понимаются группы лиц, объединенных любыми признаками (принадлежность к профессии, общность интересов и т.п.). Так, к ответственности по этим статьям привлекали авторов негативных высказываний о сотрудниках правоохранительных органов⁴⁸, представителях общественной организации «Антидилер»⁴⁹, антифашистах⁵⁰ и даже болельщиках московского «Спартака». Столь широкое толкование не соответствует цели данных статей – защищать уязвимые группы.

В связи с вышеизложенным мы предлагаем отказаться от использования термина «социальная группа» как чрезвычайно широкого и изложить диспозицию ст.

⁴⁸ См.: Постановление ЕСПЧ по делу *Савва Терентьев против России* (№ 10692/09, 28 августа 2018).

⁴⁹ См.: Доклад Информационно-аналитического центра «Сова», «Неправомерный антиэкстремизм в марте 2017 года»: <http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2017/04/d36737/>

⁵⁰ См.: Доклад Информационно-аналитического центра «Сова», «Неправомерный антиэкстремизм в феврале 2017 года»: <http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2017/03/d36500/>

39.4 КоАП, в следующей редакции:

“Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, возраста, состояния здоровья, сексуальной ориентации или гендерной идентичности, совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть "Интернет", если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния”.

16.Статья 39.5. Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами

Статья 39.5 проекта КоАП запрещает пропаганду либо публичное демонстрирование, а равно изготовление или сбыт в целях пропаганды либо приобретение в целях сбыта или пропаганды нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами. Диспозиция указанной статьи аналогична диспозиции статьи 20.3 действующего КоАП РФ.

Однако в проекте КоАП РФ статья 39.5 дополнена примечанием, согласно которому “положения настоящей статьи не распространяются на случаи использования нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами, при которых формируется негативное отношение к идеологии экстремизма, в том числе нацизма, и отсутствуют признаки пропаганды, или оправдания экстремистской идеологии, в том числе нацистской”.

Мы приветствуем выведение из-под действия рассматриваемой статьи некоторых случаев демонстрации описанной символики. Тем не менее, формулировка статьи остается чрезвычайно широкой и по-прежнему допускает возможность привлечения к ответственности за деяние, не являющееся общественно вредным. Так, в соответствии с предложенной редакцией статьи 39.5 проекта КоАП, чтобы продемонстрировать фотографию времен Второй мировой войны, на которой будет изображение свастики, необходимо обязательно сопроводить такую фотографию выражением негативного отношения к нацизму. Просто опубликовать фотографию без подписи будет нельзя – такое деяние будет подпадать под действие ст. 39.5 проекта КоАП. Поэтому такие дела,

как например, дело Полины Петрусевой, будут и дальше возможны.

В марте 2015 года Промышленный районный суд Смоленска оштрафовал местную журналистку Полину Петрусеву по статье 20.3 КоАП за публикацию во «ВКонтакте» снимка ее родного двора времен оккупации Смоленска в 1941-43 гг., который она нашла на сайте исторической фотографии⁵¹. Решение было утверждено Смоленским областным судом. На фотографии был виден нацистский флаг и группа немецких солдат в форме, то есть присутствовало изображение свастики. Единственным основанием привлечения к ответственности было нарушение запрета на демонстрацию нацистской символики.

В связи с вышеизложенным мы рекомендуем изложить примечание к ст. 39.5 проекта КоАП в следующей редакции:

“Положения настоящей статьи не распространяются на случаи использования нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами, при которых не формируется позитивного отношения к идеологии экстремизма, в том числе нацизма, и отсутствуют признаки пропаганды, или оправдания экстремистской идеологии, в том числе нацистской”.

Председатель Совета
Межрегиональной общественной организации
«Правозащитный центр «Мемориал»



Черкасов А.В.

⁵¹ Суд наказал журналистку за публикацию в сети "ВКонтакте" фото своего двора времен немецкой оккупации, Право.ru, 2015: <https://pravo.ru/news/view/117657/>