

# Московская Хельсинкская Группа

## Предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, гарантирующие реализацию и защиту свободы собраний

Подготовлены Киселёвым Р.Д.

№ п/п	Действующая редакция	Предложение / Новая редакция	Пояснения
<b>Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»</b>			
1.	Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».	<b>Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О гарантиях реализации и защиты свободы собраний в Российской Федерации» / «О свободе собраний».</b>	Следует принять наименование закона, которое будет отражать его принципиальную задачу – обеспечение реализации и защиты свободы собраний, а не её апроприацию государственным регулированием.  Мнение Венецианской комиссии от 20 марта 2012 года № 659/2011:  «9. Вначале Венецианская комиссия хотела бы подчеркнуть, как это было в предыдущих случаях, что этот закон должен гарантировать свободу собраний, а не просто регулировать проведение публичных мероприятий. Следовательно, после внесения соответствующих изменений в закон, как указано в настоящем мнении, его название должно включать слова «свобода собраний».
2.	Статья 1. Законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.	Статья 1. Законодательство Российской Федерации о <b>свободе собраний</b> .  1. Законодательство Российской Федерации о <b>свободе собраний</b> основывается на положениях Конституции	Следует установить более чёткую и эксплицитную связь с международными механизмами, защищающими свободу собраний. Вместе с тем необходимо гарантировать принципиальное значение настоящего закона как

	<p>1. Законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и включает в себя настоящий Федеральный закон и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издаются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, принимают и издаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации.</p> <p>2. Проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума регулируется настоящим Федеральным законом и законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах. Проведение религиозных обрядов и церемоний регулируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».</p>	<p>Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации, <b>в частности, Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Международном пакте о гражданских политических правах, и включает в себя настоящий Федеральный закон.</b></p> <p><b>2. В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся регулирования отдельных аспектов свободы собраний, могут приниматься Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, но лишь в строгом соответствии с гарантиями и принципами, закреплёнными в настоящем Федеральном законе.</b></p> <p><b>3. Проведение собраний в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума регулируется настоящим Федеральным законом и законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах. Проведение религиозных обрядов и церемоний регулируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».</b></p>	<p>фундаментального источника норм о свободе собраний, а потому устанавливается норма о непротиворечии других нормативных актов настоящему.</p>
3.	Статья 2. Основные понятия.	Заменить понятие «публичное мероприятие» на «публичное собрание» как более соответствующее международно-признанному определению права.	Международные документы о правах человека вместе с Конституцией Российской Федерации закрепляют именно свободу собраний, а не

	<p>Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:</p> <p>1) публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями;</p>	<p>Статья 2. Основные понятия.</p> <p>Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:</p> <p>1) публичное <b>собрание – это мирная и доступная каждому форма выражения мнения, характеризующаяся временным нахождением двух или более лиц в определённом открытом общественном пространстве с намерением формирования или выражения общественного мнения по вопросам, представляющим общественный интерес.</b></p>	<p>мероприятий. Ровно из тех же соображений, из которых Венецианская комиссия рекомендовала переименовать закон соответствующим образом, чтобы там было упоминание свободы собраний, есть потребность определить защищаемую форму выражения мнения как «публичное собрание», тем самым закрепив на фактическом и символическом уровнях фундаментальность данной свободы, чтобы у граждан и правоприменителей не формировалось ненадлежащее впечатление о данном аспекте общественных отношений.</p>
4.	<p>Статья 2. Основные понятия.</p>	<p>Добавить положение:</p> <p><b>6.1) Одиночное пикетирование – пикетирование, осуществляемое одним человеком. Одиночное пикетирование является самой доступной и одновременно самой безопасной формой выражения мнения.</b></p>	<p>Одиночное пикетирование появляется в статье 7 о порядке уведомления о собрании, поэтому имеет смысл дать определение в статье 2.</p>
5.	<p>Статья 2. Основные понятия.</p> <p>Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:</p> <p>1) публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или</p>	<p>Изменить положение (предложения 3 и 4 настоящего перечня не учитываются):</p> <p>Статья 2. Основные понятия.</p> <p><b>1) Свобода собраний – гарантированное каждому фундаментальное право человека в свободном демократическом обществе, являющееся, как и право</b></p>	<p>Предлагается изменить и дополнить весь перечень понятий, чтобы привести их в соответствие с международными нормами о свободе собраний, гарантируя тем самым чёткость вокабуляра о свободе собраний и права каждого на реализацию свободы собраний.</p>

<p>пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями;</p> <p>2) собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;</p> <p>3) митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;</p> <p>4) демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения, в том числе на транспортных средствах, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;</p> <p>5) шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;</p>	<p><b>на свободу выражения мнений, одной из основ такого общества. Собрания, наравне с выборами, играют основополагающую роль в участии общественности, подотчетности правительства и народном волеизъявлении в рамках демократических процессов. Собрания являются средством выражения мнений, усиления голоса маргинализированных и дискриминируемых групп, создания форума для публичной общедоступной дискуссии и обмена мнениями, а также мирного выражения протеста. Свобода собраний имеет решающее значение для осуществления других гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и является показателем уважения государства к осуществлению других прав человека.</b></p> <p><b>2) Публичное собрание – намеренное временное нахождение двух или более лиц в определённом открытом общедоступном пространстве с намерением мирного формирования или выражения общественного мнения, а также обсуждения по вопросам, представляющим общественный интерес.</b></p> <p><b>3) Мирное собрание – единственно допустимая форма реализации свободы собраний, которая пользуется всеми гарантиями защиты, установленными в настоящем Федеральном законе. Собрание следует определять как мирное, если его участники не вооружены, организаторы имеют мирные намерения и собрание имеет ненасильственный характер. Термин «мирное» следует распространить на такое поведение, которое может раздражать или обижать других лиц, и даже на такое поведение, которое временно препятствует, затрудняет или создает помехи действиям третьих лиц.</b></p> <p><b>4) Контрсобрание – собрание, проводимое по тому же поводу, что и основное публичное собрание, но с целью заявить о противоположной позиции</b></p>	<p>Частично основано на пункте 4 Руководящих принципов свободы собраний Венецианской комиссии и ОБСЕ.</p>
--	---	---

<p>6) пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции;</p> <p>7) уведомление о проведении публичного мероприятия - документ, посредством которого органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, сообщается информация о проведении публичного мероприятия в целях обеспечения при его проведении безопасности и правопорядка;</p> <p>8) регламент проведения публичного мероприятия - документ, содержащий повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа, а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, информацию об использовании транспортных средств;</p> <p>9) территории, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам, - земельные участки, границы которых определяются решениями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами,</p>	<p><b>независимо от места и времени проведения этих собраний.</b></p> <p><b>5) Одновременное собрание – собрание, одновременно проводимое с другим собранием на данной территории и не имеющее целью выражение мнения, отличного от мнения участников другого собрания.</b></p> <p><b>6) Стихийное собрание – собрание, проводимое без предварительного уведомления в тех случаях, когда подача такого уведомления оказывается невозможной с практической точки зрения. Такое исключение действует только в тех обстоятельствах, когда невозможно уложиться в установленный законом срок. Власти всегда должны обеспечивать защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения его мирного характера.</b></p> <p><b>7) Митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по актуальным проблемам преимущественно общественно-политического характера.</b></p> <p><b>8) Демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения, в том числе на транспортных средствах, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.</b></p> <p><b>9) Шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.</b></p> <p><b>10) Пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта</b></p>	
--	---	--

	<p>регулирующими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства.</p>	<p>одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции.</p> <p>11) <b>Одиночное пикетирование</b> – пикетирование, осуществляемое одним человеком. Одиночное пикетирование является самой доступной и одновременно самой безопасной формой выражения мнения.</p> <p>12) <b>Уведомление о проведении публичного собрания</b> – предварительное устное или письменное обращение к полномочному органу власти, посредством которого сообщается информация о проведении публичного собрания в целях содействия свободе собрания и организации охраны общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц.</p> <p>13) <b>Регламент проведения публичного мероприятия</b> – документ, содержащий повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств – информацию об использовании транспортных средств.</p> <p>14) <b>Территории, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам</b>, – земельные участки, границы которых определяются в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства.</p>	
6.	<p>Статья 3. Принципы проведения публичного мероприятия.</p>	<p>Статья 3. <b>Основные руководящие принципы обеспечения реализации свободы собраний.</b></p>	<p>Существующий перечень руководящих принципов не соответствует широкому перечню принципов, установленных в правовом пространстве Совета Европы, и по сути своей не</p>

<p>Проведение публичного мероприятия основывается на следующих принципах:</p> <p>1) законность – соблюдение положений Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, иных законодательных актов Российской Федерации;</p> <p>2) добровольность участия в публичном мероприятии.</p>	<p><b>Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица при осуществлении деятельности, связанной с обеспечением реализации свободы собраний, должны руководствоваться следующими основными руководящими принципами:</b></p> <p><b>1) Презумпция в пользу проведения собраний – поскольку в международном праве признается неотъемлемое право каждого на участие в мирных собраниях, то его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования и на основе презумпции в пользу проведения мирных собраний. Презумпция предполагает, что все собрания изначально должны рассматриваться как законные и мирные, а потому от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание. Всё то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным.</b></p> <p><b>2) Государство имеет позитивное обязательство по содействию мирным собраниям и их защите – создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного государственного вмешательства и регулирования, является важнейшей обязанностью государства. В частности, государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, защищать эти собрания, поддерживать мирный характер собраний, допускать проведение и защищать контрсобрания, а также должно обеспечить отсутствие помех при распространении в обществе информации о предстоящих собраниях.</b></p> <p><b>3) Законность – любые ограничения права должны быть основаны на положениях закона и должны</b></p>	<p>даёт достаточно широко представления для правоприменителя всей степени защиты свободы собраний, её трактовки и граней реализации. Одного принципа законности недостаточно для эффективной системы защиты и реализации права.</p> <p>Европейский Суд по правам человека неоднократно ссылался на Руководящие принципы свободы собраний, совместно разработанные Венецианской комиссией Совета Европы и ОБСЕ на основе международных норм и практики договорных органов, как на источник образцового регулирования свободы собраний (например, в <i>Frumkin v. Russia</i>, § 80, 129).</p> <p>Руководящие принципы свободы собраний устанавливают следующий перечень основных руководящих принципов:</p> <p>«2.1. Презумпция в пользу проведения собраний. Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, то его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования. Все то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание. В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний.</p> <p>2.2. Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите. Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без</p>
--	---	--

		<p>соответствовать Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также другим международным инструментам в области прав человека. Таким образом любые ограничения права должны быть необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Ограничения должны быть чётко сформулированными и конкретными, чтобы дать возможность каждому лицу определить, является ли его поведение нарушением закона и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений.</p> <p>4) Пропорциональность – любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть пропорциональными. В процессе достижения органами власти законных целей следует руководствоваться подробным анализом на пропорциональность и отдавать предпочтение мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства. Непропорциональное вмешательство в свободу собраний может не только нарушить право на мирное собрание отдельных лиц, но и оказать охлаждающий эффект на общество в целом, отпугивая граждан от легитимной реализации свободы собраний, участия в открытой политической дискуссии и жизни общества.</p> <p>5) Недискриминация – каждый имеет право на свободу мирных собраний. При регулировании свободы собраний соответствующие органы власти обязаны не допускать дискриминации ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц. Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям,</p>	<p>чрезмерного бюрократического регулирования. В частности, государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, защищать эти собрания, а также должно обеспечить отсутствие помех при распространении в обществе информации о предстоящих собраниях.</p> <p>2.3. Законность. Любые ограничения должны быть основаны на положениях закона и должны соответствовать Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также другим международным инструментам в области прав человека. В этом отношении чрезвычайно важную роль играет четко сформулированное законодательство, позволяющее определить пределы допустимых полномочий для усмотрения властей. Сам закон должен соответствовать международным стандартам в области прав человека и должен быть достаточно конкретным, с тем чтобы дать возможность каждому лицу определить, является ли его поведение нарушением закона и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений.</p> <p>2.4. Пропорциональность. Любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть пропорциональными. В процессе достижения органами власти законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства. Принцип пропорциональности требует, чтобы органы власти автоматически не накладывали ограничения, которые существенным образом меняют характер мероприятия, – например, не следует переносить место проведения собрания в удаленные от центра районы города. Такое</p>
--	--	---	---



		<p>юридическим лицам и иным видам организаций; представителям групп меньшинств – этнических, национальных, религиозных и сексуальных; гражданам и негражданам страны (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов); детям, женщинам и мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной право- и дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями).</p> <p><b>б) Открытость и прозрачность – общественность имеет право на беспрепятственный и свободный доступ к информации о том, какой орган власти и в какой мере отвечает за обеспечение реализации свободы собраний. Вместе с тем, уполномоченные органы власти обязаны быть максимально открытыми и прозрачными в своей работе, обеспечивать доступ к информации о порядке их работы, а также ко всей информации, непосредственно относящейся к реализации свободы собраний на подведомственной им территории. Организаторы публичных собраний и те лица, на права и свободы которых собрание окажет непосредственное влияние, должны иметь возможность устного или письменного обращения напрямую в административный орган. Административные процедуры должны предусматривать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации, а о любых ограничениях применительно к конкретному собранию необходимо немедленно сообщить в письменном виде организатору этого мероприятия с объяснением причины каждого ограничения. Такие решения должны приниматься как можно раньше, с тем чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты, указанной в уведомлении о собрании.</b></p>	<p>применение предусмотренных законом ограничений может привести к тому, что эти ограничения будут налагаться на все собрания без разбора и в результате не смогут пройти проверку на пропорциональность, так как они не учитывают конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае.</p> <p>2.5. Недискриминация. Каждый имеет право на свободу мирных собраний. При регулировании свободы собраний соответствующие органы власти обязаны не допускать дискриминации ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц. Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иным видам организаций; представителям групп меньшинств – этнических, национальных, религиозных и сексуальных; гражданам и негражданам страны (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов); детям, женщинам и мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной право- и дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями).</p> <p>2.6. Надлежащая администрация. Общественность должна быть проинформирована о том, какой государственный орган отвечает за принятие решений об администрации свободы собраний, и эта ответственность должна быть четко закреплена в законодательстве. Данный орган должен обеспечить достаточный доступ общественности к достоверной информации о порядке его работы. Организаторы публичных</p>
--	--	---	---

		<p><b>7) Ответственность органов исполнительной власти – органы исполнительной власти должны выполнять свои правовые обязанности и нести ответственность за любое их невыполнение, как процедурное, так и по существу. Эта ответственность должна определяться согласно принципам административного права и судебного контроля, касающегося злоупотреблений властью.</b></p>	<p>собраний и те лица, на права и свободы которых собрание окажет непосредственное влияние, должны иметь возможность устного или письменного обращения напрямую в административный орган. Административные процедуры должны предусматривать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации. О любых ограничениях применительно к конкретному собранию необходимо немедленно сообщить в письменном виде организатору этого мероприятия с объяснением причины каждого ограничения. Такие решения должны приниматься как можно раньше, с тем чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты, указанной в уведомлении о собрании.</p> <p>2.7 Ответственность административного органа. Административные органы должны выполнять свои правовые обязанности и нести ответственность за любое их невыполнение – процедурное или по существу. Эта ответственность должна определяться согласно принципам административного права и судебного контроля, касающегося злоупотреблений властью.</p>
7.	<p>Пункт 1.1 Части 2 Статьи 5. 1. Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований – гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний – 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.</p>	<p>Исключить положение в полном объеме и заменить новым положением:</p> <p><b>1. Организатором публичного мероприятия могут быть:</b></p> <p><b>физическое лицо или группа физических лиц (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства), достигшие возраста 14 лет;</b></p> <p><b>физическое лицо или группа физических лиц (граждане, иностранные граждане и лица без гражданства), не достигшие возраста 14 лет при</b></p>	<p>Данная норма не соответствует основополагающим принципам реализации свободы собраний, закреплённым в Конституции РФ и Европейской конвенции, поскольку запрет организовывать акции негражданам, детям и тем лицам, кого ранее привлекали к административной ответственности, практически является для этих лиц чрезмерным, и что более важно, повторным наказанием в форме ограничения на вид конкретной деятельности, которое недопустимо в соответствии с частью 1 статьи 50 Конституции РФ: «Никто не может быть повторно осуждён за одно и то же</p>

<p>1.1) лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1 - 20.3, 20.18, 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию;</p>	<p><b>наличии письменного согласия их законных представителей;</b></p> <p><b>юридические лица, зарегистрированные в установленном законом порядке, их региональные отделения и иные структурные подразделения;</b></p> <p><b>незарегистрированные объединения и организации, чья деятельность на территории Российской Федерации не запрещена;</b></p>	<p>преступление», и не предусмотрено ни КоАП РФ, ни УК РФ.</p> <p>Как неоднократно указывал Европейский Суд по правам человека порядок осуществления свободы собрания несёт не разрешительный, но согласовательный характер, а потому процедура согласования соответствует требованиям параграфа 1 статьи 11 Конвенции только в случае, если данная процедура призвана обеспечить мирный характер мероприятия (<i>Ziliberg v. Moldova</i>). Являясь частным случаем свободы выражения мнения, свобода собраний является фундаментальным правом и одной из самых важных свобод в демократическом обществе, а потому любые ограничения данного права должны соответствовать строгим критериям: преследовать легитимную цель, быть необходимыми в демократическом обществе, и преследовать интересы защиты национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Поэтому, если собрание не преследует незаконных целей и не представляет опасности для общественного порядка и безопасности граждан, нельзя наложить ограничение на реализацию этого права.</p> <p>Данное требование, предъявляемое к организаторам, не преследует и не позволяет реализовать вышеуказанных целей, и вместе с тем противоречит универсальности данного права, установленного в диспозиции нормы Конвенции и Конституции, а потому должно быть отменено.</p>
--	--	--

			<p>Венецианская комиссия в своём Мнении от 11 марта 2013 года (параграфы 18-19, 59) рекомендовала исключить данные положения из текста закона, как противоречащие основным международным гарантиям свободы собраний.</p> <p>В дополнение ко всему, учитывая, что в пределы регулирования настоящего федерального закона включены также одиночные пикеты – самые безопасные формы публичного выражения мнения – данное ограничение непропорционально ограничивает лиц, упомянутых в настоящем положении, в осуществлении данной формы мероприятия, потому как по смыслу закона они являются организаторами.</p> <p>Руководящие принципы по свободе собраний ОБСЕ, ссылаясь на международные документы в сфере прав человека, также указывают на общедоступность права на мирные собрания:</p> <p>«55. Неграждане (лица без гражданства, беженцы, иностранные граждане, лица, ищущие убежища, мигранты и туристы). Международные документы в области прав человека требуют, чтобы на лиц, не являющихся гражданами данного государства, «распространялось право на мирные собрания»<sup>106</sup>. Поэтому важно, чтобы закон предусматривал право на свободу мирных собраний не только для граждан, но и для лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов. Следует однако отметить, что статья 16 ЕКПЧ предусматривает, что «ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев». Статью 16 следует</p>
--	--	--	--

			<p>применять исключительно в тех случаях, когда выступления неграждан непосредственно подрывают национальную безопасность. Нет никаких причин для запрещения негражданам принимать участие в собрании, которое, к примеру, организовано в знак протеста против действующих в данной стране законов в отношении иммигрантов или против политики в этой области. Рост активности транснациональных движений протеста также подчеркивает важность обеспечения свободы собраний негражданам.»</p> <p>«57. Дети. Дети, как и взрослые, тоже имеют законные права и интересы. Право на свободу мирных собраний наделяет их возможностями для выражения своего мнения и внесения вклада в жизнь общества. Статья 15 Конвенции ООН о правах ребенка требует, чтобы государства-участники признавали право детей на организацию мирных собраний и участие в них.</p> <p>58. С учетом важных обязанностей организаторов публичных собраний (см. параграфы 185-198), закон может устанавливать минимальный возраст для организаторов, должным образом учитывая уровень развития ребенка (см. ниже примеры из Закона Финляндии о публичных собраниях и Закона Республики Молдова о публичных собраниях). Законодательство также может предусматривать, что несовершеннолетние имеют право на организацию публичных собраний лишь в случае согласия их родителей или законных опекунов.»</p>
8.	<p>Часть 3 статьи 5.</p> <p>3. Организатор публичного мероприятия имеет право:</p>	<p>Часть 3 статьи 5:</p> <p>3. Организатор публичного мероприятия имеет право:</p> <p>1) проводить <b>публичные мероприятия в любой форме;</b></p>	<p>Привести в соответствие с международными гарантиями.</p>

<p>1) проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в местах и во время, которые указаны в уведомлении о проведении публичного мероприятия либо изменены в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, собрания - в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания;</p> <p>2) проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации;</p> <p>3) уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;</p> <p>4) организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;</p> <p>5) использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Российской Федерации;</p> <p>6) требовать от уполномоченного представителя органа внутренних дел удалить с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.</p>	<p>2) проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации;</p> <p><b>3) самостоятельно определять объекты визуализации и агитации, которые допустимы и недопустимы во время проведения публичного мероприятия;</b></p> <p>4) уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;</p> <p>5) организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;</p> <p>6) использовать при проведении <b>публичных мероприятий</b> звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Российской Федерации;</p> <p>7) требовать от уполномоченного представителя органа внутренних дел удалить с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия;</p> <p><b>8) получать информацию о предпринимаемых государственными органами и органами местного самоуправления мерах по обеспечению проведения мирных собраний;</b></p> <p><b>9) получать информацию о фамилии, имени, отчестве, должности, месте работы должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в обеспечении проведения мирного собрания;</b></p> <p><b>10) беспрепятственно осуществлять контакты с представителями средств массовой информации;</b></p> <p><b>11) требовать предоставления защиты со стороны органов правопорядка в случае противоправного посяательства других лиц и обращаться с просьбами</b></p>	<p>Организаторы публичных мероприятий не могут ограничиваться предустановленными властью форматами мероприятий и определять допустимые/недопустимые объекты визуализации, а также аудиосопровождение, будь то музыка или кричалки.</p> <p>Вместе с тем необходимо расширить перечень гарантий прав, который бы позволял организаторам публичного мероприятия не только проводить мероприятие без вмешательства со стороны, но также контролировать действия органов исполнительной власти.</p>
---	---	--

		<p>к сотрудникам органов внутренних дел об оказании иного содействия при проведении мирного собрания;</p> <p>12) требовать от органов правопорядка принятия в соответствии с законодательством Российской Федерации мер по прекращению правонарушений и действий лиц, препятствующих достижению целей мирного собрания;</p> <p>12) требовать предоставления медицинской помощи и оказания содействия в безопасной эвакуации с места проведения мирного собрания;</p> <p>13) осуществлять иные действия, не запрещенные или не ограниченные законом.</p>	
9.	<p>Пункт 6 части 4 статьи 5.</p> <p>б) приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;</p>	<p>Пункт 6 части 4 статьи 5.</p> <p>б) приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае <b>потери собранием статуса мирного в результате массовых насильственных действий его участников и создания серьезной угрозы для безопасности его участников и лиц, не участвующих в публичном мероприятии.</b></p>	<p>Мнение Венецианской комиссии от 2012 года:</p> <p>«42. Термин «для обеспечения общественного порядка» в пункте 6 статьи 7.3 также следует пересмотреть с учетом вышесказанного. Последнее особенно касается пункта 6 статьи 5.4 Закона о собраниях, требующего от организатора «приостановить или прекратить публичное мероприятие в случае совершения его участниками каких-либо незаконных действий», что касается оснований для прекращения в статье 16 Закона о собраниях. Это не отражает соразмерность, поскольку, с одной стороны, незаконные действия не уточняются, что включает в себя даже незначительные нарушения закона, такие как административные правонарушения, с другой стороны, неправильное поведение только одного участника, независимо от поведения собрания как в целом, обязательно приводит к приостановке / прекращению всего собрания. В свете пропорциональности российский законодатель должен принять более подходящую формулировку, допускающую широкий спектр гибких решений, адаптированных к различным типам неизбежных нарушений.»</p>

10.	Статья 5. Организатор публичного мероприятия.	<p>Дополнить частью 4.1 следующего содержания:</p> <p><b>4.1. Организатор публичного мероприятия обязан прилагать разумные усилия для того, чтобы обеспечить соблюдение требований закона и мирный ход публичного мероприятия. Однако неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, установленных настоящим Федеральным законом, не может являться безусловным основанием для привлечения к ответственности, за исключением случаев, когда в результате умышленных действий (бездействия) организатора создалась реальная угроза общественно опасных последствий.</b></p>	<p>Венецианская комиссия в своих Мнениях 2012 и 2013 года неоднократно указывала на то, что неисполнение конкретных обязанностей, установленных законом, не может являться безусловным основанием для привлечения к ответственности организатора публичного мероприятия, потому как часть этих обязанностей по своей сути носит рекомендательный характер (уведомление о проведении и отказе от проведения мероприятия), а часть обязанностей находится вне фактической возможности организатора повлиять на происходящее (например, численность участников, обеспечение сохранности зелёных насаждений и прочее) (см. рекомендации).</p> <p>Конституционный суд в Постановлении от 18.05.2012 года № 12-П также указал в пункте 4, что закон об административных правонарушениях предполагает привлечение к ответственности организатора не за любое отступление от нормативных положений, установленных в федеральном законе, а лишь за то, которое создает реальную угрозу причинения вреда охраняемому объекту. При этом угроза может считаться реальной, если она была действительной (а не мнимой) и вред жизни и здоровью граждан, а также имуществу физических и юридических лиц не был причинен лишь по случайности или благодаря своевременно принятым мерам независимо от воли (усилий) лица, привлекаемого к административной ответственности.</p>
11.	<p>Часть 5 статьи 5.</p> <p>5. Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было</p>	Исключить положение в полном объеме.	Положение противоречит установленным международным гарантиям свободы собраний, описанным выше. Возможность проведения мирного собрания не может напрямую зависеть



	<p>подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.</p>		<p>исключительно от уведомления / неуведомления органов исполнительной власти.</p> <p>Мнение Венецианской комиссии 2013 года:  «31. Закон о собраниях должен обеспечивать автономию собрания, способствуя сотрудничеству только на добровольной основе. Если соглашение не может быть достигнуто, запрет может быть рассмотрен только в том случае, если он оправдан сам по себе, а не из-за отказа от сотрудничества, т.е. недостижения соглашения. Органы исполнительной власти могут только предложить организатору изменить место и время в соответствии со статьей 12.2 Закона о собраниях, но их решение обязательно должно быть мотивировано на основании конкретных и прямых угроз и опасностей для общественной безопасности (в том числе для безопасности граждан, как участников публичного мероприятия, так и прохожих) и национальной безопасности.»</p>
12.	<p>Часть 6 статьи 5.</p> <p>6. Организатор публичного мероприятия в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных частью 4 настоящей статьи, несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия. Возмещение вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства.</p>	<p>Исключить положение в полном объеме.</p>	<p>Организаторы публичного мероприятия не могут нести ответственность за действия других участников публичного мероприятия, если в их действиях не содержится умышленного виновного деяния.</p> <p>Часть 6 ранее подвергалась проверке на конституционность Конституционным судом Российской Федерации, в результате которой данное положение было признано противоречащим Конституции Российской Федерации. В Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П Конституционный суд, среди прочего, признал, что подпункт «г» пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и</p>

			<p>Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 31, 35 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он предполагает наступление гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия – в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных частью 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», – за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда.</p> <p>По мнению Конституционного суда, возложение на организатора публичного мероприятия гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный участником публичного мероприятия, по сути, обязывает его возмещать вред даже тогда, когда его причинение не связано с действиями (бездействием) самого организатора публичного мероприятия. Соответственно, уже при подаче уведомления организатор публичного мероприятия ставится перед выбором – либо принять на себя обязательство возместить любой вред, который может быть причинен участниками публичного мероприятия, либо воздержаться от осуществления гарантированного ему статьей 31 Конституции права, что не только не совместимо с общепризнанными демократическими стандартами свободы мирных собраний, но и не согласуется с общими принципами юридической ответственности, в том числе справедливости, соразмерности и пропорциональности, поскольку оказывает, по существу,</p>
--	--	--	--

			<p>сдерживающее воздействие на реализацию права на свободу мирных собраний и приводит к необоснованному ограничению прав лица, являющегося организатором публичного мероприятия.</p> <p>На недопустимость привлечения организаторов публичных мероприятий к ответственности за действия других лиц, в том числе повлекшие за собой причинение имущественного вреда, обращается внимание и в Руководящих принципах ОБСЕ – Венецианской комиссии о свободе мирных собраний (приняты Венецианской комиссией 4 июня 2010 года), согласно которым организаторы не должны привлекаться к ответственности ни за действия отдельных участников, ни за действия не участвовавших в публичном мероприятии лиц или агентов-provokatorov; вместо этого должна существовать индивидуальная ответственность для любого лица, если оно лично совершает правонарушение (пункт 5.7); на организаторов не следует возлагать ответственность за действия отдельных участников или распорядителей, которые должны нести ответственность в индивидуальном порядке, если они виновны в правонарушении или невыполнении законных требований сотрудников правоохранительных органов (пункт 197); если собрание перерастает в серьезные публичные беспорядки, то ответственность за причинение ущерба лежит на государстве, а не на организаторах собрания или распорядителях; ни при каких условиях организаторов законного и мирного собрания не следует привлекать к ответственности за то, что собрание причинило ущерб другим лицам (пункт 198).</p>
--	--	--	--

			Венецианская комиссия в своём Мнении от 11 марта 2013 года рекомендовала ограничить ответственность организатора только случаями неспособности проявить должную осторожность (п.59).
13.	<p>Статья 6.</p> <p>1. Участниками публичного мероприятия признаются граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем.</p>	<p>Изменить содержание положения:</p> <p>Статья 6.</p> <p><b>1. Каждый имеет право на участие в собраниях.</b></p> <p><b>2. Никто не вправе принуждать лицо к участию в каком-либо собрании либо препятствовать его участию в каком-либо собрании.</b></p> <p><b>3. Участником собрания является лицо, которое во время его проведения находится в месте собрания с целью участия в нём.</b></p> <p><b>4. Участниками собрания не являются лица, находящиеся во время проведения собрания в месте его проведения в целях осуществления своих полномочий или исполнения своих рабочих обязанностей (в частности, исследователи и наблюдатели), осуществления творческой деятельности (в частности, музыканты) либо другой предусмотренной законом или договором деятельности, а также представители средств массовой информации, присутствующие в целях освещения собрания.</b></p>	<p>Приводится в соответствие с международными гарантиями участия каждого в собраниях. Также гарантируется безопасность определённых профессиональных групп, осуществляющих свои обязанности во время проведения собрания, например, журналистов и наблюдателей.</p>
14.	<p>Часть 2 статьи 6.</p> <p>2. Участники публичного мероприятия имеют право:</p> <p>1) участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия;</p> <p>2) использовать при проведении публичного мероприятия различную символику и иные</p>	<p>Частично изменить и дополнить содержание положения:</p> <p>Часть 2 статьи 6.</p> <p>2. Участники публичного мероприятия имеют право:</p> <p>1) участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия;</p>	<p>Дополнить список прав, который более широко отражает спектр возможных действий и гарантий прав участников мероприятия.</p>

	<p>средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством Российской Федерации;</p> <p>3) принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.</p>	<p>2) использовать при проведении публичного мероприятия различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством Российской Федерации;</p> <p>3) принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации;</p> <p><b>4) получать информацию о предпринимаемых государственными органами и органами местного самоуправления мерах по обеспечению проведения мирных собраний;</b></p> <p><b>5) получать информацию о фамилии, имени, отчестве, должности, месте работы должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в обеспечении проведения мирного собрания;</b></p> <p><b>6) беспрепятственно осуществлять контакты с представителями средств массовой информации;</b></p> <p><b>7) требовать предоставления защиты со стороны органов правопорядка в случае противоправного посягательства других лиц и обращаться с просьбами к сотрудникам органов внутренних дел об оказании иного содействия при проведении мирного собрания;</b></p> <p><b>8) требовать от органов правопорядка принятия в соответствии с законодательством Российской Федерации мер по прекращению правонарушений и действий лиц, препятствующих достижению целей мирного собрания;</b></p> <p><b>9) требовать предоставления медицинской помощи и оказания содействия в безопасной эвакуации с места проведения мирного собрания;</b></p> <p><b>10) осуществлять иные действия, не запрещенные или не ограниченные законом.</b></p>	
15.	Часть 3 статьи 6.	<p>Частично изменить и дополнить положение.</p> <p>Часть 3 статьи 6.</p>	Дополнить список прав, который более широко отражает спектр возможных действий и гарантий прав участников мероприятия.

	<p>3. Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны:</p> <p>1) выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации);</p> <p>2) соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия;</p> <p>3) соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, если публичное мероприятие проводится с использованием транспортных средств.</p>	<p>3. Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны:</p> <p>1) выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации);</p> <p>2) соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия;</p> <p>3) соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, если публичное мероприятие проводится с использованием транспортных средств.</p> <p><b>5) воздерживаться от таких действий, которые направлены на воспрепятствование нормальному ходу собрания;</b></p> <p><b>6) покинуть место собрания в случае удаления с собрания;</b></p> <p><b>7) покинуть место собрания в случае прекращения собрания;</b></p> <p><b>8) целенаправленно не препятствовать свободному входу в здания, строения или другие территории, находящиеся в месте проведения собрания или прилегающие к нему, и не препятствовать свободному выходу из них.</b></p>	
16.	<p>Часть 4 статьи 6.</p> <p>4. Участники публичных мероприятий не вправе:</p> <p>1) скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;</p>	<p>Частично изменить и дополнить положение:</p> <p>Часть 4 статьи 6.</p> <p>4. Участники публичных мероприятий не вправе:</p> <p>1) скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности <b>(за исключением случаев, когда ношение</b></p>	<p>Дополнить список прав, который более широко отражает спектр возможных действий и гарантий прав участников мероприятия.</p> <p>По мнению Венецианской комиссии в решении от 11 мая 2013 года, общий запрет на ношение любой маски в мирном собрании представляет собой несоразмерное ограничение свободы собраний:</p>

	<p>2) иметь при себе оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывные устройства, взрывчатые, ядовитые, отравляющие, едко пахнущие, легковоспламеняющиеся вещества, огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия (за исключением спичек и карманных зажигалок), предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов, горючие материалы и вещества, иные вещества, предметы, изделия, в том числе самодельного изготовления, использование которых может привести к задымлению, воспламенению, иметь при себе и (или) распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;</p> <p>3) находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения.</p>	<p><b>подобных предметов сопряжено с объективной необходимостью по медицинским показаниям, либо объясняется погодными условиями или для артистических и выразительных целей);</b></p> <p>2) иметь при себе оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывные устройства, взрывчатые, ядовитые, отравляющие, едко пахнущие, легковоспламеняющиеся вещества, огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия (за исключением спичек и карманных зажигалок), предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов, горючие материалы и вещества, иные вещества, предметы, изделия, в том числе самодельного изготовления, использование которых может привести к задымлению, воспламенению, иметь при себе и (или) распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;</p> <p>3) находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения.</p>	<p>«28. Запрет на использование масок и других средств маскировки, который является частью законов о собраниях ряда других стран, в принципе может быть оправданным. Однако критерий пропорциональности должен применяться и в этой области. Венецианская комиссия и БДИПЧ / ОБСЕ ранее выражали мнение о том, что «ношение маски для выразительных целей на мирных собраниях не должно быть запрещено, если маска или костюм не носят в целях предотвращения идентификации личности, чье поведение создает вероятную причину ареста, и до тех пор, пока маска не создает явной и реальной опасности неминуемого незаконного поведения.»</p>
17.	Статья 6. Участники публичного мероприятия.	<p>Дополнить частью 6 следующего содержания:</p> <p><b>6. Основанием для деятельности наблюдателя на публичном мероприятии является направление от организации или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия наблюдателя. Наблюдатель, присутствующий на публичном мероприятии, должен иметь ясно видимый отличительный знак, идентифицирующий его в качестве наблюдателя.</b></p>	<p>Требуется отдельно закрепить статус наблюдателей на публичном мероприятии, тем самым гарантируя их безопасность и доступ на мероприятие.</p>
18.	<p>Часть 1 статьи 7.</p> <p>1. Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением публичного мероприятия, проводимого депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального</p>	<p>Изменить и дополнить содержание положения.</p> <p><b>1. Система предварительного уведомления создана для обеспечения свободы собраний, с целью, чтобы дать возможность государственным органам содействовать осуществлению этого права, а также принимать меры для защиты общественной безопасности или общественного порядка и для</b></p>	<p>Требуется привести положение в адекватный, разборчивый и читаемый вид с коррекцией сроков уведомления.</p> <p>Вместе с тем можно предусмотреть подачу заявления в устной форме по телефону при условии предоставления всей необходимой информации, а также гарантировать</p>

<p>образования в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с избирателями, а также собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. Уведомление о проведении публичного мероприятия депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с избирателями (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается в срок не ранее 10 и не позднее 5 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц либо пикетирования, осуществляемого одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств, уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями), - не позднее четырех дней до дня его проведения. Если срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия полностью совпадает с нерабочими</p>	<p><b>защиты прав и свобод других лиц. Свобода мирных собраний является правом, а не привилегией, и в силу этого её осуществление не должно зависеть от предварительного разрешения властей. Любая процедура уведомления не должна использоваться в качестве фактического запроса о разрешении или как возможность для регулирования идейного содержания собрания.</b></p> <p><b>1.1. Уведомление о проведении публичного мероприятия подаётся в полномочный орган государственной власти или местного самоуправления путём устного заявления по телефону или письменного заявления, переданного лично, через законного представителя, распорядителя собрания, по почте или через онлайн приёмную органа в сети «Интернет».</b></p> <p><b>1.2. Устанавливаются следующие сроки направления уведомления для публичных мероприятий:</b></p> <p><b>1) проводимых в форме пикетирования группой лиц либо одиночного пикетирования с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств, – не позднее 3 календарных дней (4 дней, если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днём) до дня проведения;</b></p> <p><b>2) организованных депутатом избранного органа государственной власти или местного самоуправления в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с избирателями – не ранее 10 и не позднее 5 календарных дней до дня проведения;</b></p> <p><b>3) проводимых в любой иной форме – не ранее 15 и не позднее 10 календарных дней до дня проведения.</b></p>	<p>возможность подачи уведомления через официальный сайт полномочного органа в сети «Интернет». Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ уже предусматривает возможность подачи заявления онлайн, поэтому требуется гарантировать такую возможность и для уведомлений о проведении публичных мероприятий, тем более что вся необходимая инфраструктура уже в большинстве своём существует.</p> <p>Также уточняется, что дни, которыми считаются сроки в настоящей статье, являются календарными, потому как на практике возникают проблемы с искажённым правоприменением, когда сроки считаются рабочими днями.</p>
---	--	--



	<p>праздничными днями, уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням.</p>	<p><b>1.3. Уведомления о проведении публичного мероприятия не требуются в случаях:</b></p> <p><b>1) стихийных собраний, которые не имели возможности подать уведомление в установленные сроки и являются неотложными;</b></p> <p><b>2) собраний, которые не требуют предварительной подготовки со стороны государственных органов, например, собраний с предположительно небольшим количеством участников или минимальным воздействием на общественность (до 100 человек);</b></p>	
19.	<p>Часть 1.1 статьи 7.</p> <p>1.1. Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию. Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации. Указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров. Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием.</p>	<p>Исключить часть положения.</p> <p>Часть 1.1 статьи 7.</p> <p>1.1. Уведомление <b>об одиночном пикетировании</b> не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию. Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, <b>составляет десять метров.</b></p>	<p>Одиночный пикет является самой безопасной формой выражения мнения, которая позволяет максимально учитывать интерес других лиц, и потому нет оснований устанавливать согласительную процедуру для группы одиночных пикетов, которые объединены одной целью и темой, но соблюдают правило о минимальном расстоянии между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование.</p> <p>Комитет министров Совета Европы в решении, принятом на 1377-й встрече 1-3 сентября 2020 года, по делу <i>Лаиманкин против России № 29580/12</i> в пункте 6 указал, что положение, позволяющее судье всегда рассматривать несколько мирных одиночных демонстраций как одно массовое собрание, требующее согласования, должно быть отменено.</p> <p>Венецианская комиссия в своём мнении от 11 марта 2013 года (параграфы 30–31) рекомендовала гарантировать возможность проведения одиночных пикетов в случаях, если они не представляют угрозы для общественной безопасности.</p>

			<p>«30. Одиночные пикеты в соответствии с Законом о собраниях не подлежат уведомлению (в действительности собрание состоит из более чем двух человек). Новая статья 7 п. 11 указывает, что должно быть определено расстояние, которое должно быть не более 50 метров между одиночными пикетчиками. Судам предоставляется возможность установить (ретроспективно), что совокупность одиночных пикетчиков, «объединенных одной концепцией и общей организацией», представляет собой публичное мероприятие. Последствия такого решения могут заключаться в том, что публичное мероприятие не соответствует применимым правовым нормам, а организаторы и участники будут нести административную ответственность.</p> <p>31. Венецианская комиссия в первую очередь отмечает, что это положение ставит административное правонарушение в зависимость от субъективной оценки, проведенной апостериорным судом, единства концепции мероприятия и наличия общей договоренности. Это не позволяет пикетчику предвидеть, приведет ли его априори законное поведение – пикетирование без предварительного уведомления – к административному правонарушению, что несовместимо с требованием законности любого вмешательства в право на свободу выражения мнения, в том числе на свободу собраний.</p> <p>32. Кроме того, Венецианская комиссия считает, что, как заявил ЕСПЧ, государственные органы имеют право требовать соблюдения разумных и законных положений о публичных мероприятиях и налагать санкции за несоблюдение таких положений. Когда правила намеренно обойдены, разумно ожидать, что власти отреагируют.</p>
--	--	--	---

			<p>Комиссия, однако, напоминает о важном принципе, заявленном Конституционным судом Российской Федерации в 2012 году, что административная ответственность может возникать не только из-за несоблюдения правил, но и должна зависеть от реальной угрозы общественному порядку и безопасности. Там, где спорадические и разбросанные пикетчики не представляют такой угрозы, их не следует наказывать, даже если они не следовали правилам. Тот факт, что они не придерживаются нормы, сам по себе не представляет угрозы.»</p> <p>Вместе с тем, следует указать на то, что оставление регионам полномочий по определению минимального допустимого расстояния между одиночными пикетчиками создаёт серьёзную правовую неопределённость в части гарантий реализации свободы выражения мнений, а также ставит конституционно-защищаемое право в зависимость от географического нахождения гражданина. В результате гражданин может обладать значительно рознящимся объёмом прав по выражению своего мнения в разных субъектах Федерации. Подобный метод регулирования, когда широта фундаментального права и условия его реализации рознятся от региона к региону, не соответствует общепризнанным стандартам в области свободы собраний и выражения мнений.</p> <p>Что же касается минимального расстояния между пикетирующими, то следует отметить следующее. В Российской Федерации в подавляющем числе регионов действует минимальное расстояние между пикетирующими в 50 метров – максимально допустимое расстояние, которые может установить регион.</p>
--	--	--	---

			Вместе с тем, в трёх регионах: Московской области, Новгородской области и Чувашской Республике, минимальное расстояние установлено в 10 метров. На практике же нет ни одного достоверного сообщения, что столь отличный правовой режим, который в максимальной степени идёт навстречу желающим организовывать и участвовать в проведении одиночных пикетов, породил повышенную степень общественной опасности и приводил к непропорциональному ограничению или даже нарушению прав других граждан. В этой связи видится возможным установить общефедеральный параметр минимального расстояния между пикетирующими в 10 метров.
20.	<p>Часть 2 статьи 7.</p> <p>2. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.</p>	<p>Часть 2 статьи 7.</p> <p>2. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации, <b>однако процедура должна быть прозрачной, предельно простой и понятной для любого человека, желающего реализовать свободу собраний.</b></p>	Имплементация принципа прозрачности в текст закона.
21.	<p>Часть 4 статьи 7.</p> <p>4. Уведомление о проведении публичного мероприятия в соответствии с принципами, изложенными в статье 3 настоящего Федерального закона, подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.</p>	Исключить положение в полном объёме.	Предлагается исключить данное положение в полном объёме в связи с модернизацией системы подачи уведомлений и приведения её в соответствие с общим порядком подачи заявлений в органы исполнительной власти, которые не требуют в обязательном порядке подписания заявления. Тем самым открывается возможность для введения устного режима приёма уведомления и подачи уведомлений через сеть «Интернет».
22.	Статья 7. Уведомление о проведении публичного мероприятия.	Дополнить статью 7 согласительной процедурой.	Закон о собраниях не предусматривает процедуры, которая бы позволяла максимально неинвазивным образом примирять интересы

		<p>Статья 7. Уведомление о проведении публичного мероприятия и согласительная процедура.</p> <p><b>5. Уполномоченный орган исполнительной власти, ответственный за согласование, может предложить организатору собрания изменить место, время или порядок проведения собрания на основании информации о конкретных прямых угрозах и опасности для общественной безопасности, безопасности участников собрания и лиц, не участвующих в ней, а также национальной безопасности. Другие виды обоснования не допускаются.</b></p> <p><b>5.1. В случае если уполномоченный орган имеет мотивированные основания для предложения изменения места, времени и порядка проведения публичного мероприятия, а организатор публичного мероприятия не согласен с данной оценкой, по инициативе уполномоченного органа проводится согласительная процедура – слушания.</b></p> <p><b>5.2. Слушания призваны помочь уполномоченному органу максимально эффективно осуществить свою функцию по обеспечению гарантий свободы собраний и по защите общественных интересов. Слушания позволяют уполномоченному органу минимизировать риск недопонимания с организатором публичного мероприятия, собрать наибольшее количество информации и мнений для проверки своих сомнений, всесторонне проанализировать ситуацию, а также донести до организатора собрания свою позицию в подробном и развёрнутом виде. Организатору слушания позволяют представить свои пожелания и замечания относительно порядка проведения собрания, в частности, особенностей обеспечения безопасности правоохранительными органами. Вместе с тем слушания выполняют профилактическую функцию и помогают избежать</b></p>	<p>государственных органов и граждан, желающих реализовать свободу собраний. В этом плане введение специальной согласительной процедуры в виде слушаний с привлечением всех заинтересованных сторон и публичным обсуждением претензий и предложений на добровольной основе позволяло бы создать дополнительные гарантии реализации свободы собраний.</p> <p>Венецианская комиссия в Мнении от 2012 года выражала схожее замечание:</p> <p>«22. В то время как термины «заявка», «предложение» и «соглашение», в частности, создают впечатление недирективных инструментов, а Конституционный суд ссылается на процедуру примирения различных интересов, в законе нет уточнения относительно того, как это должно происходить. Из-за такого рода регулирования существует высокий риск того, что на практике примирение не состоится. Таким образом, если организатор не принимает предложение властей, публичное мероприятие просто не санкционируется. В этой связи организатору часто приходится выбирать: либо отказаться от публичного мероприятия (которое будет тогда де-факто запрещено), либо согласиться на его проведение таким образом, который может не соответствовать первоначальному замыслу. Необходимость выбирать только между этими двумя вариантами несовместима со статьей 11 ЕКПЧ.»</p> <p>Схожим образом Руководящие принципы по свободе мирных собраний ОБСЕ в параграфах 132–134 указывают на то, что в процессе принятия решения о проведении собрания может оказаться необходимым организовать встречу с</p>
--	--	---	---

		<p>эскалации конфликта или введения произвольных или ненужных ограничений.</p> <p><b>5.3. Слушания проводятся на добровольной основе, участие в них не является обязанностью организатора собрания. Отказ от участия в слушаниях не несёт за собой никаких юридических последствий. Вместе с тем согласительная процедура не может использоваться в качестве косвенного препятствия для реализации свободы собраний, выраженного в бюрократизации процесса согласования.</b></p> <p><b>5.4. Уполномоченный орган незамедлительно извещает организаторов публичного мероприятия об инициировании слушаний, предлагая место и срок их проведения. Информация о времени и месте проведения слушаний публикуется в сети «Интернет» на сайте уполномоченного органа, а также размещается на общедоступных информационных стендах в здании уполномоченного органа.</b></p> <p><b>5.5. Уполномоченный орган может пригласить для участия в слушаниях представителей органов правопорядка, органов, ответственных за сохранение объектов культурного наследия, аппарата уполномоченного по правам человека субъекта и других лиц, чьё присутствие может иметь значение для успешного проведения согласительной процедуры. Уполномоченный орган также обязан пригласить для участия лиц, заявленных организатором публичного мероприятия.</b></p> <p><b>5.6. В целях соблюдения гарантий свободы собраний и обеспечения контроля общества за качеством работы уполномоченных органов согласительная процедура проходит публично. Уполномоченный орган обязан обеспечить доступ и возможность консультативного участия всех заинтересованных лиц, включая представителей общественных организаций,</b></p>	<p>организаторами собрания и с другими заинтересованными сторонами. Вместе с тем административный орган должен обеспечить, чтобы любые вопросы, вызывающие беспокойство в связи с проведением собрания, были доведены до сведения его организаторов, а им в свою очередь следует предоставить возможность на них ответить. Предоставление такой возможности даёт организаторам возможность отреагировать на обозначенные проблемы, снижая тем самым риск возникновения беспорядков и помогая построить отношения между организаторами и властями на основе сотрудничества, а не конфронтации. Организаторы собрания, соответствующие уполномоченные органы, сотрудники полиции и другие стороны, чьи права могут быть затронуты в ходе проведения собрания, должны предпринять все возможные усилия для достижения взаимоприемлемого соглашения о времени, месте и порядке проведения собрания. Однако если такое соглашение оказывается невозможным и никакого очевидного решения не возникает, переговоры или привлечение посредника может помочь своевременно прийти к соглашению. Подлинный диалог между заинтересованными сторонами зачастую может привести к более удовлетворительному для каждого из участников результату, чем формальное обращение к закону. Лица или организации, не связанные ни с государством, ни с организатором, обычно наилучшим способом способствует переговорам или выполняют функции посредников. Присутствие юридических представителей сторон также может оказать помощь и способствовать обмену мнениями между организаторами собрания и органами охраны правопорядка. Обычно такой диалог оказывается</p>
--	--	--	---

	<p><b>общественных объединений и средств массовой информации.</b></p> <p><b>5.7. Процедура проведения слушаний устанавливается уполномоченным органом исполнительной власти, однако она должна исходить из презумпции в пользу проведения собраний, а именно:</b></p> <p><b>1) Бремя доказывания в суде наличия оснований ограничения собрания возлагается на уполномоченный орган.</b></p> <p><b>2) Любые сомнения в отношении наличия оснований запрета или ограничения собрания толкуются в пользу реализации права на проведение мирного собрания.</b></p> <p><b>3) Организатору должна быть предоставлена полная возможность для представления своей точки зрения.</b></p> <p><b>4) Уполномоченный орган в обоснование своих подозрений о возможности нарушения или чрезмерного ограничения прав других граждан должен исходить в первую очередь из реальных эмпирических данных, в том числе основанных на практике проведения мероприятий на той или иной территории.</b></p> <p><b>5.8. В случае достижения соглашения относительно условий между уполномоченным органом и организатором, они протоколируются, направляются организатору публичного мероприятия, сообщение об этом публикуется в сети «Интернет» на сайте уполномоченного органа, а также размещается на общедоступных информационных стендах в здании уполномоченного органа.</b></p> <p><b>5.9. В случае невозможности достижения соглашения в ходе слушаний уполномоченный орган может рассмотреть возможность ограничения (изменения времени, места и порядка проведения собрания) или запрета собрания, но только в том случае, если это оправдано само по себе, а не исключительно из-за</b></p>	<p>самым успешным средством для установления доверия между сторонами, если он был начат при первой же возможности. Хотя переговоры не всегда приводят к успеху, тем не менее они выполняют профилактическую функцию и помогают избежать конфликта или введения произвольных или ненужных ограничений.</p> <p>Согласительная процедура составлена в соответствии с Руководящими принципами по свободе собраний ОБСЕ.</p>
--	--	---

отказа от сотрудничества со стороны организатора или невозможности достижения соглашения. Вместе с тем уполномоченный орган должен иметь в виду, что набор средств, которые имеются в распоряжении властей, не сводится к выбору между невмешательством и запретом собрания, так как существует множество иных менее инвазивных ограничений, которые могут быть достаточными для достижения поставленной цели (целей), включая предотвращение действий, способных нанести ущерб собственности или причинить вред людям. Уполномоченный орган не должен вводить ограничения просто в целях предотвращения возможных беспорядков или ущемления прав других лиц. Ограничения могут быть введены уже в ходе собрания, а не только до его проведения, что дает властям возможность не только избежать введения обременительных ограничений до проведения собрания, но и обеспечить применение таких ограничений, которые соответствовали бы ситуации по мере ее развития, и тем самым отвечали принципу пропорциональности.

**5.10. Ограничения, устанавливаемые на проведение собрания, не могут искажать цели собрания или существенным образом уменьшать его потенциальное воздействие на предпочитаемую организаторами общественную аудиторию посредством территориальной изоляции участников собрания, а также изменения времени или места проведения собрания либо приводить к фактическому запрету собрания каким-либо иным образом.**

**5.11. В случае предложения другого места для проведения собрания, в частности, должна быть обеспечена возможность участия указанного в уведомлении ожидаемого числа участников, не должны предлагаться места, находящиеся за пределами муниципалитета, выбранного**



		<p>организаторами мероприятия, а предлагаемое место должно находиться по возможности близко к месту, указанному в уведомлении (в случае шествия, демонстрации – к маршруту).</p> <p><b>5.12. Проведение во время и в месте, указанном в уведомлении о собрании, другого собрания, в том числе противоположной направленности, само по себе не является основанием для установления ограничений на собрание, если нет непосредственной угрозы столкновения между их участниками. Уполномоченный орган обязан приложить максимум усилий для обеспечения их совместного проведения и таким образом, чтобы одно собрание не препятствовало реализации целей другого (в том числе путём проведения согласительной процедуры с участием обоих организаторов). В противном случае в отношении собрания с более поздним уведомлением может быть вынесено решение об ограничении собрания.</b></p>	
23.	<p>Части 1.1, 1.2 и 2.1 статьи 8.</p> <p>1.1. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее - специально отведенные места). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской</p>	<p>Исключить в полном объёме.</p>	<p>Мнение Венецианской комиссии 2013 года:</p> <p>«38. Главной новинкой, вызванной июньскими поправками 2012 года, является предоставление «специально отведенных мест» для публичных мероприятий, которые должны определяться государственными (местными) властями. Как правило, публичные мероприятия должны проводиться там. <i>В исключительных случаях</i> организатор может подать уведомление о проведении публичного мероприятия в другом месте в соответствии с обычной процедурой, и в законе указано, что исполнительные органы могут отказать в согласовании мероприятия только в соответствии с положениями пункта 1 статьи 12 Закона о собраниях (когда организатор не может выступать в качестве организатора и когда выбранное место запрещено законом). Региональные и местные власти могут</p>

<p>Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек. (часть 1.1 введена Федеральным законом от 08.06.2012 N 65-ФЗ)</p> <p>1.2. При определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц. В случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.</p> <p>2.1. После определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с частью 1.1 настоящей статьи специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах. Проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган</p>		<p>определять запрещенные участки по причинам, включая препятствия для пешеходов или дорожного движения. Порядок использования специально отведенных мест может быть упрощен. Российские власти объяснили Венецианской комиссии, что в некоторых случаях уведомление может не потребоваться, но это не четко указано в Законе о собраниях (пункт 1.1 статьи 8, по-видимому, подчиняет освобождение от уведомления указанному максимальному количеству участников). Что касается критериев определения специально отведенных мест, в Законе о собраниях указывается, что они должны «предусматривать возможность достижения целей публичного мероприятия и быть доступными, соблюдать правила безопасности и гигиены труда и т.д.</p> <p>39. Венецианская комиссия уже имела возможность изучить законы других стран, предусматривающие перечень специально отведенных мест для публичных мероприятий. Комиссия сочла, что «назначение властями мест сбора вызывает беспокойство, поскольку оно несовместимо с самой концепцией права на мирные собрания как основополагающей свободы»; существование таких объектов может быть приемлемым только в том случае, если оно облегчает осуществление свободы собраний и, в частности, только в том случае, если ясно, что эти места представляют собой дополнительный вариант – а не единственный вариант или правило – для проведения мероприятия или если места явно обозначены как не требующие уведомления.</p> <p>40. Вместо этого в данном случае Комиссия отмечает, что специально отведенные места становятся «естественными» местами для</p>
---	--	--

<p>местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только при наличии оснований, предусмотренных частью 3 статьи 12 настоящего Федерального закона.</p>		<p>публичных мероприятий, в то время как другие места, возможно, «в пределах видимости» от цели публичного мероприятия, становятся исключением, которое нуждается в особом обосновании. Несмотря на то что закон ограничивает возможность для властей отказываться от соглашения о событии, закон исключает полномочия властей и требует, чтобы они предпочитали специально отведенные места любому другому месту. Поэтому власти предложат вместо этого провести мероприятие в одном из специально отведенных мест или, во всяком случае, изменить формат мероприятия, тем самым обязав организатора либо согласиться, либо отказаться. По мнению властей, возможность провести публичное мероприятие в одном из специально отведенных мест практически без бремени и уведомления будет иметь вес против утверждения организатора о том, что публичное мероприятие должно проводиться в другом конкретном месте. Статья 8 п. 1.1, таким образом, лишает организатора права выбора места проведения публичного мероприятия. Комиссия отмечает, что Европейский суд по правам человека, хотя в контексте решения Берладира он постановил, что не было права на форум, выбранный организаторами, всегда требовал, чтобы причины, приведенные властями для изменения формата публичного мероприятия, должны быть актуальными, достаточными и преследующими законную цель. Суд продолжил рассмотрение вопроса о том, была ли предоставлена организатору возможность выразить свое мнение в другом подходящем и эквивалентном месте.</p> <p>41. Что касается «запрещенных мест», Комиссия ссылается на свою предыдущую критику в отношении общих запретов.</p>
---	--	---

			<p>42. В заключение Венецианская комиссия подчеркивает, что организатор имеет привилегию решать, какое место подходит лучше всего, поскольку для того чтобы оказать существенное влияние, часто необходимо проводить демонстрации в определенных конкретных областях, чтобы привлечь внимание («Apellwirkung», как его называют на немецком языке). Уважение к самостоятельности организатора при принятии решения о месте проведения мероприятия должно стать нормой. Государство обязано содействовать и защищать мирные собрания. Постановление Конституционного суда признает закон неконституционным (CDL-REF (2013) 012, стр. 15) в отношении полномочий субъектов Российской Федерации создавать специально отведенные участки, но только в том случае, если в нем не установлены четкие законодательные критерии для органов исполнительной власти, которые надлежащим образом гарантируют равные правовые условия для всех граждан при осуществлении своего права на свободу собраний. Решение подтверждает, что такие места, в принципе, допустимы. Венецианская комиссия не согласна с этой позицией.»</p> <p>Действительно, если мы руководствуется презумпцией в пользу проведения собрания, а также определяем уведомительную процедуру как необходимость в целях обеспечения безопасности, то установление специальных зон, где уведомление не требуется, противоречит общему смыслу свободы собраний. На государственных органах всё равно лежит позитивное обязательство о содействии в осуществлении свободы собраний и по</p>
--	--	--	--

			<p>обеспечению безопасности на них, а потому государство должно быть заинтересованным в том, чтобы его уведомляли о готовящихся мероприятиях.</p> <p>Более того, учитывая формулу закона, у правоприменителя может сложиться ложное представление о том, что именно такие места являются «как правило» местами, где проводится большинство мероприятий, и что для проведения мероприятия в другом месте требуется более солидное основание. Помимо всего прочего, сформировалась устойчивая практика определять такими специально отведёнными местами удалённые территории без доступа к широкому зрителю и где по определению невозможно достижение целей публичного мероприятия. Так, в Москве это Парк «Сокольники» – площадка находится в лесу и проведение серьёзных мероприятий там просто не имеет смысла. На практике наличие подобных зон позволяет органам исполнительной власти отказывать в проведении мероприятий в удобных для организатора местах с формальным соблюдением требования закона о предоставлении альтернативной площадки.</p> <p>Более того, если говорить про практику проведения мероприятий в Парке «Сокольники», то фактически там тоже существует согласительная процедура.</p> <p>Режим должен быть общий и недискриминационный, основанный на принципе презумпции в пользу проведения собрания и процедуре уведомления, а не разрешения собраний, поэтому доступ должен быть на общих основаниях ко всем общественным пространствам.</p>
--	--	--	---

24.	<p>Часть 2.2 статьи 8.</p> <p>2.2. В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.</p>	Исключить положение в полном объеме.	<p>Такие широкие бланкетные запреты неоднократно признавались несоответствующими международным гарантиям защиты свободы собраний.</p> <p>Из заключения Венецианской комиссии 2012 года:</p> <p>«32. Закон о собраниях содержит несколько так называемых общих запретов, то есть абсолютных запретов, которые не допускают каких-либо исключений. Общие правила часто бывают непропорциональными, поскольку исключительные случаи, которые следует рассматривать по-разному, не принимаются во внимание. Как заявил Европейский суд по правам человека, «широкие меры превентивного характера, направленные на подавление свободы собраний и выражения мнений, за исключением случаев подстрекательства к насилию или отказа от демократических принципов, – какими бы шокирующими и неприемлемыми определенные взгляды или используемые слова могут показаться власти, какими бы нелегитимными ни были выдвинутые требования – наносят ущерб демократии и часто даже ставят ее под угрозу.</p> <p>34. Список исключенных помещений приводится в статьях 8.2 и 3 Закона о собраниях. Институт законодательства и сравнительного права указал Венецианской комиссии, что соответствующие здания имеют стратегическое назначение и их исключение предназначено для защиты безопасности участников публичного мероприятия, а также других граждан (статья 8.2.1), для защиты особого конституционного статуса президента, чтобы избежать давления на судебные процессы и по соображениям безопасности (8.2.3). Венецианская комиссия соглашается с Институтом, что может быть необходимо и законно предотвратить публичное</p>
-----	--	--------------------------------------	--

			<p>мероприятие в помещениях, перечисленных в статье 8.2. Однако такое решение должно приниматься с учетом каждого конкретного случая и в соответствии с критериями, указанными Европейским судом по правам человека (особенно когда это необходимо в демократическом обществе). Не все собрания (например, всех размеров) могут угрожать зданиям суда или памятникам истории и культуры. Термин «территории, непосредственно прилегающие» (статья 8.2.3) является слишком широким и требует узкого толкования. Вместо того чтобы перечислять помещения, в которых публичные мероприятия всегда запрещены или зависят от процедуры, определенной Президентом Российской Федерации (см. Статью 8.4 Закона о собраниях), общие критерии в Законе о собраниях должны определять, при каких обстоятельствах и в какой степени собрание может представлять угрозу для перечисленных зданий или выполняемой в них функции. Такие критерии могут затем применяться к конкретным случаям, когда предлагается собрание. Эти критерии должны быть изложены в самом Законе о собраниях, с тем чтобы дать адекватные руководящие принципы для осуществления указов. Те же предложения должны быть сделаны в отношении статьи 8.2.3.1 Акта о собраниях (в отношении правил о порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры).»</p> <p>Из заключения Венецианской комиссии 2013 года:  «46. В дополнение к повторению своей критики статьи 5 п. 2.1.1 и пункта 2 статьи 8 Венецианская комиссия напоминает, что Конституционный суд Российской Федерации в</p>
--	--	--	---

			<p>Постановлении от 02.04.2009 № 484-П очень четко заявил, что власти не могут запрещать публичное мероприятие и могут предлагать только альтернативное время и место, соответствующее социальным и политическим целям мероприятия. Новый пункт 3 статьи 12 противоречит этому решению, а также международным стандартам.»</p> <p>Данное положение послужило основанием для развития широкой правоприменительной практики в российских регионах. В условиях почти неограниченной дискреции и отсутствия руководящих принципов в некоторых регионах сложилась практика, когда в столичных городах центр города, а в некоторых случаях – и весь город (например, Белгород), попадали в зону запретных мест для собраний, фактически лишая тем самым миллионы граждан возможности реализации свободы собраний. В этой связи Конституционному суду даже пришлось принимать Постановление от 01.11.2019 № 33-П, в котором он признал неконституционным положение Закона Республики Коми, которое вводило множество запретов на собрания в центральной части города Сыктывкар. 1 ноября Конституционный суд потребовал от законодателей Коми исправить региональный закон о митингах. КС признал противоречащими Конституции два положения, которые касаются территориальных ограничений на проведение любых акций, кроме пикетов:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) «общий» запрет по конкретным адресам;</li> <li>2) «общий» запрет вокруг зданий органов власти.</li> </ol> <p>«Общими» КС называет ограничения, которые не связаны какими-либо условиями и действуют при любых фактических обстоятельствах. Кроме того Конституционный суд отметил, что законы не должны накладывать «абстрактные» запреты</p>
--	--	--	--



			<p>— то есть территориальные запреты без указания на конкретные обстоятельства. Таким образом, в интерпретации КС региональные запреты больше не могут быть причиной для обязательного отказа в согласовании акций.</p> <p>В общей сложности в 74 регионах существовали подобные ограничения. После пилотного решения КС во множестве регионов по инициативе активистов начались обжалования схожих региональных законов. По информации ОВД-Инфо было обжаловано более 40 региональных актов, большая часть которых была отменена (с полным текстом доклада можно ознакомиться здесь: <a href="https://ovdinfo.org/reports/regionalnye-zaprety">https://ovdinfo.org/reports/regionalnye-zaprety</a>).</p> <p>Тем не менее наличие обсуждаемого положения в Федеральном законе позволяет региональным властям снова вводить новые ограничения. Так, с подобными законопроектами уже выступил Губернатор Краснодарского Края (<a href="https://kubnews.ru/vlast/2019/12/17/gubernator-veniamin-kondratev-predlozhit-zaprety-v-krasnodarskom-krae-prodazhu-snyusa-detyam/">https://kubnews.ru/vlast/2019/12/17/gubernator-veniamin-kondratev-predlozhit-zaprety-v-krasnodarskom-krae-prodazhu-snyusa-detyam/</a>).</p> <p>Таким образом, видится целесообразным убрать такое широкое положение и взамен установить объективно понятные критерии, по которым органы исполнительной власти могли бы оценивать меры, необходимые для реализации свободы собраний.</p>
25.	<p>Часть 4 статьи 8.</p> <p>4. Порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», включая Красную</p>	<p>Исключить часть положения.</p> <p>Часть 4 статьи 8.</p> <p><b>4. Порядок проведения публичных мероприятий на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», который</b></p>	<p>Из мнения Венецианской комиссии 2012 года:</p> <p>«32. Закон о собраниях содержит несколько так называемых общих запретов, то есть абсолютных запретов, которые не допускают каких-либо исключений. Общие правила часто бывают непропорциональными, поскольку</p>

	<p>площадь и Александровский сад, определяется Президентом Российской Федерации.</p>	<p><b>является официальной резиденцией Президента Российской Федерации, определяется самим Президентом Российской Федерации с учётом гарантий свободы собраний, закреплённых в настоящем Федеральном законе.</b></p>	<p>исключительные случаи, которые следует рассматривать по-разному, не принимаются во внимание. Как заявил Европейский суд по правам человека, «широкие меры превентивного характера, направленные на подавление свободы собраний и выражения мнений, за исключением случаев подстрекательства к насилию или отказа от демократических принципов, – какими бы шокирующими и неприемлемыми определенные взгляды или используемые слова могут показаться власти, какими бы нелегитимными ни были выдвинутые требования – наносят ущерб демократии и часто даже ставят ее под угрозу».</p> <p>Собрания, проводимые на территории Александровского сада и Красной площади, не представляют большей опасности, чем мероприятия, проводимые в любом другом месте, поэтому охраняемое публичное благо в данном случае является неочевидным. Что же касается резиденции Президента РФ, коей является Московский Кремль, то достаточно наделить Президента правом установления соответствующего порядка проведения публичного мероприятия на его территории, но не на территории вокруг Кремля. Если основным мотивом существующего ограничения является безопасность Президента, то стены Московского Кремля, неоднократно защищавшие московского царя от набегов войск крымского хана, вполне способны оградить его от любого потенциального гнева протестующих.</p>
26.	<p>Статья 9. Время проведения публичного мероприятия. Публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов текущего дня по местному времени, за исключением публичных мероприятий, посвященных памятным датам России,</p>	<p>Статья 9. Время проведения публичного мероприятия. Публичное мероприятие, <b>которое начинается ранее 7 часов и заканчивается позднее 22 часов и которое проводится на территории, непосредственно прилегающей к жилым зданиям, должно проводиться с учётом максимально допустимого уровня шума в</b></p>	<p>Право на свободу собраний включает право выбирать время, место и способ проведения собрания в пределах, установленных в пункте 2 статьи 11 Европейской Конвенции (<i>Sáska v. Hungary</i>, § 21). В тех случаях, когда время и место собрания имеют решающее значение для участников, требование об изменении времени</p>

	<p>публичных мероприятий культурного содержания.</p>	<p><b>эти часы, установленного законодательством субъекта Российской Федерации.</b></p>	<p>или места может представлять собой вмешательство в их свободу собраний, равно как и запрет на выступления, лозунги или плакаты (<i>Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria</i>, §§ 79-80 and 108-109).</p> <p>Мнение Венецианской комиссии от 20 марта 2012 года:  «35. Статья 9 запрещает проведение собраний между 11 часами вечера и 7 часами утра. Это ограничение права свободно выбирать время собрания. Согласно Институту законодательства и сравнительного правоведения, это общее ограничение преследует цели защиты общественного порядка и спокойствия граждан. Однако Венецианская комиссия подчеркивает, что предмет / цель собрания может оправдать проведение конкретного собрания после 11 часов вечера или собрание может продолжаться более одного дня. Решения должны приниматься исполнительными органами в каждом отдельном случае с должным уважением принципа соразмерности.»</p>
27.	<p>Статья 10. Предварительная агитация.</p> <p>1. Организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их</p>	<p>Изменить текст положения.</p> <p>1. Организатор публичного мероприятия и иные <b>лица</b> имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию, сообщая информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, в том числе информацию об изменении места, времени или цели проведения публичного мероприятия в результате процесса согласования с полномочными органами, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии.</p>	<p>Мнение Венецианской комиссии от 2013 года:</p> <p>«36. Поправка к части 1 статьи 10 приводит к дальнейшим проблемам, связанным с системой уведомления.</p> <p>37. В законе должно быть четко указано, что суды имеют право отменять решения, которые находятся на усмотрении исполнительной власти, и пересмотр должен быть завершен вовремя, до предполагаемой даты публичного мероприятия, чтобы сохранить первоначальные сроки. На странице 16 своего решения Конституционный суд заявляет, что в случае невозможности достичь соглашения с властями, существует право на судебный пересмотр и что судебная экспертиза должна проводиться «в</p>

	<p>объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии.</p>		<p>максимально короткий срок ... т.е. до даты проведения планируемого публичного мероприятия. В противном случае судебная защита во многом теряла бы смысл, что недопустимо в силу статьи 46 Конституции Российской Федерации». (Постановление № 484-О-П Конституционного суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года). Однако Конституционный суд не рассматривал проблемы, возникающие, когда решение суда будет вынесено незадолго до даты запланированного собрания. Тот факт, что после соглашения или решения суда могут использоваться все виды рекламы, не компенсирует резкого сокращения периода, который остается до того, как событие произойдет. Во многих случаях не будет достаточно времени для эффективного продвижения собрания.»</p> <p>Учитывая презумпцию в пользу проведения собраний и возможность проведения собрания даже в отсутствие конечного консенсуса организаторов собрания и исполнительной власти в результате завершения согласительной процедуры, ограничение на агитацию по поводу мероприятия является непропорциональным.</p> <p>Также требуется указать, что не только граждане имеют возможность заниматься агитацией, но любые лица, гарантируя тем самым это право негражданам.</p>
28.	<p>Статья 12. Обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.</p> <p>1. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного</p>	<p>Изменить и дополнить положение.</p> <p>Статья 12. Обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.</p>	<p>Статья 12 стала объектом серьёзной критики Венецианской комиссии. Так, в своём заключении от 2012 года Комиссия указала:</p> <p>«21. Венецианская комиссия подчеркивает, что, хотя Закон о собраниях формально не уполномочивает исполнительные органы не</p>

<p>самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:</p> <p>1) документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;</p> <p>2) довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения - в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям настоящего Федерального закона;</p> <p>3) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия и в орган внутренних дел для организации взаимодействия по надлежащему обеспечению общественной безопасности участников публичного мероприятия и иных лиц;</p> <p>4) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной</p>	<p>1. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:</p> <p>1) документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;</p> <p><b>2) в случае, если из представленного уведомления либо из других имеющихся у него сведений становится ясно, что время, место или порядок предусмотренного публичного мероприятия могут непосредственно привести к непропорциональному ограничению конституционных прав других лиц,</b> довести до сведения организатора публичного мероприятия в <b>максимально короткие сроки и до даты проведения публичного мероприятия</b> обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям настоящего Федерального закона;</p> <p><b>3) в случае несогласия организатора публичного мероприятия с предложениями органа исполнительной власти организовать проведение согласительной процедуры – слушаний – для нахождения консенсуса с участием всех заинтересованных сторон, а также пригласить при необходимости и по требованию организатора представителей органов правопорядка, культурно-охранных ведомств, уполномоченного по правам человека субъекта и других заинтересованных лиц;</b></p>	<p>принимать уведомления или запрещать публичные мероприятия, он дает им возможность изменять формат, первоначально предусмотренный организатором, для целей, которые выходят далеко за рамки законных целей, требуемых ЕСПЧ. Одной из этих целей является «необходимость поддерживать нормальную и бесперебойную работу жизненно важных коммунальных и транспортных инфраструктур», что практически невозможно в случае больших или движущихся демонстраций. Кроме того, в статье 5.5 Закона о собраниях четко указано, что в случае несогласия организаторов с мотивированным предложением местных властей об изменении формата публичного мероприятия последнее де-факто запрещается. Таким образом, по мнению Венецианской комиссии, поскольку разрешение дается редко, уведомление по сути заменено запросом предварительного разрешения, на де-факто «процедуру авторизации» собрания.</p> <p>31. Закон о собраниях должен обеспечивать автономию собрания, способствуя сотрудничеству только на добровольной основе. Если соглашение не может быть достигнуто, запрет может быть рассмотрен только в том случае, если он оправдан сам по себе, а не из-за отказа от сотрудничества, т.е. недостижения соглашения. Органы исполнительной власти могут только предложить организатору изменить место и время в соответствии со статьей 12.2 Закона о собраниях, но их решение обязательно должно быть мотивировано на основании конкретных и прямых угроз и опасностей для общественной безопасности (в том числе для безопасности граждан, как участников публичного мероприятия, так и прохожих) и</p>
---	--	---

<p>норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;</p> <p>5) обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;</p> <p>6) информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;</p> <p>7) при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 года N 57-ФЗ "О государственной охране", своевременно информировать об этом соответствующие органы государственной охраны. (в ред. Федерального закона от 08.12.2011 N 424-ФЗ) (см. текст в предыдущей редакции)</p> <p>2. В случае, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской</p>	<p><b>4) в случае вынесения решения об установлении ограничений на проведение собрания руководствоваться соображением, что данные ограничения не могут искажать цели собрания или существенным образом уменьшать его потенциальное воздействие на предпочитаемую организаторами общественную аудиторию посредством территориальной изоляции участников собрания, а также изменения времени или места проведения собрания либо приводить к фактическому запрету собрания каким-либо иным образом;</b></p> <p><b>5) в случае предложения другого места для проведения собрания обеспечивать возможность участия указанного в уведомлении ожидаемого числа участников и не предлагать места, находящиеся за пределами муниципального округа, выбранного организаторами мероприятия, но напротив предлагать места, находящиеся по возможности максимально близко к месту, указанному в уведомлении;</b></p> <p>6) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия и в орган внутренних дел для организации взаимодействия по надлежащему обеспечению общественной безопасности участников публичного мероприятия и иных лиц;</p> <p>7) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме</p>	<p>национальной безопасности. Другие виды обоснования должны быть исключены.</p> <p>49. ... режим предварительного уведомления в соответствии со статьями 5.5, 7 и 12 Закона о собраниях должен быть пересмотрен; сотрудничество между организаторами и властями в соответствии со статьей 12 Закона о собраниях должно быть урегулировано на добровольной основе с уважением автономии собраний и без лишения организаторов права проводить собрания на основании неспособности договориться о каких-либо изменениях формата собрания или соблюдение сроков уведомления о публичном мероприятии; полномочия органов исполнительной власти по изменению формата публичного мероприятия должны быть четко ограничены случаями, когда для этого имеются веские основания (статья 11.2 ЕКПЧ), при должном уважении принципов соразмерности и недискриминации и презумпции в пользу собраний.»</p> <p>В совокупности с проблемными статьями 5 и 8 у органа исполнительной власти формируется почти безграничная дискреция в вопросе принятия решения о фактическом разрешении/неразрешении собрания.</p>
---	---	--

	<p>Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления незамедлительно доводит до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.</p>	<p>предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;</p> <p><b>8)</b> обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;</p> <p><b>9)</b> информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;</p> <p><b>10)</b> при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране», своевременно информировать об этом соответствующие органы государственной охраны. (в ред. Федерального закона от 08.12.2011 № 424-ФЗ) (см. текст в предыдущей редакции)</p>	
29.	<p>Часть 3 статьи 12.</p> <p>3. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано</p>	<p>Исключить в полном объеме.</p>	<p>Данное бланкетное положение исключает возможность индивидуальной оценки рисков в каждой конкретной ситуации и даёт крайне широкую дискрецию по ограничению мест для проведения собраний в регионах.</p> <p>Венецианская комиссия в Заключении 2013 года рекомендовала отменить это положение: «41. Что касается «запрещенных мест», Комиссия ссылается на свою предыдущую критику в отношении общих запретов.</p>

	<p>место, в котором в соответствии с настоящим Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается.</p>		<p>42. В заключение Венецианская комиссия подчеркивает, что организатор имеет привилегию решать, какое место подходит лучше всего, поскольку для того чтобы оказать существенное влияние, часто необходимо проводить демонстрации в определенных конкретных областях, чтобы привлечь внимание. Уважение к самостоятельности организатора при принятии решения о месте проведения мероприятия должно стать нормой.</p> <p>45. Новый пункт 3 статьи 12 уполномочивает исполнительные власти отказаться от согласия на проведение публичного мероприятия, если уведомление было подано лицом, которому запрещено организовывать публичное мероприятие (см. Пункты 14-20 выше) или если это касается запрещенного места.</p> <p>46. В дополнение к повторению своей критики статьи 5 п. 2.1.1 и пункта 2 статьи 8 Венецианская комиссия напоминает, что Конституционный суд Российской Федерации очень четко заявил, что власти не могут запрещать публичное мероприятие и могут предлагать только альтернативное время и место, соответствующие социальным и политическим целям мероприятия. Новый пункт 3 статьи 12 противоречит этому решению, а также международным стандартам.»</p> <p>Практика, развившаяся в результате правоприменения настоящего положения, оказалось ужасающей. В отдельных городах собрания оказались фактически невозможными, потому что региональные законы установили обширные запретные зоны вокруг самых различных объектов. В этой связи Конституционному суду в 2019 году даже пришлось принимать решение, которое</p>
--	---	--	--



			конкретизировало недопустимость создания подобных зон вокруг государственных органов.
30.	<p>Часть 3 статьи 12.</p> <p>3. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с настоящим Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается.</p>	<p>Исключить в полном объёме (см. выше) и заменить на новое положение.</p> <p>3. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в целях обеспечения гарантий реализации свободы собраний также обязан:</p> <p>а) регулярно анализировать нормативно-правовую базу своей работы в области обеспечения гарантий реализации свободы собраний (нормативно-правовые акты Российской Федерации, практику и рекомендации международных договорных органов и профильных организаций) и, в случае необходимости, вносить предложения по её усовершенствованию;</p> <p>б) составлять и публиковать ежемесячные и ежегодные отчёты о своей деятельности в области обеспечения гарантий реализации свободы собраний, включая соответствующую статистику касательно количества полученных уведомлений о проведении собраний, результаты согласительных процедур, количество проведённых, ограниченных и запрещённых собраний, а также прекращённых собраний или собраний, где осуществлялось вмешательство со стороны органов исполнительной власти;</p>	<p>Органы исполнительной власти, обладая серьёзными полномочиями в области обеспечения гарантий реализации свободы собраний, должны иметь обязанность собирать и систематизировать информацию, связанную как с нормативно-правовым регулированием свободы собраний, так и с её реализацией на подведомственной территории.</p> <p>Руководящие принципы по свободе мирных собраний ОБСЕ:</p> <p>«140. Хорошей практикой для административного органа является наличие правовой обязанности регулярно анализировать нормативно-правовую базу своей работы и вносить предложения по ее усовершенствованию. Также рекомендуется составлять ежегодные отчеты о своей деятельности (включая соответствующую статистику – например, число полученных уведомлений о проведении собраний и число собраний, на которые были наложены ограничения). Эти отчеты должны подаваться соответствующему надзорному органу – например, национальному институту по правам человека, омбудсмену или парламенту 199. Как минимум, административный орган должен публиковать ежегодную статистику в доступных для общественности источниках.»</p>
31.	<p>Часть 2 статьи 13.</p> <p>2. Уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления обязан:</p> <p>1) присутствовать на публичном мероприятии;</p>	<p>Дополнить положение.</p> <p>2. Уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления обязан:</p> <p>1) присутствовать на публичном мероприятии;</p>	<p>Дополнить перечень в целях соответствия международным гарантиям защиты свободы собраний и соблюдения государством позитивных обязательств в сфере свободы собраний.</p>

	<p>2) оказывать организатору публичного мероприятия содействие в его проведении;</p> <p>3) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.</p>	<p>2) оказывать организатору публичного мероприятия содействие в его проведении;</p> <p>3) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении;</p> <p><b>4) реагировать на заявления и требования организатора и распорядителей публичного мероприятия об удалении с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия;</b></p> <p><b>5) предоставлять информацию о предпринимаемых государственными органами и органами местного самоуправления мерах по обеспечению проведения мирных собраний;</b></p> <p><b>6) наблюдать за корректностью и пропорциональностью действий сотрудников органов правопорядка и фиксировать нарушения прав участников публичного мероприятия;</b></p> <p><b>7) требовать от органов правопорядка принятия в соответствии с законодательством Российской Федерации мер по прекращению правонарушений и действий лиц, препятствующих достижению целей мирного собрания;</b></p> <p><b>8) требовать предоставления медицинской помощи и оказания содействия в безопасной эвакуации с места проведения мирного собрания;</b></p> <p><b>9) иметь специальный индивидуальный знак, по которому возможно идентифицировать и установить личность уполномоченного представителя.</b></p>	
32.	<p>Часть 3 статьи 14.</p> <p>3. Уполномоченный представитель органа внутренних дел обязан:</p> <p>1) оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции;</p>	<p>Дополнить положение.</p> <p>3. Уполномоченный представитель органа внутренних дел обязан:</p> <p>1) оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции;</p>	<p>Дополнить перечень в целях соответствия международным гарантиям защиты свободы собраний и соблюдения государством позитивных обязательств в сфере свободы собраний.</p>

	<p>2) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.</p>	<p>2) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении;</p> <p><b>3) предоставлять информацию о предпринимаемых органами внутренних дел мерах по обеспечению проведения мирных собраний;</b></p> <p><b>4) наблюдать за корректностью и пропорциональностью действий сотрудников органов внутренних дел и фиксировать нарушения прав участников публичного мероприятия;</b></p> <p><b>5) принимать в соответствии с законодательством Российской Федерации меры по прекращению правонарушений и действий лиц, препятствующих достижению целей мирного собрания;</b></p> <p><b>6) обеспечивать неприменение силы к мирным участникам публичного мероприятия, которые не представляют общественной опасности;</b></p> <p><b>7) иметь специальный индивидуальный знак, по которому возможно идентифицировать и установить личность уполномоченного представителя.</b></p>	
33.	<p>Статья 15. Основания и порядок приостановления публичного мероприятия.</p> <p>1. Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.</p> <p>2. В случае невыполнения требования об устранении нарушения, указанного в части 1</p>	<p>Частично изменить и дополнить положение.</p> <p>Статья 15. Основания и порядок приостановления публичного мероприятия.</p> <p>1. Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.</p> <p>2. В случае невыполнения требования об устранении нарушения, указанного в части 1 настоящей статьи,</p>	<p>Следует предусмотреть гарантию от непропорционального ограничения свободы собраний. Любое нарушение порядка проведения публичного мероприятия не может само по себе быть основанием для прекращения мероприятия.</p>

	<p>настоящей статьи, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. При устранении нарушения публичное мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено.</p> <p>3. Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, то публичное мероприятие прекращается в порядке, предусмотренном статьей 17 настоящего Федерального закона.</p>	<p>уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. При устранении нарушения публичное мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено.</p> <p>3. Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, <b>и предотвратить непропорциональное ограничение конституционных прав других лиц и/или общественных интересов иным способом невозможно</b>, то публичное мероприятие <b>может быть прекращено</b> в порядке, предусмотренном статьей 17 настоящего Федерального закона.</p>	
34.	<p>Статья 16. Основания прекращения публичного мероприятия.</p> <p>Основаниями прекращения публичного мероприятия являются:</p> <p>1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;</p> <p>2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований настоящего Федерального закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия;</p> <p>3) неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, предусмотренных частью 4 статьи 5 настоящего Федерального закона.</p>	<p>Изменить и дополнить положение.</p> <p>Статья 16. Основания прекращения публичного мероприятия.</p> <p><b>1. Публичное мероприятие может быть прекращено в следующих случаях:</b></p> <p><b>а) публичное мероприятие преследует противоправные цели, а именно:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- пропагандирует войну и насилие;</li> <li>- создаёт реальную угрозу для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц, устранение которой невозможно без прекращения публичного мероприятия;</li> <li>- призывает к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц;</li> </ul> <p><b>б) собрание потеряло статус мирного и действия его участников создают реальную угрозу безопасности</b></p>	<p>Требуется чётко установить, что прекращение публичного мероприятия является исключительной мерой и возможно только в исключительных случаях, когда ситуация становится неподконтрольной и опасной, а никакие другие методы контроля (задержание отдельных наиболее агрессивных участников) не действуют.</p> <p>Прекращение акции – крайняя мера ограничения свободы собраний, она не должна использоваться в тех случаях, когда есть возможность иным способом обеспечить правопорядок (например, путем выявления отдельных агрессивных нарушителей правопорядка). Каждый случай прекращения публичного мероприятия со стороны властей должен быть предметом тщательного публичного разбирательства.</p> <p>Из мнения Венецианской комиссии 2012 года:</p>

		<p><b>участников собрания и иных граждан, находящихся в месте проведения собрания, имуществу физических и юридических лиц, а меры по нейтрализации отдельных агрессивных участников собрания не позволяют восстановить порядок;</b></p> <p><b>в) существует иная реальная угроза безопасности участников собрания и иных граждан, находящихся в месте проведения собрания.</b></p> <p><b>2. Прекращение публичного мероприятия является крайней мерой, применяемой только тогда, когда предотвратить непропорциональное ограничение конституционных прав других лиц и/или общественных интересов иным способом невозможно.</b></p> <p><b>3. Проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия или в отсутствие согласия между организатором и органом исполнительной власти по результату процедуры согласования не является безусловным и достаточным основанием для его прекращения.</b></p>	<p>«31. Закон о собраниях должен обеспечивать автономию собрания, способствуя сотрудничеству только на добровольной основе. Если соглашение не может быть достигнуто, запрет может быть рассмотрен только в том случае, если он оправдан сам по себе, а не из-за отказа от сотрудничества, т.е. недостижения соглашения. Органы исполнительной власти могут только предложить организатору изменить место и время в соответствии со статьей 12.2 Закона о собраниях, но их решение обязательно должно быть мотивировано на основании конкретных и прямых угроз и опасностей для общественной безопасности (в том числе для безопасности граждан, как участников публичного мероприятия, так и прохожих) и национальной безопасности. Другие виды обоснования должны быть исключены.»</p>
35.	<p>Статья 17. Порядок прекращения публичного мероприятия.</p> <p>1. В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления:</p> <p>1) дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;</p>	<p>Статья 17. Порядок прекращения публичного мероприятия.</p> <p>1. В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления:</p> <p>1) дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия;</p> <p>2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;</p>	<p>Устанавливаются дополнительные гарантии по защите прав организаторов и участников публичного мероприятия в момент применения силы против демонстрантов и возможности осуществить эффективную защиту в судебных органах.</p>

<p>2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;</p> <p>3) в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.</p> <p>2. В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции (военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации) принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации.</p> <p>3. Порядок прекращения публичного мероприятия, предусмотренный частью 1 настоящей статьи, не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих случаях прекращение публичного мероприятия осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.</p> <p>4. Неисполнение законных требований сотрудников полиции (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации) или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную законодательством Российской Федерации.</p>	<p>3) в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.</p> <p>2. В случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции (военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации) принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации.</p> <p>3. Порядок прекращения публичного мероприятия, предусмотренный частью 1 настоящей статьи, не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих случаях прекращение публичного мероприятия осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.</p> <p>4. Неисполнение законных требований сотрудников полиции (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации) или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную законодательством Российской Федерации.</p> <p><b>5. Применение силы при прекращении собрания производится на основании следующих базовых принципов:</b></p> <p><b>а) Прекращение собраний с применением силы является крайней мерой.</b></p> <p><b>б) Запрещается применение физической силы, в том числе специальных боевых приемов борьбы,</b></p>	
--	--	--

		<p>подручных средств, специальных средств и оружия, если собрание с противоправными целями не прибегает к насилию и использованию оружия.</p> <p><b>в) Применение силы для прекращения собрания, в том числе в случае возникновения массовых беспорядков, требующих экстренных действий, осуществляется с учетом требований настоящего Закона и в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.</b></p> <p><b>6. В случае прекращения публичного мероприятия с применением силы органы правопорядка составляют протокол с подробным указанием причин применения таких действий, перечнем и описанием этих действий, информации о задержанных и пострадавших, который незамедлительно публикуется в сети «Интернет», предоставляется организаторам публичного мероприятия и всем заинтересованным лицам в заявительном порядке. Неисполнение или ненадлежащее исполнение настоящего требования влечет признание прекращения собрания с применением силы незаконным.</b></p>	
36.	<p>Статья 18. Обеспечение условий для проведения публичного мероприятия.</p> <p>1. Организатор публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не вправе препятствовать участникам публичного мероприятия в выражении своих мнений способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия.</p> <p>2. Органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и</p>	<p>Дополнить положение.</p> <p>Статья 18. Обеспечение условий для проведения публичного мероприятия.</p> <p>1. Организатор публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не вправе препятствовать участникам публичного мероприятия в выражении своих мнений способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия.</p> <p>2. Органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в</p>	<p>Требуется установление дополнительных гарантий реализации свободы собраний. В частности, необходимо обеспечить регулярное обучение представителей органов правопорядка и других органов, вовлечённых в процесс реализации свободы собраний, а также установить чёткий перечень запрещённых действий для органов исполнительной власти.</p>

<p>сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия.</p> <p>3. Поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия осуществляются на безвозмездной основе.</p>	<p>порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия.</p> <p>3. Поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия осуществляются на безвозмездной основе.</p> <p><b>4. Органы правопорядка, вовлечённые в процесс обеспечения реализации свободы собраний, обязаны организовать регулярное обучение сотрудников по вопросам прав и свобод человека, особенностям поведения, взаимодействия с организаторами и участниками мирных собраний в целях надлежащего обеспечения и охраны мирных собраний, с привлечением экспертов в этой области. Вместе с тем, органы правопорядка обязаны обеспечить неукоснительное соблюдение сотрудниками законов и других нормативных актов РФ, устанавливающих гарантии соблюдения права на мирные собрания, тщательное расследование всех фактов нарушений и неотвратимость наказания, независимо от должности и заслуг.</b></p> <p><b>5. При осуществлении мероприятий по обеспечению проведения мирных собраний государственные органы и органы местного самоуправления и их должностные лица не вправе:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1) давать оценку целесообразности проведения мирных собраний;</b></li> <li><b>2) поддерживать какую-либо сторону в случае проведения контрсобраний;</b></li> <li><b>3) определять время, место проведения и маршруты движения мирного собрания;</b></li> <li><b>4) запрещать или вводить ограничения по месту, времени проведения и маршрутам движения мирных собраний, за исключением случаев, когда непринятие</b></li> </ol>	
---	--	--



		<p>таких мер влечет за собой нарушение прав граждан, не участвующих в собрании, а также защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения при соблюдении требований, установленных настоящим Законом;</p> <p>5) препятствовать достижению целей мирных собраний, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом;</p> <p>6) организовывать и проводить контрсобрания.</p>	
37.	<p>Статья 19. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих право граждан на проведение публичного мероприятия.</p> <p>Решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.</p>	<p>Статья 19. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих право граждан на проведение публичного мероприятия.</p> <p><b>1. Обжалование в судебном порядке:</b></p> <p><b>1) Решения и действия (бездействие) органа публичной власти, связанные с согласительными процедурами или отказом в проведении публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд его организатором, лицом, уполномоченным организатором выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия, а также прокурором в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.</b></p> <p><b>2) Обжаловать действия и решения по приостановлению или прекращению публичного мероприятия вправе его организатор, лицо, уполномоченное организатором, прокурор, участники данного мероприятия, чьи права на проведение публичного мероприятия нарушены, в том числе путем предъявления коллективного административного иска.</b></p> <p><b>3) Иные действия (бездействие), решения уполномоченного представителя органа публичной</b></p>	<p>Постановление Пленума Верховного суда РФ от 26.06.2018 № 28 в пункте 2 конкретизирует и расширяет некоторые аспекты, связанные с обжалованием действий государственных субъектов, связанных со свободой собраний:</p> <p>«2. Оспорить решение, действие (бездействие) органа публичной власти, связанные с согласительными процедурами или отказом в проведении публичного мероприятия, вправе его организатор, лицо, уполномоченное организатором выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия (далее – лицо, уполномоченное организатором), а также прокурор (часть 1 статьи 39, части 1, 2 и 4 статьи 218 КАС РФ).</p> <p>Оспорить действия и решения по приостановлению, прекращению публичного мероприятия вправе его организатор, лицо, уполномоченное организатором, прокурор, участники данного мероприятия, чьи права на проведение публичного мероприятия нарушены, в том числе путем предъявления коллективного административного иска (статьи 15–17, 19 Закона о публичных мероприятиях, статьи 42, 218 КАС РФ).</p>

		<p><b>власти, уполномоченного представителя органа внутренних дел, сотрудника полиции, военнослужащего и (или) сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органа федеральной службы безопасности, органа государственной охраны могут быть обжалованы организатором публичного мероприятия, лицом, уполномоченным организатором, а также любым участником публичного мероприятия, чьи права нарушены этими действиями (бездействием), решениями, в том числе путем предъявления коллективного административного иска.</b></p> <p><b>2. Особенности рассмотрения жалоб в судебном порядке:</b></p> <p><b>1) Действует сокращенный срок обращения с административным иском с заявлением в суд – в течение пяти дней со дня, когда организатору публичного мероприятия стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов.</b></p> <p><b>2) Действует сокращенный срок на направление судом лицам, участвующим в деле, копий определения о принятии к производству суда административного искового заявления – в день вынесения данного определения с использованием способов, позволяющих обеспечить их скорейшую доставку.</b></p> <p><b>3) Действует сокращенный срок на рассмотрение административного дела об оспаривании законности решений органов публичной власти – данное дело должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню проведения публичного мероприятия, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню проведения публичного</b></p>	<p>Иные действия (бездействие), решения уполномоченного представителя органа публичной власти, уполномоченного представителя органа внутренних дел, сотрудника полиции, военнослужащего и (или) сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органа федеральной службы безопасности, органа государственной охраны могут быть оспорены организатором публичного мероприятия, лицом, уполномоченным организатором, а также любым участником публичного мероприятия, чьи права нарушены этими действиями (бездействием), решениями, в том числе путем предъявления коллективного административного иска (статьи 13–17 Закона о публичных мероприятиях, статьи 42, 218 КАС РФ).»</p> <p>Пункт 4 Постановления:  «– сокращенный срок обращения с административным иском с заявлением в суд – в течение десяти дней со дня, когда организатору публичного мероприятия стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов (часть 4 статьи 219 КАС РФ);  – сокращенный срок на направление судом лицам, участвующим в деле, копий определения о принятии к производству суда административного искового заявления – в день вынесения данного определения с использованием способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку этих копий (часть 4 статьи 222 КАС РФ);  – сокращенный срок на рассмотрение административного дела об оспаривании законности решений органов публичной власти – данное дело подлежит рассмотрению в максимально короткие сроки, позволяющие</p>
--	--	--	---

		<p><b>мероприятия, в день проведения публичного мероприятия или день, следующий за ним, – незамедлительно. В случае если факты, содержащиеся в указанном административном исковом заявлении, требуют дополнительной проверки, оно должно быть рассмотрено и разрешено не позднее чем через десять дней после дня его подачи.</b></p> <p><b>4) Действует сокращённый срок на составление мотивированного решения об отказе в удовлетворении административного иска, если по окончании судебного разбирательства по административному делу в судебном заседании объявлена только резолютивная часть решения суда, – в день принятия решения в возможно короткие сроки после окончания судебного заседания.</b></p> <p><b>5) Копии решения суда по административному делу вручаются или направляются лицам, участвующим в деле, их представителям незамедлительно после изготовления решения по административному делу, рассмотренному до дня или в день проведения публичного мероприятия, с использованием способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку таких копий.</b></p> <p><b>6) Решение суда, которым признаны незаконными решения, действия (бездействие) органа публичной власти по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения, исполняется незамедлительно.</b></p> <p><b>7) Апелляционные жалоба, представление, поступившие на решение суда по административному делу об оспаривании решения органа публичной</b></p>	<p>принять решение до дня проведения публичного мероприятия, но не позднее десяти дней со дня поступления в суд административного искового заявления (часть 4 статьи 226 КАС РФ);</p> <p>– сокращенный срок на составление мотивированного решения об отказе в удовлетворении административного иска, если по окончании судебного разбирательства по административному делу в судебном заседании объявлена только резолютивная часть решения суда, – в день принятия решения в возможно короткие сроки после окончания судебного заседания (часть 4 статьи 227 КАС РФ);</p> <p>– незамедлительное после изготовления решения вручение или направление лицам, участвующим в деле, их представителям копий решения суда по административному делу, рассмотренному до дня или в день проведения публичного мероприятия, с использованием способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку таких копий (часть 6 статьи 227 КАС РФ);</p> <p>– немедленное исполнение решения суда, которым признаны незаконными решения, действия (бездействие) органа публичной власти по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения (часть 8 статьи 227 КАС РФ).</p> <p>Апелляционные жалоба, представление, поступившие на решение суда по административному делу об оспаривании решения органа публичной власти до дня проведения публичного мероприятия, подлежат немедленному принятию к производству и рассмотрению с целью вынесения апелляционного определения не позднее дня,</p>
--	--	---	--

		<p>власти до дня проведения публичного мероприятия, подлежат немедленному принятию к производству и рассмотрению с целью вынесения апелляционного определения не позднее дня, предшествующего дню проведения публичного мероприятия. В случае если после рассмотрения административного дела по апелляционным жалобе, представлению поступят иные апелляционные жалобы, представления, они подлежат рассмотрению судом апелляционной инстанции в общем порядке.</p> <p><b>8) При удовлетворении административного искового заявления об оспаривании решения органа публичной власти до даты проведения публичного мероприятия суд может обязать орган публичной власти не препятствовать проведению публичного мероприятия в заявленные дату и время.</b></p>	<p>предшествующего дню проведения публичного мероприятия (часть 3 статьи 305 КАС РФ). В случае, если после рассмотрения административного дела по апелляционным жалобе, представлению поступят иные апелляционные жалобы, представления, они подлежат рассмотрению судом апелляционной инстанции в порядке статьи 312 КАС РФ.»</p> <p>«20. При удовлетворении административного искового заявления об оспаривании решения органа публичной власти до даты проведения публичного мероприятия суд может обязать орган публичной власти не препятствовать проведению публичного мероприятия в заявленную дату и время.»</p> <p>Вместе с тем предлагается сократить время рассмотрения до пяти дней, как это предполагается законодательством о защите избирательных прав. Необходимость такого короткого срока обжалования продиктована как нормами закона, так и судебной практикой. Например, уведомление о проведении пикета требуется направлять не ранее чем за 10 дней и не позднее чем за 5 дней. Учитывая совсем малый временной промежуток до проведения мероприятия, а также что в этот промежуток могут попадать и нерабочие дни, 10-дневный предел срока рассмотрения дела будет очевидно неэффективной мерой защиты прав граждан. Поэтому имеет смысл применить схему, аналогичную той, которая действует в Главе 24 КАС РФ о защите избирательных прав.</p>
<b>Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации</b>			
38.	Статья 20.2.	Включить примечание в конце статьи о возможности назначения наказания ниже установленных пределов согласно Постановлению КС:	В пункте 7 Постановления Конституционного суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П Конституционный суд признал

		<p><b>Примечание. Для обеспечения справедливого и соразмерного наказания, полноценного и пропорционального учёта характера совершённого правонарушения, имущественного положения правонарушителя, а также иных имеющих существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельств допускается назначение наказания ниже низшего предела установленной санкции.</b></p>	<p>неконституционной невозможность назначить наказание ниже низшего предела установленной санкции, наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.</p>
39.	Статья 20.2.	<p>Исключить из всех частей статьи наказание в виде административного ареста.</p>	<p>Лишение свободы является слишком суровым и непропорциональным наказанием за мирную реализацию свободы собраний, даже осуществляемую вне рамок установленного режима реализации свободы собраний (без уведомления).</p> <p>Вместе с тем, Комитет Министров Совета Европы на 1377-м совещании 1-3 сентября 2020 года в своём решении по делу <i>Лашманкин против России №29580/12</i> в пункте 7 указал, что санкции, если таковые имеются, в отношении мирных участников митингов, которые не были должным образом одобрены, должны быть ограничены разумными штрафами, в то время как их уголовное наказание, особенно в форме лишения свободы, должно быть исключено. Естественным образом это включает в себя и наказание в виде административного ареста в рамках КоАП РФ, которое являет собой одну из форм лишения свободы.</p> <p>Аналогичным образом Конституционный суд РФ в своих решения по делам Дадина и Котова (Постановление от 21.02.2017 № 2-П по делу Ильдара Дадина и Определение от 27.01.2020 № 7-О по делу Константина Котова) говорил о недопустимости лишения свободы за мирную, хоть и незаконную, реализацию свободы</p>

			собраний. И хотя в обоих случаях рассматривался вопрос уголовного преследования, <i>a fortiori</i> можно сделать вывод о непропорциональной тяжести наказания в виде лишения свободы и в случае привлечения к административной ответственности.
40.	<p>Часть 2 Статьи 20.2.</p> <p>2. Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей, или обязательные работы на срок до пятидесяти часов, или административный арест на срок до десяти суток; на должностных лиц - от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц - от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.</p>	<p>Включить примечание в конце части:</p> <p>2. Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей, или обязательные работы на срок до пятидесяти часов, или административный арест на срок до десяти суток; на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц – от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.</p> <p><b>Примечание. Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия не является безусловным и достаточным основанием для привлечения к административной ответственности.</b></p>	<p>Специальный докладчик ООН по свободе собраний в своём докладе к Совету по правам человека ООН (A/HRC/20/27, пункт 29): «Неуведомление властей о собрании не делает собрание незаконным и поэтому не должно использоваться как основание для разгона собрания. В случаях, когда не удалось должным образом уведомить о собрании, организаторы, сообщество или политические лидеры не должны подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения.»</p> <p>Конституционный суд в Постановлении от 18.05.2012 года № 12-П также указал в пункте 4, что закон об административных правонарушениях предполагает привлечение к ответственности организатора не за любое отступление от нормативных положений, установленных в федеральном законе, а лишь за то, которое создает реальную угрозу причинения вреда охраняемому объекту. При этом угроза может считаться реальной, если она была действительной (а не мнимой) и вред жизни и здоровью граждан, а также имуществу физических и юридических лиц не был причинен лишь по случайности или благодаря своевременно принятым мерам независимо от воли (усилий) лица, привлекаемого к административной ответственности.</p>
41.	Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания,	Исключить положение в полном объёме.	Учитывая крайне радикальную правоприменительную практику относительно

	<p>митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.</p> <p>Часть 8. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1 - 6.1 настоящей статьи, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.</p>		<p>даже самых безобидных и малозначимых нарушений порядка проведения публичного мероприятия, в своих рекомендациях 2012 и 2013 Венецианская комиссия указывала на необходимость сокращения размера штрафов, чтобы те соответствовали серьёзности правонарушения (именно в этой связи и Конституционный суд принял решение об отмене нижнего порога штрафа). Само положение и санкции, предусмотренные за его нарушение, являются непропорциональными и чрезмерными.</p>
42.	<p>Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.</p> <p>Часть 1.1. Вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетированиях, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.</p>	Исключить положение в полном объёме.	<p>Свобода собраний не зарезервирована исключительно за совершеннолетними людьми. Статья 11 Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод гарантирует, что свобода собраний гарантируется КАЖДОМУ. Статья 31 Конституции Российской Федерации схожим образом указывает, что право собираться мирно без оружия гарантируется всем гражданам Российской Федерации, а потому никакие ограничения на участие в публичных мероприятиях для несовершеннолетних недопустимы. Что касается возможного наказания за привлечение несовершеннолетних к участию в публичных собраниях, то если участие несовершеннолетних не запрещено законом, то и призыв участвовать в мирных собраниях, адресованный несовершеннолетним, не может криминализироваться. Если речь идёт о понуждении к участию как акте насилия (не обязательного физического), то есть общие нормы уголовного и административного закона о привлечении к ответственности за подобные действия (например, ст. 149 УК РФ и 5.38 КоАП РФ). Настоящая же норма открывает путь к неограниченному и крайне опасному правоприменению, в том числе рискующему нанести серьёзный вред институту семьи,</p>

			материнства и отцовства, отдельные гарантии для которых предлагается сейчас Президентом закрепить в Конституции.
43.	<p>Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.</p> <p>Часть 1.1. Вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированных собраниях, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.</p> <p>Часть 6.1. Участие в несанкционированных собраниях, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.</p> <p>Часть 7. Организация либо проведение несанкционированных собраний, 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.</p>	<p>Исключить из содержания данных положений термин «несанкционированный» и заменить на «несогласованный»:</p> <p>Часть 1.1. Вовлечение несовершеннолетнего в участие в <b>несогласованных</b> собраниях, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.</p> <p>Часть 6.1. Участие в <b>несогласованных</b> собраниях, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.</p> <p>Часть 7. Организация либо проведение <b>несогласованных</b> собраний, 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.</p>	<p>Согласно существующей правовой доктрине на просторах Совета Европы действует не разрешительный, а согласительный порядок осуществления свободы собраний. Органы власти не могут «не санкционировать» или «не разрешить» то или иное собрание, а лишь не согласовать конкретное место/время/цель и предложить согласовать альтернативные варианты.</p> <p>Федеральный закон 54-ФЗ о собраниях точно так же не содержит понятия «несанкционированное публичное мероприятие», равно как не упоминает никакой «санкционирующей» процедуры, лишь «согласительную».</p> <p>Данная редакция видится необходимой, потому как часто ведёт к ложному и необоснованному правоприменению, а также формирует неверное представление об общем действующем режиме реализации свободы собраний.</p>



44.	Статья 20.2.2. Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка	Исключить в полном объёме.	<p>Данный вид активности точно так же относится к свободе собраний и, как следствие, наделен защитой, присущей всем другим собраниям.</p> <p>Венецианская комиссия в заключении 2013 года рекомендовала отменить это положение:  «57. Комиссия подчеркивает свою убежденность в том, что применение санкций как за правонарушение – с довольно суровыми минимальными и максимальными наказаниями – не только за организацию, но и за «публичные призывы» и «участие в массовом одновременном присутствии или передвижении граждан», которое привело к почти неизбежные последствия массового присутствия людей, то есть нанесло любой «ущерб зеленым зонам или препятствие движению пешеходов или дорожного движения или доступу граждан к жилью или транспортным средствам или объектам социальной инфраструктуры», составляют непропорциональное вмешательство в право на свободу собраний. В нынешнем виде это положение будет оказывать сдерживающее воздействие на многие мероприятия, в частности на творческую деятельность с использованием новых форм общественной деятельности (<i>sic</i>) и участия в вопросах, представляющих общественный интерес, включая флеш-мобы. Свобода собраний не ограничивается традиционными формами собраний; гарантия открыта для новых».</p>
45.	Статья 20.2.3. Невыполнение обязанностей по информированию граждан, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о принятии организатором публичного мероприятия решения об отказе от проведения публичного мероприятия либо подача	Исключить в полном объёме.	<p>Данное положение противоречит принципу презумпции в пользу проведения собраний, уведомительному порядку, а также автономии организаторов собраний.</p> <p>Помимо прочего, открывается широкая возможность ограничительного правоприменения, которое будет отпугивать</p>

	<p>уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения.</p> <p>Невыполнение организатором публичного мероприятия обязанностей по информированию граждан об отказе от проведения публичного мероприятия или по представлению в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомления о принятии решения об отказе от проведения публичного мероприятия, несвоевременное представление в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления такого уведомления либо подача организатором публичного мероприятия уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения.</p>		<p>людей от реализации своей свободы. Если отсутствие уведомления о проведении собрания при отсутствии общественно опасных последствий не может служить основанием для административной ответственности, то, очевидно, и неинформирование об отказе от проведения не может являться таким основанием.</p> <p>Кроме того, отказ организатора от проведения собрания не предопределяет возможность собрания граждан по общественно значимому поводу.</p> <p>Подобное поведение может рекомендоваться, но не может ставиться в непосредственную обязанность под угрозой юридической санкции.</p>
46.	<p>Статья 25.5. Защитник и представитель</p>	<p>Добавить положения.</p> <p><b>3.1. В случае, если лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном нарушении, было подвергнуто мере обеспечения производства по делу об административном нарушении в виде административного доставления и (или) задержания, защитник может быть допущен по устному ходатайству лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, без удостоверения полномочий ордером или доверенностью.</b></p> <p><b>6. Защитник и представитель имеют право на беспрепятственный доступ к лицу, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшему соответственно.</b></p> <p><b>7. Недопуск защитника к лицу, в отношении которого ведётся производство по делу об административном</b></p>	<p>Существует массовая проблема недопуска профессиональных защитников к задержанным во время массовых собраний путём введения в отделениях полиции так называемого плана «Крепость». В итоге сотни людей не способны реализовать своё законом установленное право на доступ к юридической помощи, а профессиональные защитники – адвокаты – лишаются своего права на доступ к доверителю и на осуществление своей профессиональной деятельности.</p> <p>В этой связи необходимо чётко прописать норму, обязывающую пускать защитников к лицам, в отношении которых ведётся производство по делу об административном правонарушении, и установить нарушение данного положения как основание для признания доказательств недопустимыми.</p>

		<p><b>правонарушении, является грубым нарушением права этого лица на доступ к юридической помощи защитника, установленного ч. 1, ст. 25.1.</b></p> <p><b>8. Любые доказательства, полученные в условиях нарушенного права лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, на доступ к юридической помощи защитника считаются полученными с нарушением закона, и, как следствие, согласно ч. 3 ст. 26.2, их использование не допускается.</b></p>	<p>Помимо всего прочего, существует устоявшаяся практика недопуска защитников, не обладающих статусом адвоката, что является прямым нарушением закона. Также часто требуется предъявление нотариально заверенных доверенностей от задержанных, что также является нарушением закона, потому как допускается устное ходатайство о допуске защитника в дело.</p>
47.	<p>Статья 4.5. Давность привлечения к административной ответственности</p> <p>1. Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации ... о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях ... по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения ...</p>	<p>Исключить фразу «о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».</p>	<p>Требуется сократить срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях и вернуть его к стандартному сроку – 3 месяца.</p> <p>До принятия Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ при привлечении к административной ответственности за совершение административных правонарушений, связанных с организацией либо проведением публичных или иных массовых мероприятий, применялось общее правило, в соответствии с которым постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения. Пунктом 5 статьи 1 данного Федерального закона в часть 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации, регулиющую давность привлечения к административной ответственности, было внесено дополнение, в силу которого срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и</p>

			<p>пикетировании составляет один год со дня совершения административного правонарушения.</p> <p>Практика показала, что столь долгий срок давности привлечения к ответственности: а) создаёт условия для серьёзных злоупотреблений правом; б) создаёт атмосферу правовой неопределённости.</p> <p>Есть многочисленные случаи, когда лиц, отбывающих административное наказание в виде административного ареста, привлекают к административной ответственности повторно сразу по выходу из спецприёмника. Так, например, в 2019 году известный политик Илья Яшин после летних протестов в Москве трижды отбывал наказание в виде административного ареста на 10 суток. Каждый раз на выходе из спецприёмника он задерживался и доставлялся в суд. Схожим образом в 2017 и 2018 г. Алексей Навальный в среднем расчёте на год провёл в условиях лишения свободы 60 дней. В некоторых случаях Навальный специально не привлекался к административной ответственности сразу, чтобы создать систему устранения политика из публичного пространства в случае организации нового массового собрания.</p> <p>Подобная практика не имеет ничего общего с отправлением правосудия, но служит инструментом запугивания и деморализации, размывая правовую определённость и доставляя моральное страдание. Вместе с тем, данная практика нивелирует гарантии КоАП РФ, которые не допускают назначение наказания в виде административного ареста более чем на 30 суток.</p>
--	--	--	---

			<p>Что же касается требуемых сроков расследования правонарушений, то практика также показывает, что органы правопорядка способны составлять административные материалы всего за несколько часов, отчего необходимость расширенного срока привлечения к административной ответственности становится неочевидной.</p> <p>Принимая же во внимание то, что правонарушения, связанные с нарушением порядка проведения публичных мероприятий, как неоднократно указывал Европейский суд и Совет Европы, обладают крайне низкой степенью общественной опасности, нет и серьезных рисков, сопряженных с невозможностью привлечения людей к ответственности по истечению стандартного 3-месячного срока.</p>
--	--	--	---

### Уголовный Кодекс Российской Федерации

<p><b>48.</b> УК РФ Статья 212.1. Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.</p> <p>Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это деяние совершено неоднократно, - наказывается штрафом в размере от шестисот тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до трех лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет,</p>	<p>Исключить положение в полном объеме.</p>	<p>Статья 212.1 противоречит основополагающим принципам законности при осуществлении правосудия и фундаментальным принципам реализации свободы собраний, а также нарушает основополагающий принцип уголовного правосудия <i>non bis in idem</i>.</p> <p>Конституционному суду уже дважды приходилось высказываться по вопросу правоприменения настоящей статьи сначала в Постановлении от 21.02.2017 № 2-П по делу Ильдара Дадина, а затем повторно в Определении от 27.01.2020 № 7-О по делу Константина Котова, и КС недвусмысленно указывал, в частности, что нельзя подвергать уголовному преследованию людей, которые просто формально три раза в течение 180 дней</p>
--	---	---

	<p>либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.</p> <p>Примечание. Нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, совершенным лицом неоднократно, признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, более двух раз в течение ста восьмидесяти дней.</p>		<p>были привлечены к административной ответственности по нормам о порядке организации или проведения публичных мероприятий, что одной этой неоднократности недостаточно, что должен быть реальный ущерб здоровью граждан, имуществу физических, юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, либо реальная угроза, не просто угроза мнимая, а реальная угроза.</p> <p>Фактически данное толкование не позволяет применять настоящую статью, потому что все случаи её применения потом оказываются нарушающими толкование КС. Её диспозиция сформулирована именно таким образом, который предполагает неадекватное правоприменение – наказание лиц, неоднократно нарушавших порядок организации или проведения публичного мероприятия.</p> <p>Вместе с тем, Комитет Министров Совета Европы на 1377-м совещании 1-3 сентября 2020 года в своём решении по делу <i>Лаиманкин против России №29580/12</i> в пункте 7 указал, что санкции, если таковые имеются, в отношении мирных участников митингов, которые не были должным образом одобрены, должны быть ограничены разумными штрафами, в то время как их уголовное наказание, особенно в форме лишения свободы, должно быть исключено.</p>
49.	<p>Часть 4 статьи 212.</p> <p>4. Прохождение лицом обучения, заведомо для обучающегося проводимого в целях организации массовых беспорядков либо участия в них, в том числе приобретение знаний, практических умений и навыков в ходе занятий по физической и психологической подготовке, при изучении способов организации массовых беспорядков,</p>	Исключить в полном объёме.	Отсутствует объективная сторона уголовного деяния – прохождение обучения не свидетельствует об умысле на совершение преступления, иное бы означало, что подобное преступление можно квалифицировать в рамках части 1 статьи 212 – подготовка для организации массовых беспорядков.

	<p>правил обращения с оружием, взрывными устройствами, взрывчатыми, отравляющими, а также иными веществами и предметами, представляющими опасность для окружающих.</p>		<p>По факту мы имеем правовую норму крайне широкого применения. Вспоминая опыт «Московского дела» (уголовное дело о массовых беспорядках, вокруг протестов в Москве 27 июля 2020 года) и учитывая, что правоприменитель сам плохо понимает природу явления «массовые беспорядки» и не способен отличить мирные собрания от массовых беспорядков, есть существенные опасения, что данная норма может использоваться против политических оппонентов действующей власти, которые, ввиду самого естества протестной деятельности, занимаются профессиональной подготовкой протестных публичных мероприятий и обучают своих сторонников определённой методологии по организации и ведению таких мероприятий – от прохождения процедуры согласования до логистического и организационного сопровождения мероприятий.</p>
--	--	--	--

**Кодекс Административного Судопроизводства Российской Федерации**

50.		<p>Предлагается рассмотреть возможность вывода производства по административным делам о защите свободы собраний в отдельную главу наподобие главы 24 КАС о производстве по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации с учётом всех предложений, описанных в части поправок к 54-ФЗ, основанных на позициях Конституционного суда РФ и Верховного суда РФ.</p>	<p>Определение Конституционного суда РФ от 2 апреля 2009 г. № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» п. 2.2.: «судебное рассмотрение должно быть осуществлено на основании действующего процессуального законодательства в максимально короткий срок, как это предусмотрено для рассмотрения споров в сфере избирательных прав, т.е. до даты проведения планируемого публичного мероприятия. В противном случае судебная защита во многом</p>
-----	--	--	--

			теряла бы смысл, что недопустимо в силу статьи 46 Конституции Российской Федерации.»
--	--	--	--