

Реестр репрессивных законов России

В последнее время российское законодательство приобрело отчетливо репрессивный характер. Государственная Дума массово принимает законы, ограничивающие конституционные права и свободы граждан. Значительное число правовых актов нарушает не только Конституцию России, но и международные обязательства Российской Федерации в области защиты прав человека. В настоящем обзоре представлен реестр таких «запретительных» законов.

В основу перечня репрессивных законов легли правовые заключения Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, Венецианской комиссии (Европейская комиссия за демократию через право), Уполномоченного по правам человека в России и Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

Обзор подготовлен сотрудниками Аналитического управления партии «Яблоко».

Международный мониторинг

Мониторингом национального законодательства, которое нарушает права и свободы человека, занимаются несколько международных структур. В частности, к таким организациям относятся: Венецианская комиссия, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ).

Венецианская комиссия – консультативный орган по конституционному праву, созданный при Совете Европы. Основная форма работы заключается в анализе законопроектов и законов государств-участников, затрагивающих проблемы конституционного права. Заключение комиссии широко используются Парламентской ассамблеей Совета Европы для выявления соответствия европейским стандартам в области демократии. Венецианская комиссия также играет важную роль в урегулировании конфликтов через разработку норм и рекомендаций в конституционной сфере.

Метод работы УВКПЧ включает в себя три главных аспекта: мониторинг, нормотворческая деятельность и осуществление прав человека. Управление содействует работе специальных докладчиков, независимых экспертов и рабочих групп, назначенных Советом по правам человека для осуществления мониторинга за положением в области прав человека в конкретной стране или по конкретному вопросу. УВКПЧ помогает организации визитов таких докладчиков в соответствующие страны, получает и изучает жалобы, поступающие от лиц, чьи права были нарушены, и обращается к государству от имени жертв правонарушений. Кроме того, Управление ежегодно проводят сессии, на которых рассматриваются доклады государств, и на их основе выносит заключительные замечания и рекомендации. Также УВКПЧ следит за соблюдением государствами, входящими в состав ООН, Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (Пакт).

ЕСПЧ призван обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Европейской конвенции по правам человека (Конвенция, ЕКПЧ) ее государствами-участниками. Суд осуществляет эту задачу путем рассмотрения и разрешения конкретных дел, принятых им к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией.

За последние 15 лет данные международные структуры отметили ряд законов Российской Федерации, которые нарушают права и свободы человека или препятствуют их осуществлению. К таким законам относятся (в хронологическом порядке вынесения международными инстанциями своих рекомендаций):

1) **Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1**

Заключение Венецианской комиссии:

Ошеломляющее впечатление остается от организации, которая все еще является слишком громоздкой, чересчур властной, совсем не прозрачной, выполняет слишком много функций, которые, на самом деле, пересекаются со сферами деятельности других государственных институтов, занимающейся государственным надзором больше, чем уголовным преследованием. Но которая, несмотря на все свои полномочия, остается уязвимой перед властью президента. Строго иерархическая структура прокуратуры, где власть сконцентрирована в руках Генерального прокурора, усиливает эти опасения. В нынешнем виде ведомство, похоже, не соответствует прошлой Рекомендации (2000) и вызывает серьезную озабоченность в части совместимости с демократическими принципами и верховенством закона.

Поэтому требуется дальнейшая реформа этой организации. По мнению комиссии, функционирующую в России систему прокуратуры следует привести в соответствие с европейскими стандартами, регулирующими деятельность прокуратур в государствах, где господствует верховенство закона.

Должно быть учреждено новое, полноценное, легальное, с ясными функциями ведомство, которое будет в своей деятельности руководствоваться основанными на демократических нормах фундаментальными принципами. Для этого нужно лишить прокуратуру ее обширных полномочий в области общего надзора, которые должны быть переданы различным судам (судам общей юрисдикции, административному и конституционному судам), а также Уполномоченному по правам человека. Венецианская комиссия рекомендует следовать направлению, четко сформулированному в Рекомендации 1604 (2003) Парламентской ассамблеи, в которой отмечается: «Полномочия и обязанности прокуроров в уголовно-исполнительной системе ограничиваются преследованием виновных в уголовных преступлениях и общей ролью в защите общественных интересов, при этом существуют отдельные, должным образом сформированные и более эффективные ведомства, учрежденные для выполнения всех остальных функций».¹

2) **Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обороне”» от 09.11.2009 N 252-ФЗ**

(закон расширил возможности использования Вооруженных сил РФ за пределами страны)

Заключение Венецианской комиссии:

Независимо от того, что предусмотрено национальным, в том числе конституционным, законодательством законность использования вооруженных сил страны на территории других государств всегда обязана соответствовать международному праву. <...>

Комиссия находит спорным часть 3 пункта 2.1 статьи 10 закона об обороне [ВС РФ могут оперативно использоваться для защиты граждан России за пределами территории Российской Федерации от вооруженного нападения на них]. Защита граждан государства на территории третьего государства является, в основном, ответственностью этого третьего государства. Дипломатическая или консульская защита также может быть предоставлена в тех случаях, когда это уместно. Если государство не в состоянии предотвратить геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности, защита местного населения и иностранных граждан становится ответственностью международного сообщества на основании соответствующей резолюции Совета безопасности ООН. Термин «агрессия», определенный Генеральной Ассамблеей ООН, не включает в себя нападение на граждан другого государства. <...> Защиту собственных граждан <...> нельзя использовать

¹ Opinion on the Federal Law on the Prokuratura (Prosecutor's Office) of the Russian Federation adopted by the Commission at its 63rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)014-e)

в качестве предлога для военной интервенции, а ее последствием не должна становиться дислокация войск.

В связи с вопросом о соответствии полномочий исполнительной власти, разрешающих ей направлять войска за границу, практике демократического контроля за вооруженными силами, Венецианская комиссия отмечает, что Конституция РФ гарантирует парламенту высокий уровень участия в этом вопросе. Однако <...> приоритет решения парламента по вопросу о дислоцировании вооруженных сил за рубежом де-факто был утрачен даже для случаев, когда речь не идет о чрезвычайной ситуации. С точки зрения Венецианской комиссии, хотя такие законодательные положения, по сути, не противоречат международным стандартам, они являются шагом назад в сфере установления демократического контроля над вооруженными силами. Комиссия настоятельно рекомендует Российской Федерации вновь рассмотреть этот вопрос.²

- 3) **Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 N 51-ФЗ (в редакции от 20.10.2011)** (В 2014 году данный закон утратил силу, т. к. был принят новый закон о выборах в Госдуму – Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 N 20-ФЗ. Новый закон ввел смешанную систему выборов взамен полностью пропорциональной, установил требования к выдвижению, регистрации и отмены регистрации партийных списков кандидатов и кандидатов по одномандатным округам, определил полномочия избирательных комиссий, особенности проведения предвыборной агитации, финансирования выборов, голосования и подсчета голосов избирателей, обжалования действий и решений избирательных комиссий. Однако, заключение Венецианской комиссии остается актуальным)

Заключение Венецианской комиссии:

Главным рассматриваемым Венецианской комиссией вопросом является независимость структур, организующих избирательную кампанию. Для того, чтобы обеспечить проведение выборов надлежащим образом, необходимы непредвзятые и беспристрастные избирательные комиссии. Действующих норм недостаточно для обеспечения объективности комиссий. Поэтому Венецианская комиссия рекомендует изменить правила формирования составов избиркомов, в частности, процедуры назначения их членов, для того чтобы гарантировать их независимость и беспристрастность. Такое изменение будет решительно способствовать соответствию выборов международным стандартам.

Закон о выборах депутатов Государственной Думы содержит детальные положения, регламентирующие участие наблюдателей в выборах. Эти нормы должны быть изменены, т. к. являются чересчур ограничительными, а также для того, чтобы устранить любую дискриминацию, установившуюся между положением российских и международных наблюдателей. Более того, на выборы необходимо допустить российских наблюдателей, не имеющих отношения к партиям, а возможность наблюдения следует распространить и на поствыборную стадию в соответствии с международными стандартами.

Нейтралитет властей во время избирательной кампании также имеет важное значение для обеспечения равенства возможностей кандидатов. В частности, партии и государство должны быть разделены, партиям следует предоставить равный доступ к СМИ. Действующие нормы, направленные на обеспечение такого доступа, необходимо переписать в целях предотвращения ограничения свободы выражения мнений.

Чтобы гарантировать равенство возможностей, целесообразно изменить и правила финансирования

² Opinion on the Federal Law on the Amendments to the Federal Law on Defense of the Russian Federation - Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)052-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)052-e)

избирательных кампаний, а также расширить возможности финансирования со стороны граждан.

Также необходимо пересмотреть:

- нормы, которые ограничивают регистрацию федеральных списков кандидатов от партий, в частности, касающиеся проверки собранных в поддержку партии подписей;
- нормы, регламентирующие формирование избирательных округов;
- положения, препятствующие регистрации политических партий, которые рассматривались ранее в другом заключении Венецианской комиссии;
- правила, регулирующие представленность женщин и меньшинств;
- положения, запрещающие использование «грязных» технологий во время избирательных кампаний;
- нормы, регламентирующие удаленное голосование на дому, – необходимо обеспечить принципы свободного и тайного голосования.³

4) Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 N 95-ФЗ

Заключение Венецианской комиссии:

Венецианская комиссия осведомлена о стартовавших в декабре 2011 года реформах, которые предлагают либерализацию норм закона «О политических партиях», в частности, касающихся требований к регистрации партий. Проект поправок находится на рассмотрении Госдумы [на момент 20.03.2012], где они уже обсуждались в первом чтении 28 февраля 2012 года. Эта реформа приветствуется, так как она резко снижает количество членов политической партии, необходимых для ее регистрации, а также смягчает требования к количеству членов региональных отделений. Однако, чтобы быть более эффективной, реформа должна также снизить уровень бюрократического контроля в отношении учреждения и функционирования политических партий. Действующие нормы, регламентирующие возможность роспуска или отказа в регистрации партий, продолжают создавать проблемы даже после того, как сократятся требования к количеству членов, необходимых для создания политической партии.⁴

5) Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 N 54-ФЗ

Заключение Венецианской комиссии:

Венецианская комиссия напоминает, что право на мирные собрания закреплено в статье 11 ЕКПЧ и является фундаментальным правом и одной из основ демократического общества. С этой точки зрения гарантия права на свободу собраний зависит в первую очередь от качества правового регулирования, но в значительной степени также и от того, каким образом такое регулирование толкуется и применяется. Презумпция гарантии права на собрания имеет важное значение и должна влиять на использование исполнительной властью и правоохранительными органами своих полномочий, которые

³ Opinion on the Federal Law on the election of the Deputies of the State Duma of the Russian Federation adopted by the Council for Democratic Elections at its 40th meeting (Venice, 15 March 2012) and by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)002-e)

⁴ Opinion on the law on political parties of the Russian Federation adopted by the Council for Democratic Elections at its 40th meeting (Venice, 15 March 2012) and by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)003-e)

предоставлены им законами и нормативными актами.

Основные результаты анализа закона о собраниях, проведенного Венецианской комиссией, с учетом статьи 11 ЕКПЧ можно резюмировать следующим образом:

- рекомендуется, чтобы презумпция гарантии права на собрания, принцип пропорциональности ограничения прав разных категорий граждан и принцип недискриминации были прямо включены в закон о собраниях;
- обязанность предварительного уведомления о проведении публичного мероприятия, предусмотренная статьями 5, 7 и 12 закона о собраниях, должна быть пересмотрена; взаимодействие между органом исполнительной власти и организатором публичного мероприятия, рассматриваемое в статье 12 закона о собраниях, должно совершаться на добровольной основе, учитывать независимость участников собрания и не лишать организаторов права на проведение собрания в случаях, если не было достигнуто согласия по поводу изменения формата собрания или не были соблюдены сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия; полномочия органа исполнительной власти, касающиеся изменения формата публичного мероприятия, должны быть четко ограничены случаями, когда для этого имеются веские основания (статья 11.2 ЕКПЧ), учитывать должным образом принципы пропорциональности и недискриминации и презумпцию гарантии права на собрания.
- приветствуется гарантия права обжалования в суде решений органов исполнительной власти, нарушающих право граждан на проведение публичного мероприятия (статья 19 закона о собраниях); необходимо предусмотреть, чтобы судебное решение выносилось до запланированной даты проведения собрания, например, в виде судебного постановления;
- стихийные и безотлагательные собрания, а также параллельные и ответные демонстрации должны быть разрешены во всех случаях, когда они носят мирный характер, являются ненасильственными и не представляют серьезной угрозы для общественной безопасности;
- основания для ограничения собраний должны быть сокращены, чтобы обеспечить принцип пропорциональности редукации прав разных категорий граждан и соответствовать статье 11.2 ЕКПЧ, причины приостановки и прекращения собраний должны быть ограничены случаями нарушений общественной безопасности или угрозами неизбежного насилия;
- обязанности организаторов публичного мероприятия, рассматриваемые в статье 5.4 закона о собраниях, должны быть снижены; их ответственность за обеспечение общественного порядка должна ограничиваться выполнением мер предосторожности;
- расплывчатые нормы, ограничивающие время и место проведения публичных мероприятий, должны быть сокращены.

Венецианская комиссия надеется, что российские власти вступят в конструктивный диалог, целями которого будут являться совершенствование закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и обеспечение беспрепятственного права на свободу мирных собраний в Российской Федерации.⁵

6) Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральной службе безопасности” и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 27.07.2010 N 238-ФЗ

(закон расширил полномочия ФСБ, разрешив службе осуществлять меры по профилактике нарушений. В частности, ФСБ получила право объявлять физическому лицу предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, и право выносить юридическому лицу представление об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности России)

Заключение Венецианской комиссии:

⁵ Opinion on the Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)007-e)

Представляется полезным, если бы в законе были бы четко объяснены принцип необходимости ограничения конституционных прав человека и принцип пропорциональности ограничения прав разных категорий граждан, а также обозначены меры правовой защиты. Что касается контроля и надзора за деятельностью ФСБ, то ранее Венецианская комиссия в качестве общего правила указывала, что, в первую очередь, необходимо установить механизмы, которые будут препятствовать политическим злоупотреблениям со стороны службы, и гарантируют ее эффективную деятельность. Главная цель состоит в том, чтобы искоренить политические злоупотребления со стороны органов безопасности и разведки и сделать такие ведомства подотчетными исполнительной власти. Необходимо уважать верховенство закона. Силловые структуры должны подлежать правовому контролю. <...> Несмотря на то, что официальные предупреждения, которые, в соответствии с законом, ФСБ может объявлять физическому лицу, не несут за собой дальнейших санкций или штрафов и могут быть обжалованы в судебном порядке, такие предупреждения можно отнести к «серой зоне», которая включает в себя все то, что является законным и то, что является незаконным и может быть использовано произвольным образом. Поэтому такие полномочия могут оказать негативное воздействие на осуществление основных прав и свобод человека. Представления юридическим лицам, наоборот, несут за собой дальнейшие санкции и штрафы. Хотя они и могут быть обжалованы, воздействие этих норм на права и свободы оказывается еще сильнее. Таким образом, по мнению Венецианской комиссии, превентивные меры, установленные законом, содержат в себе потенциал для посягательства на фундаментальные права, и зависят от того, как они применяются на практике.⁶

7) Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 N 114-ФЗ

Заключение Венецианской комиссии:

По мнению комиссии, закон об экстремизме из-за содержащихся в нем широких и неточных формулировок, особенно тех, которые касаются «основных понятий» – определений «экстремизма», «экстремистской деятельности», «экстремистской организации» и «экстремистских материалов» – дает слишком широкие полномочия в его толковании и применении, что может вести к произволу. <...> Если дефиниции точно не определены, законы, подобные закону об экстремизме, в конечном счете затрагивают права человека, представляют потенциальную опасность для отдельных лиц и неправительственных организаций и могут быть несправедливо истолкованы. <...> Конкретные инструменты, которые закон устанавливает в целях противодействия экстремизму (письменные предупреждения и уведомления) и связанные с ними карательные меры (ликвидация и/или запрет деятельности религиозных или иных общественных организаций, закрытие средств массовой информации) противоречат охраняемым Европейским судом по правам человека правам, гарантирующим свободу создавать ассоциации и свободу выражения мнений, и нуждаются в адекватных поправках. Венецианская комиссия напоминает: крайне важно, чтобы законы, которые налагают жесткие ограничения на фундаментальные свободы, подобные закону об экстремизме, должны руководствоваться последовательным и пропорциональным подходом, который позволит избежать любого произвола. Таким образом, закон об экстремизме непропорционально ограничивает основные права и свободы, закрепленные в Европейской конвенции по правам человека (в частности, в статьях 6, 9, 10 и 11) и нарушает принципы законности, пропорциональности ограничения прав разных категорий граждан и необходимости ограничения конституционных прав человека. В свете вышеизложенных замечаний Венецианская комиссия рекомендует устранить содержащиеся в законе фундаментальные недостатки, касающиеся точности формулировок определений и конкретных инструментов противодействия экстремизму, и привести закон в соответствие Европейской

⁶ Opinion on the Federal Law on the Federal Security Service (FSB) of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)015-e)

конвенцией по правам человека.⁷

Заключение УВКПЧ:

Комитет вновь ссылается на свои предыдущие рекомендации (см. CCPR/C/RUS/CO/6и Corr.1, пункт 25, и CCPR/CO/79/RUS, пункт 20) о том, что государству-участнику следует без неоправданной задержки пересмотреть Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» в целях прояснения расплывчатого и гибкого определения термина «экстремистская деятельность», приняв меры к тому, чтобы это определение предусматривало наличие проявлений насилия или ненависти и установления четких и конкретных критериев, по которым те или иные материалы могут квалифицироваться как экстремистские. Ему следует принять все необходимые меры для предупреждения произвольного применения этого закона и пересмотреть Федеральный перечень экстремистских материалов. Государству-участнику также следует принять меры к тому, чтобы статья 280.1 УК [«Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации»] применялась в соответствии с обязательствами государства-участника по статье 19 Пакта, как это указано в замечании общего порядка № 34 (2011 года) Комитета о свободе мнений и их выражения, и не использовалась для замалчивания мнений лиц, критикующих внешнюю политику государства-участника, в том числе по вопросу принадлежности Крыма.⁸

Последующее заключение УВКПЧ:

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека выразил обеспокоенность по поводу возможного произвольного применения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» для ограничения свободы выражения мнений, включая политическое инакомыслие, а также свободы религии, что происходит по причине расплывчатости и неоднозначности закрепленного в нем определения термина «экстремистская деятельность». Комитет по ликвидации расовой дискриминации сделал аналогичное заявление и рекомендовал Российской Федерации скорректировать определение экстремизма в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» и в статьях 280 и 282 Уголовного кодекса в соответствии со статьей 4 Конвенции. Комитет по правам человека выразил аналогичную обеспокоенность.⁹

- 8) Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» от 08.06.2012 N 65-ФЗ**
(закон установил штрафы и сроки ареста для организаторов собраний, которые ранее привлекались к ответственности за аналогичные административные правонарушения, существенно повысил административные наказания за нарушение порядка организации либо проведения собрания и нарушение общественного порядка, а также ввел в КОАП вид административного нарушения «обязательные работы»)

⁷ Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012) –

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)016-e)

⁸ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Приняты Комитетом на 113-й сессии (16 марта – 2 апреля 2015 года) –

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/RUS/CO/7&Lang=Ru

⁹ Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека // Совет по правам человека, Рабочая группа по универсальному периодическому обзору, 7–18 мая 2018 года –

<https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx>

Заключение Венецианской комиссии:

Год назад в марте 2012 года Венецианская комиссия рассмотрела Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 (закон о собраниях) и выразила мнение, что он содержит принципиальные недостатки; комиссия вынесла ряд рекомендаций, которые должны были способствовать Российской Федерации привести закон о собраниях в соответствие с действующими международными стандартами. Венецианская комиссия сожалеет, что ни одна из этих рекомендаций не была принята во внимание российскими властями, когда они в июне 2012 года приняли закон, вносящий поправки в закон о собраниях. Венецианская комиссия твердо убеждена в том, что июньские поправки 2012 года в закон о собраниях и в Кодекс об административных правонарушениях представляют серьезную опасность и являются шагом назад в защите свободы собраний в Российской Федерации; их осуществление может привести к нарушению фундаментального права на мирные собрания, гарантированное российской Конституцией и Европейской конвенцией по правам человека.¹⁰

Заключение УВКПЧ:

Государству-участнику следует принять все необходимые меры для обеспечения полного практического осуществления гражданами своих прав, предусмотренных статьей 21 Пакта, в частности посредством: <...>

- пересмотра законов, регулирующих положений и видов практики, влияющих на осуществление прав на мирные собрания, включая те, которые вводят жесткие меры наказания для лиц, пользующихся этим правом, с целью их приведения в соответствие с Пактом.¹¹

- 9) Федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей»**

Заключение Венецианской комиссии:

Законодательные положения, запрещающие «пропаганду гомосексуализма», которые были недавно приняты или рассмотрены в некоторых государствах-членах Совета Европы, в том числе Республике Молдова, Российской Федерации и Украине, являются сомнительными с точки зрения применения к ним международных стандартов, в частности, решений Европейского суда по правам человека, по ряду причин. <...>

Представляется, что целью законодательных положений является не столько поощрение и продвижение ценностей в сторону традиционной семьи и сексуальных отношений, а ограничение поведения представителей нетрадиционной сексуальной ориентации и их наказание за самовыражение и пропаганду. Как таковые, законодательные положения, рассматриваемые в данном вопросе, несовместимы с «основополагающими ценностями, гарантированными ЕСПЧ», а также не соответствуют требованиям, которые разрешают введение ограничений, содержащимся в статьях 10, 11 и 14 Европейской конвенции по правам человека. <...>

¹⁰ Opinion on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing and the Code of Administrative Offences adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)003-e)

¹¹ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Приняты Комитетом на 113-й сессии (16 марта – 2 апреля 2015 года) – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/RUS/CO/7&Lang=Ru

Венецианская комиссия считает, что законодательные положения, запрещающие «пропаганду гомосексуализма», несовместимы с решениями ЕСПЧ и международными правозащитными стандартами. Поэтому Венецианская комиссия рекомендует эти нормы отменить.¹²

Заключение УВКПЧ:

Государству-участнику <...> следует: отменить законы, запрещающие «пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних», принятые на региональном и федеральном уровнях.¹³

Последующее заключение УВКПЧ:

Комитет выразил обеспокоенность по поводу сообщений о дискриминации, о словесных проявлениях ненависти и о насилии в отношении лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и активистов ЛГБТ-сообщества и о нарушениях их прав на свободу выражения мнения и свободу собраний. Комитет по правам ребенка рекомендовал Российской Федерации отменить законы, запрещающие пропаганду гомосексуализма, и обеспечить, чтобы дети, принадлежащие к группам лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, и дети из семей лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов не подвергались никакой дискриминации.¹⁴

10) Проект Федерального конституционного закона № 462741-6 о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»

(Проект был представлен на рассмотрение Государственной Думы 28 февраля 2014 года. 22 марта Венецианская комиссия опубликовала свое мнение относительно данного проекта. Позже 16 мая был принят Госдумой, а 27 мая вступил в силу итоговый Федеральный конституционный закон от 27.05.2014 N 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»»)

Заключение Венецианской комиссии:

Венецианская комиссия заключает, что проект Федерального конституционного закона № 462741-6 о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» не совместим с международным правом. В частности, он нарушает принципы территориальной целостности, национального суверенитета, невмешательства во внутренние дела другого государства и *pacta sunt servanda* [договоры должны соблюдаться]. Вызывает особое беспокойство время и контекст подготовки проекта закона.¹⁵

¹² Opinion on the issue of the prohibition of so-called "Propaganda of homosexuality in the light of recent legislation in some Council of Europe Member States, Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (14-15 June 2013) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)022-e)

¹³ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Приняты Комитетом на 113-й сессии (16 марта – 2 апреля 2015 года) –

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/RUS/CO/7&Lang=Ru

¹⁴ Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека // Совет по правам человека, Рабочая группа по универсальному периодическому обзору, 7–18 мая 2018 года –

<https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx>

¹⁵ Opinion on “Whether Draft Federal constitutional Law No. 462741-6 on amending the Federal constitutional Law of the Russian Federation on the procedure of admission to the Russian Federation and creation of a new subject within the Russian

11) Федеральный закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»

(закон ввел термин «иностранный агент», под которым в широком смысле подразумевается некоммерческая организация, получающая денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующая в политической деятельности)

Заключение Венецианской комиссии:

Закон об иностранных агентах (Закон №121-ФЗ) с изменениями, внесенными 13 июля 2012 года, а также законами №18-ФЗ от 21 февраля 2014 года и №147-ФЗ от 4 июня 2014 года, стал причиной возникновения несколько серьезных проблем. Использование термина «иностранный агент» является весьма спорным. Возвращаясь к риторике, используемой в коммунистический период, термин клеймит НКО, к которым он применяется, порочит репутацию и серьезно сдерживает их деятельность. Поэтому Венецианская комиссия рекомендует отказаться от этого термина. <...> Венецианская комиссия призывает российские власти пересмотреть Закон об иностранных агентах в свете этих принципов.¹⁶

Заключение УВКПЧ:

Государству-участнику следует отменить или пересмотреть закон, требующий от некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа, регистрироваться в качестве «иностранных агентов», в целях его приведения в соответствие с обязательствами государства-участника по Пакту и принять во внимание мнение по этому вопросу, изложенное Европейской комиссией за демократию через право. По меньшей мере, ему следует: а) изъять из Закона термин «иностранный агент»; б) уточнить широкое определение термина «политическая деятельность»; в) отменить предоставленные Законом полномочия регистрировать некоммерческие организации без их согласия; и д) пересмотреть процедурные требования и санкции, применимые на основании этого закона, чтобы обеспечить их необходимый и пропорциональный характер.¹⁷

Последующее заключение УВКПЧ:

Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил обеспокоенность в связи с продолжающейся квалификацией некоторых неправительственных организаций (НПО) в качестве иностранных агентов, что оказывает негативное воздействие на их оперативную деятельность, а в некоторых случаях и приводит к их закрытию. Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по правам ребенка и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразили аналогичную обеспокоенность. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал отменить или изменить все законодательные положения, которые необоснованно ограничивают деятельность НПО, а также принять эффективные меры для предупреждения и расследования всех форм притеснений, запугивания или угроз, с которыми

Federation is compatible with international law” endorsed by the Venice Commission at its 98th Plenary Session (Venice, 21-22 March 2014) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)004-e)

¹⁶ Заключение по Федеральному Закону №121-ФЗ о некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах») и Федеральному Закону №190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс («Закон о государственной измене») // Европейская комиссия за демократию через право. Страсбург, 27 июня 2014 г. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-rus)

¹⁷ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Приняты Комитетом на 113-й сессии (16 марта – 2 апреля 2015 года) – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/RUS/CO/7&Lang=Ru

сталкиваются правозащитники. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека выразил тревогу в связи с клеймением финансируемых из-за рубежа НПО <...>.¹⁸

12) Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 12.11.2012 N 190-ФЗ

(закон существенно расширил понятие «государственная измена»)

Заключение Венецианской комиссии:

Новые положения, внесенные в Закон о государственной измене (Закон № 190-ФЗ), являются чрезмерно широкими и расплывчатыми, и могут наделять неограниченными дискреционными полномочиями для ограничения свободы выражения лиц, которым поручено его исполнение. В то время как обвинение в государственной измене и разглашении государственной тайны является законным, Венецианская комиссия считает необходимым, чтобы соответствующие положения уголовного законодательства были сформулированы как можно точнее. В этой связи Комиссия призывает российские власти соответствующим образом пересмотреть Закон о государственной измене.¹⁹

Заключение УВКПЧ:

Комитет обеспокоен несколькими событиями, которые отдельно и в совокупности оказывают существенное демотивирующее влияние на пользование свободой слова и выражение оппозиционных политических взглядов; к их числу относятся: <...>

- Федеральный закон № 190-ФЗ от ноября 2012 года, в котором определение термина «государственная измена» распространяется на оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации в деятельности, направленной против государственной безопасности; <...>

Государству-участнику следует <...> отменить или пересмотреть вышеупомянутые законы с целью их приведения в соответствие со своими обязательствами по Пакту, учитывая при этом замечание общего порядка № 34 (2011 года) Комитета о свободе мнений и их выражения. В частности, ему следует прояснить расплывчатые, широкие и гибкие определения ключевых терминов, употребляемых в этих законах, и принять меры к тому, чтобы они не использовались как инструмент ограничения свободы выражения мнений сверх тех узких ограничений, которые допускаются статьей 19 Пакта. <...>²⁰

13) Федеральный закон от 28.07.2012 N 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (закон ввел уголовную ответственность за клевету)

¹⁸ Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека // Совет по правам человека, Рабочая группа по универсальному периодическому обзору, 7–18 мая 2018 года – <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx>

¹⁹ Заключение по Федеральному Закону №121-ФЗ о некоммерческих организациях («Закон об иностранных агентах») и Федеральному Закону №190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс («Закон о государственной измене») // Европейская комиссия за демократию через право. Страсбург, 27 июня 2014 г. – – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-rus)

²⁰ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Приняты Комитетом на 113-й сессии (16 марта – 2 апреля 2015 года) – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/RUS/CO/7&Lang=Ru

Заключение УВКПЧ:

Комитет обеспокоен несколькими событиями, которые отдельно и в совокупности оказывают существенное демотивирующее влияние на пользование свободой слова и выражение оппозиционных политических взглядов; к их числу относятся: <...>

- восстановление уголовной ответственности за клевету в 2011 году; <...>

*Государству-участнику следует рассмотреть вопрос об отмене уголовной ответственности за клевету, а также в любом случае – санкционировать применение уголовного законодательства лишь в наиболее серьезных случаях, памятуя о том, что тюремное заключение никогда не является надлежащей мерой наказания за клевету. <...>*²¹

14) Федеральный закон «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан» от 29.06.2013 N 136-ФЗ (закон ввел в Уголовный кодекс статью «Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий»)

Заключение УВКПЧ:

Комитет обеспокоен несколькими событиями, которые отдельно и в совокупности оказывают существенное демотивирующее влияние на пользование свободой слова и выражение оппозиционных политических взглядов; к их числу относятся: <...>

- Федеральный закон № 136-ФЗ («Закон об оскорблении чувств верующих») от 29 июня 2013 года и судебное разбирательство по делу членов панк-группы «Пусси райот», осужденных за хулиганство на основании статьи 213 Уголовного кодекса; <...>

*Государству-участнику следует <...> отменить или пересмотреть вышеупомянутые законы с целью их приведения в соответствие со своими обязательствами по Пакту, учитывая при этом замечание общего порядка № 34 (2011 года) Комитета о свободе мнений и их выражения. В частности, ему следует прояснить расплывчатые, широкие и гибкие определения ключевых терминов, употребляемых в этих законах, и принять меры к тому, чтобы они не использовались как инструмент ограничения свободы выражения мнений сверх тех узких ограничений, которые допускаются статьей 19 Пакта. <...>*²²

15) Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”» от 28.12.2013 N 398-ФЗ («Закон Лугового», который позволяет Роскомнадзору по предписанию Генпрокуратуры РФ производить немедленную блокировку без решения суда сайтов, распространяющих призывы к массовым беспорядкам и с другой экстремистской информацией)

Заключение УВКПЧ:

Комитет обеспокоен несколькими событиями, которые отдельно и в совокупности оказывают существенное демотивирующее влияние на пользование свободой слова и выражение оппозиционных политических взглядов; к их числу относятся: <...>

- Федеральный закон № 398-ФЗ, разрешающий органам прокуратуры без решения суда направлять чрезвычайные требования о блокировании доступа к веб-сайтам, на которых, в частности,

²¹ Там же.

²² Там же.

размещаются призывы к участию в «публичных мероприятиях, проводимых с нарушениями установленного порядка» или «экстремистской» либо «террористической» деятельности, который также применяется для блокирования новостных веб-сайтов (grani.ru и kasparov.ru) и блога оппозиционного лидера Алексея Навального; <...>

Государству-участнику следует <...> отменить или пересмотреть вышеупомянутые законы с целью их приведения в соответствие со своими обязательствами по Пакту, учитывая при этом замечание общего порядка № 34 (2011 года) Комитета о свободе мнений и их выражения. В частности, ему следует прояснить расплывчатые, широкие и гибкие определения ключевых терминов, употребляемых в этих законах, и принять меры к тому, чтобы они не использовались как инструмент ограничения свободы выражения мнений сверх тех узких ограничений, которые допускаются статьей 19 Пакта. <...>²³

16) Федеральный закон от 05.05.2014 N 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
(закон расширил понятие «Реабилитация нацизма» и ужесточил наказание за нее)

Заключение УВКПЧ:

Комитет обеспокоен несколькими событиями, которые отдельно и в совокупности оказывают существенное демотивирующее влияние на пользование свободой слова и выражение оппозиционных политических взглядов; к их числу относятся: <...>

- закон о введении уголовной ответственности, в частности, за искажение роли Советского Союза во Второй мировой войне, подписанный Президентом 5 мая 2014 года; <...>

Государству-участнику следует <...> отменить или пересмотреть вышеупомянутые законы с целью их приведения в соответствие со своими обязательствами по Пакту, учитывая при этом замечание общего порядка № 34 (2011 года) Комитета о свободе мнений и их выражения. В частности, ему следует прояснить расплывчатые, широкие и гибкие определения ключевых терминов, употребляемых в этих законах, и принять меры к тому, чтобы они не использовались как инструмент ограничения свободы выражения мнений сверх тех узких ограничений, которые допускаются статьей 19 Пакта. <...>²⁴

17) Федеральный закон № 97-ФЗ от 5 мая 2014 года «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей»
(«Закон о блогерах», который обязывает обладателей интернет-ресурсов – сайтов, блогов и т. д. – с аудиторией свыше 3 тысяч пользователей в сутки регистрироваться в Роскомнадзоре и который накладывает ряд ограничений на содержимое этих ресурсов)

Заключение УВКПЧ:

Комитет обеспокоен несколькими событиями, которые отдельно и в совокупности оказывают существенное демотивирующее влияние на пользование свободой слова и выражение оппозиционных политических взглядов; к их числу относятся: <...>

- закон о регулировании деятельности блогов, подписанный Президентом 5 мая 2014 года, согласно которому организаторы распространения информации в Интернете, чьи блоги ежедневно посещают более 3 000 пользователей, обязаны соблюдать обременительные правовые требования и обязанности.

²³ Там же.

²⁴ Там же.

<...>

Государству-участнику следует <...> отменить или пересмотреть вышеупомянутые законы с целью их приведения в соответствие со своими обязательствами по Пакту, учитывая при этом замечание общего порядка № 34 (2011 года) Комитета о свободе мнений и их выражения. В частности, ему следует прояснить расплывчатые, широкие и гибкие определения ключевых терминов, употребляемых в этих законах, и принять меры к тому, чтобы они не использовались как инструмент ограничения свободы выражения мнений сверх тех узких ограничений, которые допускаются статьей 19 Пакта. <...>²⁵

18) Федеральный закон от 21.07.2014 N 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях»

(закон расширяет список веществ, предметов и изделий, которые запрещается иметь при себе участникам публичных мероприятий)

Заключение УВКПЧ:

Государству-участнику следует принять все необходимые меры для обеспечения полного практического осуществления гражданами своих прав, предусмотренных статьей 21 Пакта, в частности посредством: <...>

- пересмотра законов, регулирующих положений и видов практики, влияющих на осуществление прав на мирные собрания, включая те, которые вводят жесткие меры наказания для лиц, пользующихся этим правом, с целью их приведения в соответствие с Пактом.²⁶

19) Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.05.2015 N 129-ФЗ

(закон ввел термин «нежелательная организация», под которым подразумевается иностранная или международная организация, деятельность которой может представлять угрозу РФ по ряду причин)

Заключение Венецианской комиссии:

Федеральный закон создает препятствия для ряда прав человека, защищаемых Европейской Конвенцией, особенно свободе ассоциаций (ст. 11), свободе собраний (ст. 11), свободе выражения мнения (статья 10), праву на эффективное средство правовой защиты (статья 13) и принцип *nulla poena sine lege* [нет наказания без закона] (статья 7). <...>

Венецианская комиссия формулирует следующие основные рекомендации:

- Понятие «неправительственная организация» должно быть уточнено и определено в Федеральном законе. В свете объяснений со стороны властей также рекомендуется заменить этот термин понятием «некоммерческие организации». Кроме того, следует уточнить в Федеральном законе, что представляет собой «руководство» и «участие в деятельности» НКО, включенных в список;

- Конкретные критерии относительно оснований, для включения иностранных и международных организации в перечень, должны быть внесены в Федеральный закон. Расплывчатые формулировки оснований в нынешней редакции Федерального закона, не соответствуют критериям законности («предусмотрено законом»);

²⁵ Там же.

²⁶ Там же.

- Решение о включении иностранной или международной НКО в перечень должно быть принято судом (предварительное судебное разбирательство), а не Генеральной прокуратурой. Роль прокурора в этом случае будет заключаться в подаче заявления в компетентный суд для включения соответствующей организации в перечень. В случае, если действующая процедура без предварительного судебного рассмотрения будет сохранена, то все процедурные гарантии должны быть предусмотрены и четко указаны в Федеральном законе: Генеральная прокуратура должна быть обязана представить подробные причины такого решения, в Федеральном законе должны быть предусмотрены процедуры уведомления заинтересованных НКО, а уведомление не должно ограничиваться информированием заинтересованной стороны о своем решении, но и причины этого решения должны быть также указаны подробно в таком уведомлении;

- Возможность судебного обжалования решения Генеральной прокуратуры, параллельно положениям статьи 46 (2) Конституции, должно быть недвусмысленно указано в Федеральном законе. Судебное обжалование может предполагать «отлагательного действия» на решение о включении НКО в перечень;

- Только если все вышеперечисленные изменения будут внесены, и в частности, если решение о включении НКО в список будет приниматься судьей либо решение будет предметом соответствующего судебного обжалования, а угроза деятельности соответствующих НКО будет соразмерной, возможно, ограничения для включенных в перечень НКО будут приемлемыми.²⁷

Заключение УВКПЧ:

Комитет далее озабочен новым законопроектом, принятым в первом чтении 20 января 2015 года, в котором предусмотрен запрет «нежелательных» иностранных компаний, организаций или групп, которые считаются создающими угрозу для «оборонспособности или безопасности государства, правопорядка или здоровья населения», а также негативным воздействием, которое он окажет на права человека в случае его принятия в качестве закона.²⁸

Последующее заключение УВКПЧ:

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал отменить или изменить все законодательные положения, которые необоснованно ограничивают деятельность НПО, а также принять эффективные меры для предупреждения и расследования всех форм притеснений, запугивания или угроз, с которыми сталкиваются правозащитники. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека выразил <...> обеспокоенность в связи с Федеральным законом № 129-ФЗ, который в действующей редакции допускает произвольное толкование и может иметь серьезные последствия для гражданского общества, в частности правозащитников.²⁹

Что касается Европейского суда по правам человека, то, исходя из компетенции и статуса суда, ЕСПЧ не может требовать от какого-либо государства отменить национальные репрессивные законы или частично пересмотреть их содержание. Полномочия суда сводятся в основном к рассмотрению конкретных кейсов и в

²⁷ Заключение по федеральному закону №129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций) // Европейская комиссия за демократию через право. Страсбург, 13 июня 2016 г. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)020-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)020-rus)

²⁸ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Приняты Комитетом на 113-й сессии (16 марта – 2 апреля 2015 года) –

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/RUS/CO/7&Lang=Ru

²⁹ Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека // Совет по правам человека, Рабочая группа по универсальному периодическому обзору, 7–18 мая 2018 года – <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx>

случае, если были нарушены защищающие права человека международные или европейские документы, ЕСПЧ обязывает страну-нарушителя выплатить истцу невысокие штрафы. Что касается России, то ЕСПЧ часто признавал страну виновной в нарушении следующих статей Европейской конвенции по правам человека:³⁰

- Право на жизнь и запрещение пыток.³¹
- Право на личную неприкосновенность, на уважение частной и семейной жизни.³²
- Свобода выражения мнения.³³
- Свобода собраний и объединений.³⁴
- Свобода мысли, совести и религии.³⁵
- Запрещение дискриминации³⁶ и других.

В свою очередь Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, помимо рекомендаций в отношении России об отмене репрессивных законов, также формулирует рекомендации о совершенствовании национального законодательства, целью которого должно стать расширение гарантий основных прав и свобод человека. Такие меры касаются обеспечения прав оппозиционных политиков и общественных деятелей, женщин, мигрантов, коренных народов, жителей Северного Кавказа, участников мирных собраний и акций протеста и других категорий граждан:

- *Государству-участнику следует принять немедленные меры для практического предоставления эффективных средств защиты адвокатам, журналистам, правозащитникам и оппозиционным политикам, чья жизнь и безопасность находятся под угрозой из-за их профессиональной деятельности в области мониторинга и отчетности по вопросам прав человека и другим аспектам правового и общественного характера, и воздерживаться от принятия любых мер, которые могут представлять собой травлю, преследование или необоснованное вмешательство в профессиональную деятельность или в пользование правом на свободу мнений и их свободное выражение. Ему необходимо осуществлять эффективное расследование, судебное преследование и привлечение к суду лиц, виновных в совершении вышеуказанных деяний.*³⁷
- *Комитет по правам человека выразил обеспокоенность по поводу ряда событий, которые оказывают существенное демотивирующее влияние на пользование свободой слова и выражение оппозиционных политических взглядов, и рекомендовал Российской Федерации отменить или пересмотреть соответствующие законы с целью приведения их в соответствие с ее*

³⁰ Постановления и решения Европейского суда по правам человека в отношении России –

<https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22languageisocode%22:%5B%22RUS%22%5D,%22respondent%22:%5B%22RUS%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22%5D%7D>

³¹ «Финогенов и другие против России», жалоба № 18299/03, постановление от 20 декабря 2011 года. «Гакаева и другие против России», жалобы №51534/08, №4401/10, №25518/10, №28779/10, №33175/10, №47393/10, №54753/10, №58131/10, №62207/10 и №73784/10, постановление от 10 октября 2013 года. «Пицаева и другие против России», жалобы №№53036/08, 61785/08, 8594/09, 24708/09, 30327/09, 36965/09, 61258/09, 63608/09, 67322/09, 4334/10, 4345/10, 11873/10, 25515/10, 30592/10, 32797/10, 33944/10, 36141/10, 52446/10, 62244/10 и 66420/10), постановление от 9 января 2014 года. «Ахматов и другие против России», жалобы №№38828/10, 2543/11, 2650/11, 2685/11, 7409/11, 14321/11 и 26277/11, постановление от 16 января 2014 года.

³² «Ходорковский против России», жалоба № 5829/04, постановление от 31 мая 2011 года. «Бердзенишвили и другие против России», жалобы №№ 14594/07, 14597/07, 14976/07, 14978/07, 15221/07, 16369/07 и 16706/07, постановление от 20 декабря 2016 года.

³³ «Чемодуров против России», жалоба № 72683/01, постановление от 31 июля 2007 года. «Обухова против России», жалоба № 34736/03, постановление от 8 января 2009 года. «Кудешкина против России», жалоба № 29492/05, постановление от 26 февраля 2009 года.

³⁴ «Махмудов против России», жалоба № 35082/04, постановление от 26 июля 2007 года. «Сергей Кузнецов против России», жалоба № 10877/04, постановление от 23 октября 2008 года. «Алексеев против России», жалоба 4916/07, постановление от 21 октября 2010 года.

³⁵ «Нолан и К. против России», жалоба № 2512/04, постановление от 12 февраля 2009 года. «Кимля и другие против России», жалоба N 76836/01, постановление от 1 октября 2009 года. «Свидетели Иеговы в г. Москва против России», жалоба 302/02, постановление от 10 июня 2010 года.

³⁶ «Володина против России», жалоба № 41261/17, постановление от 9 июля 2019 года.

³⁷ Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации. Приняты Комитетом на 113-й сессии (16 марта – 2 апреля 2015 года) –

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/RUS/CO/7&Lang=Ru

обязательствами по Пакту.

- Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил сожаление в связи с тем, что в правовой системе Российской Федерации все еще отсутствует всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, и рекомендовал ей привести определение дискриминации, закрепленное в статье 136 Уголовного Кодекса Российской Федерации, в соответствие с Конвенцией. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин выразил такую же обеспокоенность, что и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, выразивший обеспокоенность в связи с широким распространением социальной стигматизации и дискриминации, в частности по признаку инвалидности, этнической принадлежности, сексуальной ориентации, гендерной идентичности и состояния здоровья.
- Комитет экспертов МОТ просил Российскую Федерацию принять конкретные меры по искоренению горизонтальной и вертикальной сегрегации по полу в трудовой сфере и существующего неравенства в оплате труда мужчин и женщин, в том числе меры, направленные на устранение правовых и практических барьеров, препятствующих трудоустройству женщин, а также стереотипов и предрассудков в целях сокращения неравенства в оплате труда.
- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по ликвидации расовой дискриминации обеспокоены условиями труда трудящихся-мигрантов, для которых характерны длительная продолжительность рабочего дня, невыплата заработной платы, задолженности по заработной плате и отсутствие медицинских норм и правил техники безопасности на рабочем месте. Они выразили также обеспокоенность по поводу того, что в Российской Федерации по-прежнему широко распространена неофициальная занятость.
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил сожаление по поводу того, что добывающие и застроечные проекты причиняют непоправимый ущерб праву коренных народов эксплуатировать и использовать традиционно принадлежащие им земли и природные ресурсы и что Российская Федерация нередко не соблюдает принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил аналогичную обеспокоенность и рекомендовал Российской Федерации создать без дальнейших отлагательств охраняемые на федеральном уровне территории.
- Комитет рекомендовал Российской Федерации обеспечить проведение тщательного расследования всех нарушений прав человека, совершенных в ходе мероприятий по обеспечению безопасности и контртеррористических операций в Северокавказском федеральном округе, судебное преследование и наказание виновных лиц и предоставление жертвам и их семьям эффективных средств правовой защиты, включая равный и реальный доступ к правосудию и возмещению ущерба.
- Эксперты Организации Объединенных Наций по правам человека настоятельно призвали Российскую Федерацию выполнить свое позитивное обязательство в соответствии с международным правом прав человека о защите и содействии осуществлению прав на свободу мирных собраний, на свободу мнений и их свободное выражение, а также на свободу ассоциации
- Комитет по правам человека выразил обеспокоенность в связи с систематическими сообщениями о произвольных ограничениях пользования свободой мирных собраний, включая насильственный и необоснованный разгон протестующих, произвольные задержания и вынесение решений о наложении крупных штрафов и тюремном заключении за выражение политических убеждений.³⁸

Национальный мониторинг

Мониторингом национального законодательства, которое нарушает права и свободы человека, занимаются две национальные структуры, чей статус нормативно урегулирован. Это уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, действующий на основании Федерального конституционного закона от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

³⁸ Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека // Совет по правам человека, Рабочая группа по универсальному периодическому обзору, 7–18 мая 2018 года – <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/UPR/Pages/RUindex.aspx>

Нормативно-правовую базу деятельности Совета составляет Указ Президента Российской Федерации № 120 от 01.02.2011г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека».

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации - назначенное Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации должностное лицо, призванное рассматривать жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

УПЧ осуществляет свою деятельность в соответствии с ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В соответствии с п. 1 ст. 33 упомянутого закона, по окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации. Доклад подлежит опубликованию в «Российской газете».

В докладе дается общая оценка положению дел с соблюдением конституционных прав и свобод человека в России, анализируются наиболее острые проблемы в этой сфере, приводится информация о деятельности Уполномоченного... а также **для совершенствования законодательства, правоприменительной практики и административных процедур.**

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека - консультативный орган при президенте России по содействию главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информированию президента о положении дел в этой области, содействию развитию институтов гражданского общества, подготовке предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

В соответствии с Положением о Совете, утвержденным указом президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1417, в число задач СПЧ входит, в том числе, **организация проведения экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование вопросов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений президенту Российской Федерации.**

СПЧ может высказывать свою позицию посредством заявлений. Заявления могут быть выпущены от имени Совета в целом, от имени Председателя Совета, а также – от имени части членов Совета.

20) Закон РФ "О реабилитации жертв политических репрессий" от 18.10.1991 N 1761-1 (в части нераспространения действия закона на граждан Российской Федерации, репрессированных в разные годы на территориях бывших республик Советского Союза, ныне независимых государств, свидетельствуют о том, что они лишены возможности получить статус жертв политических репрессий, поскольку это не предусмотрено законодательством данных государств.)

«Решения компетентных органов Российской Федерации об отказе в реабилитации лиц указанной категории соответствуют положениям действующего Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий". При этом документы о реабилитации, выданные государственными органами государств, бывших республик СССР, имеют законную силу. По мнению Уполномоченного, практика применения указанных нормативных положений свидетельствует о несовершенстве правового регулирования в части распространения их действия лишь на граждан Российской Федерации, которые подверглись политическим репрессиям исключительно на территории Российской Федерации, в результате чего наши соотечественники, репрессированные на территории союзных республик бывшего

СССР, остаются без гарантированной защиты их прав.»³⁹.

21) "Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации" от 08.01.1997 N 1-ФЗ⁴⁰

(в части отмены положения, согласно которому осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта, в котором они проживали или были осуждены)

Часть 2. Статьи 73 УИК РФ.

В докладе УПЧ за 2007 год⁴¹ было отмечено, что, «в соответствии с ч. 1 ст. 73 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, "осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены". Одновременно ч. 2 той же статьи оговаривала вполне разумные условия, при которых осужденные могли направляться в исправительные учреждения "другого ближайшего субъекта Российской Федерации". Понятно, что, если там, где живет или был осужден человек, просто нет подходящих исправительных учреждений, или, например, эти учреждения переполнены, его направление для отбывания наказания в другое место вблизи дома - мера вынужденная. И по большому счету не нарушающая право осужденного на поддержание связей с семьей и на социальную реабилитацию.

Однако в июле 2007 года в ч. 2 ст. 73 УИК РФ было внесена небольшая поправка, изменившая суть этой нормы. Теперь речь идет о вынужденном направлении осужденных не в "другой ближайший", а просто в "другой" субъект Российской Федерации. С учетом огромных размеров нашей страны указанная поправка позволяет направлять осужденных для отбывания наказания за тысячи километров от дома, что, конечно, нарушает их право на поддержание связей с семьей и на социальную реабилитацию. В свою очередь, ФСИН России, к сожалению, предоставленными возможностями пользуется весьма широко. Примеров того, как осужденного вопреки его просьбам и здравому смыслу отправляют чуть ли не на другой конец страны, в почте Уполномоченного немало».

«...В своем заключении на этот законопроект Уполномоченный обращал внимание законодателя на то, что многие его положения не только нарушают положения международных и европейских пенитенциарных правил, являющихся для России теми нормами и стандартами, которые она должна соблюдать в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, но и вступают во внутренние противоречия с положениями ст. 1 и 9 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, согласно которым одной из основных целей уголовно-исполнительного законодательства является подготовка осужденного после его освобождения к условиям жизни в нормальной социальной среде. К сожалению, Федеральный закон был принят без учета правовой позиции Уполномоченного. Представляется, что в своем нынешнем виде этот закон может стать предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В этом случае Уполномоченный будет готов вновь изложить свою правовую позицию.»

В докладе УПЧ за 2009 год⁴² данная проблема была упомянута повторно: «...Однако в 2007 году в упомянутую ст. 73 УИК РФ были внесены изменения, позволяющие направлять осужденных для отбывания наказания в любой субъект Российской Федерации. Такая новация ожидаемо привела к тому, что лишение свободы стало в гораздо большей степени мерой карательной, нежели исправительной. Особенно с учетом того, что Федеральная служба исполнения наказаний быстро привыкла пользоваться своим новым правом в ущерб как справедливости, так и экономической целесообразности. Осужденных из г. Москвы направляют

³⁹ Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой к Председателю Государственной Думы С. Е. Нарышкину от 26 июня 2014 г.

⁴⁰ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12940/468cf0b6c22313ab3ce167d13d485a05ab9f4489/

⁴¹ Закон сильнее власти. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 4341. 2007. – 13 апреля

⁴² Права не дают, права берут. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 115(5194). 2010. – 28 мая – <https://rg.ru/2007/04/13/upolnomochennyj-doklad-dok.html>

теперь в Читинскую область, из Краснодарского края в Хабаровский край или Архангельскую область, из Республики Татарстан в Республику Коми.

Уполномоченный убежден в том, что настало время исправить допущенную ошибку, восстановив ст. 73 УИК РФ в прежней редакции.»

Часть 1. Статьи 103 УИК РФ

В докладе УПЧ за 2009 год⁴³ было отмечено, что, «с одной стороны, согласно ст. 9 УИК РФ законодатель определяет труд как одно из основных средств исправления осужденного. В силу этого ст. 103 УИК РФ устанавливает обязанность осужденного трудиться. С другой стороны, осужденный, как правило, жестко ограничен в выборе работы условиями конкретного исправительного учреждения, в котором он содержится. В совокупности все это, видимо, позволяет предположить, что государство в лице органов уголовно-исполнительной системы несет обязанность обеспечить работой всех осужденных без исключения. С этим как раз и имеются немалые трудности. Согласно оценкам, в настоящее время в российских исправительных учреждениях не занят трудом почти каждый пятый осужденный. Стоит заметить, что не имеющий работы осужденный находится в заведомо не равном положении с работающим осужденным при рассмотрении судом ходатайств об условно-досрочном освобождении.

Почти половина осужденных при поступлении в исправительные учреждения не имеют профессиональных и трудовых навыков. Ясно, что приобрести эти навыки, столь необходимые для их ресоциализации после отбытия наказания, осужденные могут только в процессе труда. В целом, таким образом, отсутствие в исправительном учреждении достаточного количества рабочих мест объективно чревато рецидивами преступлений.»

22) Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях"

(в части преамбулы, выделяющей среди религиозных течений те, за которыми признается «особая роль» в жизни и истории страны)

Выдержка из доклада УПЧ⁴⁴ за 2005 год: «...Но нельзя не видеть, что также неуклонно растет и число организаций, постоянно сталкивающихся с трудностями при попытке добиться государственного признания и получить статус юридического лица, что, безусловно, предоставляет гражданам более широкие возможности при реализации их мировоззренческих (религиозных или нерелигиозных) убеждений. В числе этих организаций - разнообразные православные объединения, не относящиеся к Московской патриархии, Свидетели Иеговы, Общество Сознания Кришны, пятидесятнические церкви, Церковь Иисуса Христа святых последних дней и другие. Ограничение деятельности подобных организаций осуществляется не на правовых основаниях, а в силу субъективных, конфессиональных, идеологических и иных предпочтений, которые кажутся иным представителям власти "правильными" и "достаточными" для отказа в удовлетворении законных просьб российских граждан. Широко используется при этом и такое сугубо неправовое понятие, как "нетрадиционные религии", что, по сути, означает абсурдное деление граждан, придерживающихся различных религиозных убеждений, на "наших" и "не наших". Подчас суды применяют понятие "нетрадиционные религии" вкупе со столь же неправовым определением "секта" в качестве юридического аргумента при отказе гражданам в регистрации их объединений. Все это нельзя воспринимать иначе как намеренное нарушение и умаление базисного конституционного принципа равенства граждан независимо от их отношения к религии, а также принципа равенства перед законом всех общественных, в том числе и

⁴³ Права не дают, права берут. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 115(5194). 2010. – 28 мая. (<https://rg.ru/2007/04/13/upolnomochennyj-doklad-dok.html>)

⁴⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год. Продолжение // Российская газета. Федеральный выпуск. № 4104. 21 июня 2006 года

религиозных, объединений.

В определенной мере возникновению и сохранению такой ситуации способствует, к сожалению, преамбула Федерального закона от 26.09.1997 N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях", выделяющая из общего числа религий те, за которыми признается "особая роль" в истории страны. Такая позиция, базирующаяся на историко-культурных и мировоззренческо-идеологических аргументах, вряд ли уместна в правовом акте, регулирующем "правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также положение религиозных объединений" (статья 1). Аналогичные замечания в адрес преамбулы содержатся и в ряде документов Совета Европы и Европейского Суда по правам человека.

Отдельными политическими, общественными и религиозными деятелями постоянно предпринимаются попытки закрепить неравное отношение к религиям, выраженное в преамбуле, в виде отдельного закона. Только сам факт предварительного обсуждения одного из таких законопроектов ("О традиционных религиозных организациях в Российской Федерации") вызвал неприятие со стороны огромного числа религиозных объединений. Они требовали, в том числе и в своих обращениях к Уполномоченному, не допустить принятия закона, явно не соответствующего духу Конституции Российской Федерации и потенциально способного подорвать только налаживающийся в России межконфессиональный диалог.

Еще одним основанием к отказу так называемым "нетрадиционным" религиозным объединениям в регистрации служит ссылка органов власти и регистрирующих органов на необходимость обязательного 15-летнего срока их существования по месту предполагаемой регистрации (пункт 5 статьи 11 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях"). Как пишут граждане в своих обращениях к Уполномоченному, все чаще ссылка на это правило используется как метод борьбы с неугодными религиозными объединениями и потому воспринимается верующими как форма ограничения их прав и подавления их религиозных убеждений.

Представляется, что использование "правила 15 лет" можно было бы считать оправданным лишь по отношению к совершенно новым организациям, неизвестным не только в России, но и за ее пределами. Формальное же применение этого правила к религиозным организациям, существующим многие десятилетия, пусть даже не в России, а за рубежом, вряд ли обоснованно.

Ситуация с неправомерными или формально оправданными отказами в регистрации тех или иных религиозных объединений, произвольно отнесенных к числу "нетрадиционных", "не уважаемых" и не сыгравших "особой роли" в истории страны, приобрела теперь и международное звучание. Некоторые из таких объединений обратились в международные судебные инстанции. Уже сегодня Европейский Суд по правам человека признал в качестве приемлемых к рассмотрению жалобы религиозных объединений из Москвы, Нижнекамска (Республика Татарстан), Сургута (Тюменская область), Челябинска, которым было отказано в регистрации, в том числе и по причине их принадлежности к так называемым "нетрадиционным религиям" или несоблюдения "правила 15 лет". Практика Европейского Суда по правам человека показывает, что упоминаемые основания для отказа религиозным объединениям в государственном признании будут почти неизбежно признаны несовместимыми с международными стандартами в области прав человека и обязательствами России по международным договорам.»

23) Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации"

По мнению Уполномоченного, закон во многом затруднил приобретение российского гражданства для бывших граждан СССР. Ситуация была несколько улучшена с принятием⁴⁵ изменений, внесенных по инициативе Президента Российской Федерации, однако Уполномоченному продолжили поступать многочисленные жалобы, свидетельствующие о необходимости его дальнейшего совершенствования⁴⁶.

⁴⁵ Федеральный закон от 11.11.2003 N 151-ФЗ

⁴⁶ Что для гражданина право, то для чиновника долг. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Правозащитные организации отмечали, что изменения в закон были приняты скоропалительно, без детального обсуждения и сразу в трех чтениях.⁴⁷

Отмечалось, что ряд внесенных изменений носит неправовой характер. Так, отсчет 5-летнего срока непрерывного проживания на территории РФ, необходимого для приобретения гражданства в общем порядке, в случае отсутствия у претендента на его получение вида на жительство исчисляется для лиц, прибывших в Россию до 1 июля 2002 года, со дня регистрации по месту жительства. Прежде всего, она не соответствует статье 3 Закона РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", согласно которой регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

Эта норма Закона РФ относима к иностранным гражданам и лицам без гражданства: "Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации" (статья 1 Закона РФ). Регистрация объявляется основанием получения гражданства. Таким образом, эта формальность (а регистрация является именно формальностью, а не правоустанавливающим фактом) влечет несоразмерные правовые последствия. Люди, годами на законных основаниях проживавшие в Российской Федерации, не имея постоянного места жительства (например, снимая жилье и регистрируясь по месту временного пребывания), не были предупреждены о том, что от их регистрации по месту жительства будет зависеть реализация их права на гражданство. Таким образом, государство решило поменять правила игры задним числом, обманув сотни тысяч людей, не связывавших проблему получения гражданства с регистрацией по месту жительства. Государство, кроме того, ухудшило их правовой статус, поставив в неравное положение с теми, кто до июля 2002 года имел постоянную регистрацию. По сути, нарушен принцип статьи 54 Конституции, согласно которому никто не должен нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Конечно, новая редакция закона не объявляет людей, живших в России без регистрации, правонарушителями. Но она фактически наказывает их за отсутствие регистрации, существенно ограничивая их в правах, порождаемых гражданством. Между тем, и действовавшее ранее, и современное административное законодательство определяет за нарушение регистрационных правил только штраф, но не поражение в одном из основных прав - праве на гражданство.

Кроме того, решая проблемы одной группы, новый пункт ставит в невыгодное положение другую: после вступления в силу Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и подзаконных актов к нему многие поспешили обзавестись видом на жительство как стартовой ступенькой к дальнейшему получению гражданства. Эти люди могли иметь регистрацию до 1 июля 2002 года и, следовательно, даже возможность подтвердить 5-летний срок. Однако, получив вид на жительство, они отрезали тем самым себя от неожиданно дарованных таким как они льготных возможностей.

24) Федеральный закон от 25.07.2002 N 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе"

Подвергаются серьезной критике со стороны многих общественных организаций и граждан определенные положения Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе" как не соответствующие международной практике в этой области.

В частности, 24 июня 2014 года Конституционный Суд РФ принял Определение № 1470-О⁴⁸ по жалобе

Федерации за 2004 год // Российская газета. Федеральный выпуск. № 3733. 31 марта 2005 года

⁴⁷ Законотворческий процесс в Государственной думе. Правозащитный анализ. Правозащитный центр «Мемориал». 63 выпуск (специальный). 28 ноября 2003 года. – <http://old.memo.ru/hr/gosduma/63/03.htm>

⁴⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 24 июня 2014 г. N 1470-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы

гражданина Андрея Суворова, просившего признать не соответствующими Конституции несколько статей Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе». Лев Левинсон, один из ведущих специалистов в области АГС, в своём комментарии⁴⁹ выделил два значимых момента.

1. Ссылаясь на практику Европейского Суда по правам человека, Конституционный суд пояснил: "лишь неприятие военной службы, мотивированное серьезным и непреодолимым конфликтом между обязанностью служить в армии и убеждениями лица или глубоко и искренне исповедуемыми религиозными или иными взглядами, составляет убеждение или взгляд достаточных серьезности, связности и значения для использования гарантий статьи 9 «Свобода мысли, совести и религии» Конвенции о защите прав человека и основных свобод (постановление от 7 июля 2011 года по делу «Баятян (Bayatyan) против Армении»).

Таким образом, убеждениями, которые могут быть основанием для замены военной службы на альтернативную гражданскую, являются не любые, а только серьезные, глубокие и искренние убеждения, вступающие в непреодолимый конфликт с военной службой. Из этого следует, что, подавая заявление, гражданин должен указать, что его убеждения являются серьезными, глубокими и искренними. Поскольку не существует средства измерения этих критериев, они принимаются на веру.

2. «...право на замену военной службы альтернативной гражданской службой не означает, что гражданину предоставлено ничем не обусловленное право выбора между военной службой и альтернативной гражданской службой и что само по себе отрицательное представление гражданина о военной службе и его нежелание в связи с этим проходить военную службу дают ему право на её замену альтернативной гражданской службой...»

Таким образом, Конституционный Суд практически не допускает наличие политических убеждений, которые включают в себя протест против обязательного призыва на военную службу. Определение явно показывает тот факт, что инстанция призыва в праве указать на то, что призывник имеет «не те» убеждения.

25) Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

В докладе⁵⁰ УПЧ за 2005 год было отмечено, что «новая редакция Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", расширяющая права и возможности муниципальных образований, в том числе и в вопросах, связанных с жизнедеятельностью уже имеющих или вновь образуемых религиозных объединений, вызывает дополнительную озабоченность. Как представляется, в такой своей редакции указанный закон может усугубить существующие и спровоцировать новые конфликтные ситуации вокруг бывшей церковной собственности по вопросам выделения земельных участков под строительство культовых зданий, реализации религиозными объединениями представленных им законодательством о свободе совести прав.

Уполномоченный поддерживает решение Президента России о переносе сроков окончания реформы местного самоуправления на 1 января 2009 года. Оставшееся время надо использовать для дополнительного анализа религиозной обстановки на местах, выявления проблемных узлов, для обучения государственных и муниципальных служащих, непосредственно отвечающих за взаимодействие с религиозными объединениями.»

гражданина Суворова Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 2, пункта 1 статьи 11 и пункта 2 статьи 12 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе"

⁴⁹ Комментарий Льва Левинсона к определению Конституционного Суда РФ об убеждениях, позволяющих реализовать право на АГС. (электронный ресурс) <http://www.nis-army.org/ru/news/kommentarii-k-opredeleniyu-konstitutsionnogo-suda-rf-ob-ubezhdeniyakh-pozvolyayushchikh-realizo>

⁵⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год. Продолжение // Российская газета. Федеральный выпуск. № 4104. 21 июня 2006 года

**26) Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"⁵¹
(закон о монетизации льгот)**

В докладе УПЧ за 2005 год⁵² было отмечено, что «Поспешность в его реализации, недостаточная предварительная проработка и неточные статистические данные на первом этапе привели к массовым нарушениям прав граждан.

Необходимость совершенствования системы социального обеспечения выявилась давно. Существовавшая ранее система натуральных выплат и льгот для отдельных категорий граждан характеризовалась крайней неупорядоченностью. Финансовые обязательства государства не были четко определены. В конечном итоге это приводило к тому, что многие хозяйствующие субъекты (транспортные организации, организации связи, коммунальные службы) необоснованно завышали тарифы на предоставляемые услуги. К оплате органам государственной власти и местного самоуправления предъявлялись многократно завышенные платежные требования, а в случае отказа от их исполнения следовало обращение в судебные органы, которые в большинстве случаев выносили решения в пользу хозяйствующих субъектов. Помимо этого, оставляло желать лучшего качество предоставляемых услуг.

В идеале планировалось упорядочить систему социальной помощи гражданам посредством перехода к адресному предоставлению мер социальной поддержки. На этапе обсуждения законопроекта Уполномоченный по правам человека неоднократно выступал в защиту прав лиц, чьи льготы с 1 января 2005 года подлежали замене денежными компенсациями. Однако при принятии закона большая часть замечаний осталась неучтенной.

Первые месяцы исполнения нового закона оказались очень тяжелыми. В отдельных регионах натуральные льготы были отменены раньше, чем начались ежемесячные денежные выплаты, призванные их заменить. В подавляющем большинстве случаев это объяснялось отсутствием достоверной статистики, полного реестра лиц, имеющих право на получение установленных льгот.

В ряде субъектов Российской Федерации не были обеспечены выплаты компенсаций, установленные законодательством этого региона в отношении ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. В частности, в первые месяцы 2005 года в Коми-Пермяцком автономном округе не была завершена работа по выработке порядка реализации прав указанных граждан; в Республике Марий Эл ввиду отсутствия республиканских нормативных правовых актов в отдельных муниципальных образованиях не выплачивалась денежная компенсация оплаты проезда на общественном транспорте. Были отмечены также случаи, когда органы государственной власти и местного самоуправления отдельных регионов (Воронежская, Псковская, Саратовская и другие области) своими решениями отменяли ряд установленных ими ранее льгот, не заменив их необходимыми ежемесячными денежными выплатами, или же устанавливали выплаты на уровне, не возмещающем утраченные льготы.

В большинстве случаев уже весной 2005 года удалось добиться нормализации ситуации. Однако остаются регионы, в которых до конца года сохранялись проблемы с обеспечением льготных категорий граждан лекарственными средствами - республики Бурятия, Карелия, Сахалинская область. Не решены вопросы о мерах социальной поддержки инвалидов, в том числе детей-инвалидов, а также лиц, их

⁵¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49025/

⁵² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 год. Продолжение // Российская газета. Федеральный выпуск. № 4104. 21 июня 2006 года

сопровождающих.

Уже во второй половине 2005 года наметилась новая тревожная тенденция, требующая пристального внимания со стороны государства. Как известно, все граждане, имеющие право на получение так называемого социального пакета, до 1 октября 2005 года могли выбрать, что именно они хотели бы получать в следующем году: ежемесячную денежную компенсационную выплату или социальный пакет, включающий в себя бесплатные лекарства, санаторную путевку и бесплатный проезд в пригородных электричках. К началу сентября от натурального социального пакета отказались около 2 млн. льготников. Это вызывает опасения, поскольку лица, ежемесячно получающие сумму менее 500 рублей, в случае необходимости не смогут провести курс лечения дорогостоящими лекарственными препаратами, включенными в список льготных. Все это может привести к еще большему ухудшению здоровья нации и отрицательно сказаться на демографической ситуации в стране.»

27) "Жилищный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ⁵³

(в части положений, возлагающих бремя капитального ремонта общего имущества на собственников квартир (домовладельцев) (ст.ст. 153, 167, 169 ЖК РФ)

В докладе УПЧ за 2006 год⁵⁴ было отмечено, «что, в соответствии со статьей 16 Закона Российской Федерации от 04.07.1991 г. N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", на основании которого приватизировались квартиры в России, обязанность производить капитальный ремонт жилищного фонда после приватизации сохраняется за бывшим наймодателем - то есть за государством (муниципальным образованием). К сожалению, органы государственной власти не нашли ничего лучше, как "уступить" собственникам квартир (домовладельцам) поистине непомерные расходы на капитальный ремонт изношенного жилищного фонда.

Состояние приватизированного жилищного фонда близко к критическому - около 62% жилых помещений были введены в эксплуатацию более 30 лет назад, а 35,7 млн. кв. метров жилья могут быть отнесены к категории аварийного. Более одной третьей части населения России живет за чертой бедности. С учетом этих обстоятельств невыполнение государством своих обязательств по капитальному ремонту жилищного фонда может привести к росту социальной напряженности.

Больше того, собственники жилых помещений, начиная с 1996 года, оплачивали проведение капитального ремонта в своих домах. Согласно законодательству, действовавшему в тот период, структура платежей населения за жилье всех форм собственности состояла из стоимости коммунальных услуг, содержания, текущего и капитального ремонта мест общего пользования (постановления Правительства Российской Федерации от 18.06.1996 г. N 707 и от 02.08.1999 г. N 887).

28) Федеральный закон от 10.06.2008 г. N 76-ФЗ "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"⁵⁵

В докладе УПЧ за 2009 год⁵⁶ было отмечено, что «закон отнюдь не безупречен, в частности, потому, что исключает возможность проверки исправительных учреждений без предварительного уведомления органов ФСИН. В такой редакции закон противоречит рекомендациям Комитета ООН против пыток, который на своих сессиях и в 2006-м, и 2007 году подчеркнул необходимость создания в

⁵³ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/41d388ff42a6125921acb1c8d36071ff5d8b238d/

⁵⁴ Закон сильнее власти. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 4341. 2007. – 13 апреля. (<https://rg.ru/2007/04/13/upolnomochennyj-doklad-dok.html>)

⁵⁵ <http://base.garant.ru/12160914/>

⁵⁶ Права не дают, права берут. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 115(5194). 2010. – 28 мая. (<https://rg.ru/2007/04/13/upolnomochennyj-doklad-dok.html>)

нашей стране системы проверки мест лишения свободы "без предварительного уведомления". (В этой связи любопытен, чтобы не сказать, парадоксален тот факт, что согласно циркуляру Главного управления мест заключения (ГУМЗ) НКВД СССР, изданному в 1929 году, общественные наблюдатели имели постоянные пропуска, дававшие им право посещения любых инспектируемых исправительных учреждений без уведомления администрации.)».

В докладе УПЧ за 2012 год⁵⁷ было отмечено, что: Практика применения положений вышеназванного Федерального закона выявила еще одну проблему: вне сферы контроля ОНК необоснованно оказались транспортные средства для перевозки осужденных и задержанных (спецавтомобили, спецвагоны), служебные помещения органов полиции, помещения для содержания подсудимых в зданиях судов. Между тем жалобы на нарушения прав осужденных и задержанных именно в указанных местах поступают к Уполномоченному довольно регулярно. Для устранения указанного пробела необходимо внесение соответствующих дополнений в названный выше Федеральный закон N 76-ФЗ.

29) Федеральный закон от 03.12.2008 г. №242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»⁵⁸

В докладе УПЧ за 2009 год⁵⁹ отмечено, что, «оценивая содержание и первый опыт применения нового закона, Уполномоченный отмечает, что, несмотря на конституционно оправданные цели геномной регистрации, сроки хранения полученной таким образом персональной информации чрезмерно велики. Биологический материал, отобранный у попавшего в поле зрения правоохранительных органов гражданина, будет храниться 70 лет, несмотря на его оправдание или освобождение в связи непричастностью к преступлению. Осужденный за тяжкое или особо тяжкое преступление оставит свой геномный «след» на 100 лет, что никак не соответствует любым мыслимым срокам погашения судимости или давности. Общий принцип сохранения персональной информации – «хранить, пока без этого невозможно достичь оправданной цели» – в данном случае, безусловно, нарушен.»

30) Федеральный закон от 12.04.2010 N 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств"

В части, закрепляющей, что для испытания новых лекарственных средств на лицах, признанных недееспособными, достаточно лишь согласия законных представителей. (Статья 43, ч 7 указанного закона)

УПЧ в своем докладе за 2010 год отмечал, что «Окончательная редакция ч. 7 ст. 43 указанного закона устанавливает, что для испытания новых лекарственных средств на лицах, признанных недееспособными, достаточно лишь согласия их законных представителей. По-видимому, такая норма крайне слабо согласуется с запретом ст. 21 Конституции России: «никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным и иным опытам». Ведь это право не подлежит ограничению и распространяется на всех, включая лиц, которые в силу психического расстройства не могут понимать значение своих действий и руководить ими.»

Следует учитывать, что в большинстве случаев в качестве законных представителей недееспособных выступают представители администрации учреждения, в котором эти лица содержатся. Нельзя к тому же забывать и о правовой позиции Конституционного Суда России (Постановление от 27.02.2009 г. №4-П) и Европейского Суда по правам человека (Постановление от 27.03.2008 по делу «Штукатуров против России»), согласно которой лицо, признанное невменяемым, сохраняет свое право на справедливое

⁵⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 68 (6044). – 29 марта 2013 года (<https://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>)

⁵⁸ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82263/

⁵⁹ Права не дают, права берут. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 115(5194). 2010. – 28 мая. (<https://rg.ru/2007/04/13/upolnomochennyj-doklad-dok.html>)

судебное разбирательство при решении вопроса о недобровольной госпитализации.

Норма ч. 7 ст. 43 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств», таким образом, явно принята вопреки этой позиции. Опирающейся, кстати говоря, на такие основополагающие документы в этой области, как Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятые 17 декабря 1991 года Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 46/119.

Понятно, что развитие фармакологии невозможно без испытания новых лекарственных средств, в том числе и на недееспособных пациентах. Но вопрос об этом должен, по мнению Уполномоченного, также решаться в судебном заседании с участием самого пациента, а не только его законных представителей. Именно суд должен сделать все от него зависящее для того, чтобы выяснить волю пациента, равно как и изучить доводы его законных представителей. Испытание новых лекарств на недееспособном пациенте – дело чрезвычайно серьезное. Поэтому никакие предусмотренные законом меры повышения ответственности и добросовестности его законных представителей из числа медицинских работников не будут лишними.

Предвидя возражения о недопустимости возложения на суд решения медицинских вопросов, Уполномоченный подчеркивает, что в данном случае речь идет о правовой категории, включенной в перечень конституционных прав, – защите от бесчеловечного обращения и недобровольных опытов. Обеспечение реализации этого права без какой-либо дискриминации, в том числе в отношении недееспособных (невменяемых) лиц, возложена именно на суд.»

**31) Федеральный закон от 02.05.2012 г. N 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"⁶⁰
(о муниципальном фильтре)**

Из доклада УПЧ за 2012 год⁶¹: «Уполномоченный не смог установить конституционных оснований для осуществления Президентом Российской Федерации консультаций с кандидатами на должность главы субъекта Российской Федерации, выдвинутыми партиями, и самовыдвиженцами. По мнению Уполномоченного, такие консультации не предусмотрены частью 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации, которая наделяет главу государства правом использования согласительных процедур для разрешения разногласий лишь между органами государственной власти. Кроме того, Закон не допускает вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, в том числе и в части, касающейся выдвижения их кандидатов на выборах любого уровня.»

В докладе УПЧ за 2015 год⁶² отмечалось, что: «Одним из видов использования административного ресурса является практика применения процедуры "муниципального фильтра" на выборах глав субъектов Российской Федерации.

В единый день голосования в 2015 году "муниципальный фильтр" применялся в 21 субъекте, где состоялись выборы глав регионов. При этом процент необходимых подписей муниципальных депутатов варьировался от минимального до максимального. Минимально допустимый порог (5%) был установлен в Республике Татарстан и в Омской области. Максимальные требования по "муниципальному фильтру" устанавливались в Костромской области (8%), Кемеровской области (8%),

⁶⁰ <http://base.garant.ru/70169404/>

⁶¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 68 (6044). – 29 марта 2013 года (<https://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>)

⁶² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 61 (6929). – 24 марта 2016 года (<https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html>)

Республике Марий Эл (9%) и Краснодарском крае (10%).

Федеральным законом ограничено лишь предельное число сдаваемых в избиркомы подписей от одного кандидата (не более 5%), а количество подписей, которые кандидаты могут резервировать в свою поддержку без передачи в избиркомы ("про запас"), не ограничено и трудно верифицируемо. Отсутствие предусмотренного в нормативно-правовых актах максимального количества необходимых для прохождения муниципального фильтра подписей депутатов может создавать благоприятную почву для недобросовестной конкуренции, когда один из кандидатов, посредством тех или иных обстоятельств ставший монополистом в получении подписей муниципальных депутатов, оставляет прочих кандидатов фактически лишенными возможности участвовать в дальнейшей предвыборной кампании.

Данная законодательная процедура на практике оказывается не лишенной недостатков. Не оспаривая конституционность норм положений Федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", необходимо отметить наличие проблем в фактических механизмах их применения. Труднодоказуемым, но вполне очевидным механизмом являются "консультации" глав районов и представительных органов местного самоуправления по вопросам предоставления подписей за "нужных" кандидатов. Соответственно, остальные "самостоятельные" кандидаты являются нежелательными фигурами для постановки подписей за них. Латентное использование административного ресурса фактически становится препятствием для реализации активного избирательного права - быть избранным в органы власти.

Институт "муниципального фильтра", как комплекс специальных предварительных условий, несоблюдение которых позволяет исключить из избирательного процесса лиц, не имеющих достаточной поддержки избирателей, не должен использоваться ни в целях создания необоснованных преимуществ кандидатам, представляющим определенную политическую силу, ни для произвольного исключения из избирательного процесса кандидатов, находящихся в оппозиции. Аналогичной позиции придерживается Конституционный Суд Российской Федерации, выразивший ее в своем Постановлении от 24 декабря 2012 года N 32-П.

Возможно, разрешением сложившейся ситуации может стать либо наделение каждого муниципального депутата правом поддержать своей подписью одного и более кандидатов одновременно, либо определение максимально допустимого количества подписей для одного кандидата, что позволит исключить дискриминацию избирательных прав при прохождении муниципального фильтра и избежать подмены голосования процедурой поддержки выдвижения кандидата.»

В докладе УПЧ за 2017 год⁶³ отмечается, что «В целях повышения конкурентоспособности на выборах глав субъектов Российской Федерации заслуживают обсуждения предложения о совершенствовании так называемого "муниципального фильтра", введенного в 2012 году. Это возможно осуществить как путем снижения максимального количества подписей муниципальных депутатов, требуемого для регистрации лица в качестве кандидата на пост главы субъекта Российской Федерации, так и предоставления возможности каждому депутату поддерживать нескольких кандидатов.»

32) Федеральный закон от 08.06.2012 г. N 65-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"⁶⁴

⁶³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 81 (7544). – 17 апреля 2018 года – <https://rg.ru/2018/04/16/doklad-site-dok.html>

⁶⁴ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130936/

В докладе УПЧ за 2012 год утверждалось⁶⁵, что «столь же поспешно, менее чем за месяц, и притом без какого-либо содержательного общественного обсуждения был принят и Федеральный закон от 08.06.2012 г. N 65-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", значительно ужесточивший наказания за нарушение порядка организации и проведения всех этих массовых мероприятий. По мнению Уполномоченного, некоторые из включенных в КоАП РФ наказаний, например, штрафы до 1,5 млн рублей или обязательные работы, не соответствуют принципам соразмерности и справедливости. Непостижимым образом наказания за административные правонарушения оказались выше, чем наказания за такие преступления, как "Умышленное уничтожение или повреждение имущества" (ч. 1 ст. 167 УК РФ), "Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем" (ч. 1 ст. 175 УК РФ), "Вандализм" (ч. 1 ст. 214 УК РФ), " Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ" (ч. 1 ст. 221 УК РФ) и многие другие.

В своей прежней редакции Федеральный закон от 19.06.2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" содержал подробный и обоснованный перечень мест, где запрещалось проведение этих публичных мероприятий (п. 2 ст. 8 Закона). Эта норма эффективно сдерживала попытки органов власти ряда субъектов Российской Федерации "дополнить" указанный федеральный перечень другими запретными для публичных мероприятий зонами. В число которых зачастую попадали чуть ли не все места, пригодные для проведения публичных мероприятий. Тот же Закон в новой редакции, напротив, предоставил законодателю субъекта Российской Федерации практически полную свободу вводить собственные зоны, запретные для публичных мероприятий. В результате появились или готовятся региональные законы, запрещающие их проводить, например, на тротуарах (Ивановская и Липецкая области), ближе 200 метров от частной земельной собственности без письменного разрешения ее владельца (Чувашская Республика, Челябинская область), на площадях, где находятся органы власти (г. Санкт-Петербург) и т.д. Любые подобные ограничения представляются избыточными и не соответствующими ни норме Закона, позволяющей проводить публичные мероприятия в любых пригодных для этих целей местах (ст. 8), ни рекомендациям ОБСЕ, согласно которым свобода мирных собраний включает и возможность протестовать в прямой видимости от объекта, которому протест адресован. Новая редакция Закона содержит и ряд других ограничений проведения публичных мероприятий, превращая его, по существу, в "разрешительный". В конце ноября отчетного года изменения, внесенные в Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", - были рассмотрены в Конституционном Суде Российской Федерации, куда Уполномоченный представил свое заключение.

14 февраля 2013 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес Постановление, которым признал противоречащим Конституции Российской Федерации ряд спорных законоположений. Так, Суд установил, что минимальный размер штрафа за нарушения правил проведения массовых мероприятий (10 тыс. рублей для граждан и 50 тыс. рублей для должностных лиц) - не позволяет учесть все обстоятельства дела и обеспечить должную индивидуализацию ответственности; назначение обязательных работ в качестве административного наказания за одно лишь формальное нарушение законодательства о публичных мероприятиях может быть расценено как средство подавления инакомыслия; установление гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия за действия его участников вне зависимости от его вины и надлежащей осмотрительности, оказывает сдерживающее воздействие на свободу собраний и противоречит принципам обоснованности и справедливости; норма о специально отведенных местах для публичных мероприятий ("гайд-парках") приводит к неравенству юридических условий реализации гражданами своего права на свободу собраний до тех пор, пока региональные власти не установили такие места, как минимум, в каждом городском округе и муниципальном районе.

⁶⁵ <https://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>

Ранее, 8.06.2012, на стадии законопроекта, СПЧ принял заявление⁶⁶, в котором выразил обеспокоенность перспективой его принятия: «принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации в ускоренном порядке и с нарушением многих законных процедур Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в ряде своих положений не согласуется с международными обязательствами, Конституцией и законодательством Российской Федерации.

Положения закона, с нашей точки зрения, противоречат принципам справедливости, верховенства права, здравому смыслу, и сформулированы таким образом, что создают широчайший простор для злоупотреблений со стороны исполнительной и судебной власти. Особенно беспокоит, что установленные законом штрафы, которые равны размеру годового заработка большинства граждан или в несколько раз его превышают, направлены только на одно – запугать тех, кто реализует свое конституционное право на свободу мирных собраний.

Мы крайне обеспокоены тем, что вместо защиты прав граждан новый закон может уже в ближайшее время стать орудием произвола и неправомерного насилия.»

**33) Федеральный закон от 20.07.2012 г. N 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента"⁶⁷
(закон об иностранных агентах)**

УПЧ в своем докладе за 2012 год отмечал⁶⁸, что «российские НКО, участвующие в "политической деятельности" на территории России и получающие денежные средства и иное имущество из иностранных источников, обязаны регистрироваться в качестве "иностранцев". Многие в Законе вызвали в российском правозащитном сообществе серьезные сомнения. Некоторые из которых представляются обоснованными. Нельзя, в частности, не обратить внимания на чрезвычайно широкую трактовку понятия "политическая деятельность", под которое рискуют попасть едва ли не все правозащитные организации в нашей стране. Такая трактовка позволяет приравнять к политической деятельности любую критику государственных органов. Но ведь в условиях демократии движение за права человека априори носит неполитический характер и, что характерно, объединяет людей самых разных политических взглядов. Эти люди - не враги, а союзники своего государства, стремящиеся помочь ему исправить допущенные ошибки и тем самым стать лучше и сильнее. Именно поэтому в новой России правозащитники, кое-кто из которых еще успел стать узником советских лагерей и тюрем за "диссидентскую" деятельность, активно сотрудничают с государством, при необходимости честно заявляя о своем несогласии с ним по тем или иным вопросам. В целом, думается, что нашей развивающейся демократии не к лицу воспринимать правозащитное движение по шаблонам советского прошлого, оперируя характерными для этого прошлого клише и словесными оборотами.»

Также, в докладе за 2013 год⁶⁹ УПЧ отмечал, что «оба ключевых понятия нового Закона содержат явные признаки правовой неопределенности, лишь усугубляемые тем, что Закон предлагает каждой НКО самостоятельно определить, подпадает ли она под его действие, подав в контролирующие органы заявление о включении в реестр "иностранцев", действующих в интересах своего зарубежного "хозяина", а не российского общества. Руководитель НКО, не подавший такого заявления

⁶⁶ Заявление Совета в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" // Сайт СПЧ, 08.06.2012 – <http://www.president-sovet.ru/documents/read/46/>

⁶⁷ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/

⁶⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 68 (6044). – 29 марта 2013 года (<https://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>)

⁶⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 80 (6352). – 9 апреля 2014 года (<https://rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>)

по той причине, что иностранным "наймитом" НКО себя искренне не считает, может быть привлечен к серьезной ответственности вплоть до уголовной (ст. 330.1 УК РФ).

Стоит также напомнить, что ни новый Закон, ни принятый для его конкретизации ведомственный акт (приказ Минюста России от 30.11.2012 г. № 233 "О порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента") не предусматривают процедуры исключения из реестра "иностранцев", даже после того, как конкретная НКО прекратит получение денежных средств из иностранных источников. В силу этого однажды признанная "иностранцем" НКО рискует остаться им навсегда.»

Обобщая имеющуюся практику, УПЧ в 2013 году⁷⁰: «пришел к выводу о том, что ее многочисленные издержки – это не вина, а скорее, беда правоприменителя. В своем нынешнем виде Закон слишком несовершенно, не работает так, как ожидалось, и в силу этого нуждается в переработке. В июне отчетного года Уполномоченный изложил свои наблюдения на этот счет Президенту Российской Федерации. Кроме того, в августе отчетного года, рассмотрев поступившие к нему заявления руководителей четырех российских НКО, Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой признать ч.1 ст. 19.34 КоАП РФ во взаимосвязи с п. 6 ст. 2 и п.7 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 13 (части 1 - 4), 19 (части 1,2), 30 (части 1), 45, 46 (части 1,2), 55 (части 3) и не отвечающими принципам:

- равенства общественных объединений;
- формальной определенности закона;
- соразмерности вводимых им ограничений.»

В докладе за 2014 год УПЧ отметил⁷¹, что «то, что неконтролируемый финансовый поток из-за рубежа в "третий сектор" может иметь негативные последствия для национальной безопасности страны, если не будет сопровождаться максимальной транспарентностью, мало у кого вызывает сомнения. И тем не менее необходимо признать, что действующая процедура внесения организаций в реестр иностранных агентов не решает данную задачу. Принципы, критерии и основания для этого настолько размыты и произвольны, что вызывают справедливые нарекания со стороны НКО-сообщества и наносят существенный удар по репутации институтов гражданского общества. Наиболее актуальна данная проблема для правозащитного движения в России, которое весьма неоднородно по своему потенциалу, уровню профессионализма, преследуемым целям и представленности в регионах.

Отсутствие точного понимания, а также прямого определения понятия "политическая деятельность" в ряде случаев приводит к тому, что к политическим относят в том числе образовательные мероприятия и издания НКО¹⁰. Так, в отношении Краснодарской краевой общественной организации выпускников вузов возбуждено дело об административном правонарушении в связи с организованной ею региональной конференцией "Гражданское участие в переговорном процессе на высшем уровне: общественное обсуждение повестки саммита Группы двадцати (G 20)", которая состоялась 27 ноября 2014 года.

Кроме того, УПЧ констатировал, что «С момента вступления в силу закона о так называемых "иностранцах" прошло два с половиной года. Накоплена достаточная практика применения закона, а критикуемая общественниками формулировка понятия "политическая деятельность" осталась без изменений.

Термин "политическая деятельность", имеющий крайне расплывчатое законодательное определение,

⁷⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 80 (6352). – 9 апреля 2014 года (<https://rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>)

⁷¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 96 (6667). – 7 мая 2015 года (<https://rg.ru/2015/05/06/doklad-site-dok.html>)

трактуются правоприменителями в самом широком смысле - эксперты подсчитали, что у 52 организаций, включенных в реестр, органами прокуратуры и Минюста России сформулированы около 70 различных видов "политической деятельности", большинство из которых откровенно "притянуты за уши".

"Политической деятельностью" НКО, в частности, признавалось проведение НКО информационно-просветительских и обучающих мероприятий, участие руководителей и членов НКО в работе общественных советов и общественных наблюдательных комиссий, проведение организацией антикоррупционной экспертизы законопроектов, природоохранная деятельность, реализация инициатив в области формирования толерантности, участие в подготовке и проведении публичных слушаний и направление различных обращений в органы государственной власти.

"Политической деятельностью" признавалось, помимо прочего, издание НКО просветительской и правозащитной литературы и периодики, проведение научных исследований и деятельность в области профилактики и охраны здоровья.

Таким образом, по результатам анализа актов проверок, представлений об устранении нарушений закона, постановлений о привлечении к административной ответственности, решений судов становится очевидно, что практически любая деятельность НКО может быть признана и признается "политической".

Вместе с тем отличается и подход к оценке деятельности НКО как "политической" в различных субъектах страны: деятельность, которая не вызывает каких-либо вопросов со стороны контролирующих органов в одном регионе, признается "политической" в другом. Отмечается также и факт существенного расхождения мнений между органами Минюста России и прокуратуры, когда прокурор по результатам своей проверки выносит представление, в котором указывает, что НКО обладает признаками "иностранного агента", в то время как проведенная за месяц до этого проверка Минюста России никаких нарушений закона не выявила.

Весьма показательны случаи, когда органы государственной власти по своей инициативе привлекают руководителей и сотрудников НКО для участия в деятельности общественных и экспертных советов, что впоследствии органами прокуратуры трактуется в качестве политической деятельности НКО. Тем самым государство существенно ухудшает условия для взаимодействия с институтами гражданского общества.

Несмотря на то, что статус "иностранного агента" предполагает обязательное наличие двух признаков: иностранного финансирования и политической деятельности, на практике избежать такого статуса можно лишь при полном отсутствии иностранного финансирования. Произвольное включение НКО в реестр привело к тому, что некоторые организации просто прекращают свою деятельность.

До тех пор, пока не будут четко сформированы критерии включения некоммерческих неправительственных организаций в реестр "иностранных агентов" на основе нормативного определения всех видов деятельности, подпадающих под категорию "политическая", будет сохраняться высокая степень произвола и избирательного подхода в процессе "назначения" "иностранным агентом".»⁷²

В докладе УПЧ за 2015 год⁷³ отмечается, что «Установив процедуру включения некоммерческих организаций в реестр организаций - иностранных агентов, законодатель не предусмотрел порядок исключения организаций из этого реестра при прекращении иностранного финансирования. Исходя из необходимости устранения данной правовой коллизии, Уполномоченный направил соответствующее

⁷² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 96 (6667). – 7 мая 2015 года (<https://rg.ru/2015/05/06/doklad-site-dok.html>)

⁷³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 61 (6929). – 24 марта 2016 года (<https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html>)

обращение к Президенту Российской Федерации, которое Президент поддержал. По его поручению был подготовлен и принят Федеральным Собранием соответствующий закон, установивший порядок исключения организаций из реестра, с начала действия которого из реестра была исключена 21 некоммерческая организация.»

Кроме того, отмечается, что «Анализ применения Закона "Об иностранных агентах" позволяет сделать вывод, что первопричиной попадания организаций в реестр является чрезмерно широкое толкование политической деятельности, в связи с чем практически любая деятельность, при желании, может признаваться политической.

30 апреля 2015 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился к Президенту Российской Федерации с просьбой создать рабочую группу с целью совершенствования законодательства, регулирующего статус НКО, выполняющих функции иностранного агента, в части определения понятия "политическая деятельность", выработки рекомендаций относительно осуществления и определения правовых последствий политической деятельности. Уполномоченным в своем обращении были отмечены следующие проблемы:

- включение в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, организаций, деятельность которых прямо исключена из определения политической деятельности нормой закона;
- отсутствие законодательно закрепленного понятия политической акции и способов воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, отсутствие методов такого воздействия и признаков формирования общественного мнения;
- различная практика правоприменения закона об иностранных агентах в разных субъектах Российской Федерации. В одних регионах деятельность той или иной организации признается политической, в то время как в другом регионе таковой она не признается;
- расхождение мнений относительно понимания политической деятельности в решениях органов министерства юстиции и прокуратуры. Так, 11 марта 2015 года Тверской районный суд Москвы отказал в удовлетворении иска Правозащитного центра "Мемориал" к Министерству юстиции Российской Федерации об исключении организации из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Поводом для внесения явилось представление Прокуратуры Москвы от 18 апреля 2013 года, вынесенное в адрес "Мемориала" по результатам прокурорской проверки, выявившей занятие НКО политической деятельностью и финансирование из иностранных источников. В то время как проверка, проведенная Управлением Минюста России по Москве с 3 по 28 февраля 2014 года, не выявила в деятельности ПЦ "Мемориал" необходимости внесения в реестр. Несмотря на позицию собственного ведомства, Минюст России 21 июля 2014 года внес организацию в реестр.

По результатам обращения Уполномоченного, а также вследствие инициативы Общественной Палаты и Совета при Президенте по правам человека, Распоряжением Президента Российской Федерации от 7 сентября 2015 года N 266-рп создана рабочая группа по выработке предложений о дополнительном регулировании деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, созданных для достижения общественно полезных целей, которая в приоритетном порядке сосредоточилась на выработке критериев, уточняющих термин "политическая деятельность".

На момент подготовки Доклада Минюстом России был подготовлен проект федерального закона, направленный на уточнение понятия политической деятельности. Однако вопреки задачам конкретизации определение политической деятельности стало носить еще более широкий характер несмотря на то, что Президент России В.В. Путин подчеркнул, что "понятие политической деятельности не должно быть размытым, "резиновым", оно должно быть единообразно понимаемым, под это нечетко сформулированное понятие нельзя ни в коем случае подгонять все, что нравится

представителям власти или Минюсту, или кому угодно".

Подготовленный Минюстом проект кардинально отличается от консенсусного варианта, достигнутого в рабочей группе. Перечисление сфер деятельности некоммерческих организаций, подпадающих под признание "политической", причем, независимо от целей и задач, указанных в учредительных документах, включает все, что может быть связано с интересами граждан, в защиту которых выступают НКО. Особенно критично, что к данным сферам отнесено законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики. То есть правозащитная деятельность отнесена к политической.

Цели политической деятельности также сформулированы в законе предельно широко и включают любое взаимодействие некоммерческих организаций с органами власти и органами местного самоуправления. Признавая необходимость определенных ограничений во избежание иностранного влияния на российскую государственную политику, нельзя не заметить, что предложенный перечень целей, средств и форм "политической деятельности" может быть отнесен даже к социально-ориентированным организациям: кризисным центрам для женщин, хосписам, благотворительным фондам и т.д., многие из которых просто не могут существовать без импортных препаратов, технических средств и пожертвований из различных источников.

Уполномоченным предложены поправки в проект закона "О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона "О некоммерческих организациях" в части уточнения понятия политической деятельности":

- к критериям признания политической деятельности общественных организаций нужно отнести только конкретные формы участия: выдвижение кандидатов на выборах, участие в предвыборной агитации, организацию сбора денежных средств в избирательные фонды кандидатов, продвижение в общественном мнении положительного или негативного образа кандидатов, информационное и организационное сопровождение кандидатов в ходе избирательных кампаний, распространение призывов к изменению политической системы;

- не может рассматриваться в качестве политической деятельности НКО организация и проведение общественных дискуссий, экспертизы проектов нормативных актов, публичная оценка решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, затрагивающие права и законные интересы граждан, проведение обучающих и просветительских мероприятий, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, оказание правовой поддержки населению, проведение опросов общественного мнения и иных социологических исследований;

- к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, социальной поддержки граждан, защиты материнства и детства, пропаганды здорового образа жизни, защиты окружающей среды, исторического наследия, благотворительная деятельность и добровольчество.»

СПЧ в своем заявлении⁷⁴ от 03.07.2012 отмечал, что «Ситуация почти нескрываемого наступления российских парламентариев на ряд конституционных прав граждан очевидна для многих. Это относится и к уже реализуемому ужесточению порядка и административной ответственности за проведение мирных собраний, и к введению цензуры в Интернете под предлогом борьбы с детской порнографией и педофилией, и, наконец, к совершенно избыточному и юридически бессмысленному превращению законопослушных некоммерческих организаций в «иностранцев»».

Показательно, что одиозные законопроекты принимаются в необъяснимо спешном порядке. При этом

⁷⁴ Заявление членов СПЧ по поводу законопроектов № 102766-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента" // Сайт СПЧ. 03.07.2012 – <http://www.president-sovet.ru/documents/read/48/>

их авторы и лоббисты демонстративно игнорируют Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», которым предписано «сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения», предоставляя «не менее 60 дней для проведения публичных консультаций».

34) Федеральный закон от 28.07.2012 года № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу ограничения доступа к противоправной информации в сети Интернет»⁷⁵

(Этот закон внёс в другие федеральные законы ряд положений, предполагающих фильтрацию интернет-сайтов по системе чёрного списка и блокировку запрещённых интернет-ресурсов)

Основная критика направлена на поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

В частности, СПЧ обратил внимание на тот факт, что «законопроект предполагает создание реестра («чёрного списка») интернет-контента, запрещенного к распространению, и введение процедуры блокировки интернет-ресурсов. В текущей редакции перечень подлежащих блокировке ресурсов чрезмерно широк и включает в себя, помимо детской порнографии, ряд субъективно-оценочных категорий. Не исключено, что критерии формирования реестра могут быть расширены и на иные материалы, которые, по мнению создателей реестра, потенциально могли бы нанести вред детям. Более того, регламентируемая законопроектом процедура блокировки интернет-контента предполагает ограничение доступа к информации, запрещённой или нежелательной для детей, для всех пользователей российского сегмента сети Интернет – без возможной апелляции и процедуры повторного рассмотрения, без каких-либо ограничений, которые позволили бы трактовать предлагаемые меры не как введение цензуры, что прямо запрещено Конституцией Российской Федерации и ограничивает право людей на доступ к информации, нисколько не приближая к решению заявленных в законопроекте задач.»

Также отмечается, что «Предполагаемая процедура блокировки по доменным именам и IP-адресам (а не точечной блокировки по универсальным указателям интернет-страниц URL) может повлечь за собой массовое закрытие добросовестных ресурсов, не содержащих запрещённого к распространению на территории Российской Федерации контента, но расположенных на внесённых в реестр доменах или сетевых адресах, и, соответственно, массовые встречные иски к организации, уполномоченной Правительством Российской Федерации на ведение реестра».

Кроме того, по мнению СПЧ, «законопроект предполагает введение “коллективной ответственности” операторов связи и интернет-индустрии за действия не представших перед судом преступников, представляя таким образом неэффективную альтернативу работе правоохранительных органов и судов, и предполагает реальное введение цензуры в российском сегменте Интернета. В июне 2011 г. схожие законопроекты, направленные на борьбу с распространением в Интернете контента, нарушающего право на интеллектуальную собственность (SOPA, PIPA), рассматривались Конгрессом США и были отвергнуты ввиду их неэффективности и негативных последствий для развития Интернета.»

35) Федеральный закон от 12.11.2012 N 190-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"⁷⁶

(расширение фактического и правового содержания признаков преступления,

⁷⁵ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133282/

⁷⁶ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137651/

предусмотренного статьей 275 УК РФ «Государственная измена»)

В заключении⁷⁷ на проект⁷⁸ настоящего закона СПЧ отмечает: «Диспозиция статьи 275 УК РФ в предлагаемой редакции законопроекта относит к государственной измене шпионаж, выдачу государственной тайны, оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации, в том числе ее конституционного строя, суверенитета, территориальной и государственной целостности.

Сравнение с действующей редакцией статьи 275 УК РФ показывает, что проект предусматривает расширение фактического и правового содержания признаков данного преступления. А именно:

- уголовно-наказуемой признается не враждебная деятельность, а любая направленная против безопасности, что заменяет ранее существовавшее требование прямого умысла объективным вменением;
- охраняемым объектом состава государственной измены провозглашается не только внешняя безопасность, предполагающая защиту суверенитета, территориальной целостности и обороноспособности страны;
- под запрет поставлена помощь не только иностранному государству или организации, но и международным организациям, при этом не исключается ответственность за содействие таким организациям, в деятельности которых официально участвует Российская Федерация (ООН, ОБСЕ, Совет Европы, ОДКБ, ШОС и т.д.);
- сохраняя открытый перечень видов уголовно-наказуемой помощи зарубежным инстанциям, проект конкретизирует их, называя в том числе финансовую, материально-техническую, консультационную или иную и тем самым расширяя возможности необоснованного применения состава государственной измены;
- при этом расширены также возможные обстоятельства, характеризующие условия противоправного завладения сведениями, составляющими государственную тайну, поскольку, согласно проекту, эти сведения могут быть почерпнуты из открытых источников.

Аналогичные изменения вносятся в ст. 276 УК РФ («Шпионаж») и в ст. 283 («Разглашение государственной тайны»), в которых также исключено указание на причинение ущерба именно внешней безопасности и расширены условия получения составляющих государственную тайну сведений.

Помимо этого, в новом составе преступления («Незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну»), вводимом статьей 283-1 проекта, отсутствует указание на цель данного деяния в качестве обязательного признака состава. Одновременно оказывается допустимым привлечение к ответственности и в том случае, если лицо не знало, что названные сведения относятся к государственной тайне – хотя бы потому, что регулирующие это нормативные правовые акты имеют ограниченный доступ и не публикуются.

При этом в пояснительной записке к законопроекту указанное выше расширение возможностей для применения уголовной ответственности мотивируется тем, что «в действующем редакционном оформлении» государственная измена «является крайне сложной для доказывания».

Также отмечается, что «расширение объекта этих преступлений является избыточным в правовом отношении. Использование понятия «безопасность Российской Федерации» (без ограничения объекта

⁷⁷ Заключение на проект ФЗ № 139314-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» – <http://www.president-sovet.ru/documents/read/207/>

⁷⁸ Законопроект № 139314-5 в СОЗД <https://sozd.duma.gov.ru/bill/139314-5>

посягательства только внешней безопасностью) предполагает толкование этого термина в том смысле, который придается ему в Федеральном законе «О безопасности», т.е. как означающего не только государственную, но и общественную и экологическую безопасность, безопасность личности, иные ее виды, включая экономическую, продовольственную, информационную безопасность.

В результате репрессивный характер ст. 275 многократно увеличивается. Кроме того, тем самым вводится двойная наказуемость деяний, ответственность за которые уже установлена в других статьях Особенной части УК РФ. В нем предусмотрена – наряду с защитой государственной безопасности (раздел 10 «Преступления против государственной власти») – защита безопасности личности (раздел 7 «Преступления против личности»), экономической безопасности (раздел 8 «Преступления в сфере экономики»), общественной безопасности (раздел 9 «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка»). Предлагаемое проектом регулирование позволяет – при наличии признака оказания помощи иностранному государству или организации – произвольно квалифицировать предусмотренные в других разделах и статьях УК РФ преступления еще и как государственную измену.

Учитывая неопределенность используемых в предлагаемой редакции УК РФ понятий и обусловленную этим возможность как недопустимо расширительного толкования норм, устанавливающих уголовную ответственность за государственную измену, так и двойного осуждения за одно и то же деяние, предлагаемые нововведения должны быть признаны противоречащими международно-правовым и конституционным принципам в сфере уголовного права.»

36) Федеральный закон от 28.12.2012 г. N 272-ФЗ "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации"

(Закон «Димы Яковлева», закон об запрете усыновления детей-сирот гражданами США)

Бурный поток изменений в законодательстве о правах и свободах человека одним из последних в отчетном году вынес на поверхность Федеральный закон от 28.12.2012 г. N 272-ФЗ "О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации". Задуманный как российский ответ на принятый в США "Закон Магнитского", новый Закон вызвал, возможно, наиболее острую дискуссию в активной части общества⁷⁹.

УПЧ в своем докладе за 2012 год отмечал, что «первые две статьи Закона зеркально повторяют те меры, которые предусмотрены "Законом Магнитского", и в этом смысле обсуждению не подлежат. Как суверенное государство Российская Федерация имела право на ответ, и этим правом воспользовалась. При этом, конечно, нельзя не обратить внимания на содержащуюся в подп. 1 п. 2 ст. 2 Закона императивную норму, запрещающую гражданам США, которым закрыт въезд в нашу страну, распоряжаться своим имуществом, находящимся на ее территории. Как представляется, эта норма плохо корреспондирует положениям статьи 35 Конституции Российской Федерации, декларирующей право каждого распоряжаться своим имуществом и невозможности лишения его иначе как по решению суда. Впрочем, как говорили у нас во дворе, не мы первые начали.

Зато статьи 3 и 4 Закона вызвали много вопросов. Так, ч. 2 ст. 3 Закона отказывает российским гражданам, имеющим также гражданство США, в праве состоять членом или руководить некоммерческой организацией. Однако согласно части 2 статьи 62 Конституции Российской Федерации, наличие у российского гражданина гражданства иностранного государства "не умаляет его прав". Одним из которых, в соответствии с частью 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации, является право на объединение.

Статья 4 Закона устанавливает запрет на передачу детей, являющихся гражданами Российской

⁷⁹ Омбудсмен Лукин обвинил депутатов в торговле детьми // Lenta.ru, 18 декабря 2012 года – <https://lenta.ru/news/2012/12/18/lukin/>

Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам США. В этой связи не вполне понятно, в какой мере согласуется указанная статья с международными обязательствами России, например, вытекающими из ее участия в Конвенции о правах ребенка.

В острой дискуссии о моральных и нравственных аспектах запрета на "американское" усыновление российских детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было сломано уже много перьев. Точка в этой дискуссии, как полагают многие, будет поставлена лишь тогда, когда в результате целенаправленных усилий государства и общества всем нашим сиротам будут созданы такие условия жизни в собственной стране, что вопрос об их усыновлении за границей потеряет актуальность. К сожалению, многие из них в настоящее время лишены возможности реализовать свое естественное право на воспитание в семье и обречены на жизнь в детских домах, даже лучшие из которых не заменят детям тепло семейного очага и любовь родителей. В силу этого Уполномоченный, руководствуясь своей присягой, считает необходимым рассматривать защиту права детей на воспитание в семье как высший приоритет российского государства».

СПЧ в своем заключении отметил, что «Положения многих норм закона лишены необходимой правовой определенности и не подкреплены внесением необходимых изменений в другие федеральные законы, образующие механизм реализации его норм»⁸⁰⁸¹.

37) Федеральный закон от 29 июня 2013 г. N 136-ФЗ г. "О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан"
(т.н. «закон о чувствах верующих»)

В докладе УПЧ за 2013 год⁸²⁸³ отмечалось, что «Этот проект федерального закона в его первоначальном виде Уполномоченный склонен считать противоречащим букве и духу Конституции Российской Федерации. Ведь законопроект предполагает ответственность за обиды, нанесенные последователям только тех религий, которые составляют "неотъемлемую часть исторического наследия народов России", в то время как статья 14 и статья 28 нашей Конституции гарантируют равные права всем гражданам, исповедующим любую религию или не исповедующим никакую вообще. В этой связи Уполномоченный считает своим долгом заявить о том, что попытки противопоставить одни конфессии другим, равно как и верующим неверующим, чреваты не только расколом общества, но и подрывом основ конституционного строя России как светского государства.»

СПЧ в своем отзыве⁸⁴ на данный законопроект отмечает, что «По мнению Совета, ни законом, ни судебной практикой внутренние субъективные переживания одного лица или группы лиц не могут быть использованы в качестве объективного критерия оценки деяний других лиц, поскольку это привело бы к недопустимому и конституционно не обоснованному ущемлению прав и свобод человека и гражданина.

⁸⁰ СПЧ признал "закон Димы Яковлева" антиконституционным // Deutsche Welle, 25 декабря 2021 года – <https://p.dw.com/p/178vM>

⁸¹ Заключение Совета на федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», принятый Государственной Думой РФ 21 декабря 2012 года (электронный ресурс) 25 декабря 2012 года – <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/792>

⁸² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 68 (6044). – 29 марта 2013 года (<https://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>)

⁸³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 68 (6044). – 29 марта 2013 года (<https://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>)

⁸⁴ Экспертное заключение СПЧ на проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан» от 22 Января 2012 года (электронный ресурс): <http://www.president-sovet.ru/documents/read/64/>

Согласно правовой позиции ЕСПЧ в вопросе об оскорблении чувств верующих определяющим является наличие или отсутствие факта унижения человеческого достоинства граждан (достоинства личности) по признаку их отношения к религии. При этом ЕСПЧ исходит из положений ст. 3 Европейской конвенции, установившей, что никто не может подвергаться бесчеловечному или унижающему достоинство обращению.

Совет полагает необходимым делать различие между персонально нанесенным конкретному лицу или конкретной группе лиц оскорблением и оскорблением неопределенного круга лиц в связи с унижением их достоинства путем создания у них чувства страха, тревоги и собственной неполноценности, сокрушения физического или морального сопротивления жертв, как определяется ЕСПЧ (решение «Ирландия против Великобритании», от 18.01.1978, серия А, № 25, с. 66–67, § 167), (§ 120 постановления по делу «Смит (Smith) и Грэйди (Grady) против Соединенного Королевства» от 27.09.1999 (окончат. 27.12.1999) и Верховным судом РФ (п. 15 постановления № 5 Пленума Верховного суда Российской Федерации «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10.10.2003).»

38) Федеральный закон от 29 июня 2013 г. N 135-ФЗ "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей"

(данном законом КоАП РФ введена ст. 6.21 "Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних")

В докладе УПЧ за 2013 год указывают⁸⁵ на то, что, «во-первых, и международный, и наш собственный опыт указывают на крайне невысокую продуктивность тактики "ковровых" запретов всего и вся, особенно в сочетании с непропорционально жесткими карательными санкциями за их нарушение. Именно такой тренд стал весьма характерен для законотворческой деятельности в последние два года. Очевидно, что на каждый конкретный случай закон не сочинить. Следует, поэтому, не столько создавать чуть ли не еженедельно "законы по случаю", сколько подумать о том, как повысить качество исполнения уже имеющихся законов. Во-вторых, при нашей склонности превращать едва ли не любую инициативу в громкую кампанию, сопровождающуюся, как водится, "наказанием невиновных и награждением непричастных", есть вероятность того, что кто-то пострадает непропорционально своему деянию.

Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге Александр Шишлов в ходе презентации доклада УПЧ в Санкт-Петербурге за 2012 год отмечал⁸⁶, что «Этот закон привел к массовым задержаниям участников протестных акций сексуальных меньшинств, но качество этого закона таково, что судебных решений, наказывающих протестующих, нет».

39) Федеральный закон от 02.11.2013 N 302-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"⁸⁷

(Закон включил в УК РФ новые статьи 2053, 2054 и 2055 и дополнил Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" положениями о презумпции незаконности происхождения денег и ценностей у близких родственников террориста, лиц, состоящих с ним в родстве, а также иных лиц, которые дороги ему в силу сложившихся

⁸⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 80 (6352). – 9 апреля 2014 года (<https://rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>)

⁸⁶ Петербургский омбудсмен раскритиковал закон о запрете гейпропаганды // РИАНовости, 17.04.2013 (<https://ria.ru/20130417/933132166.html>)

⁸⁷ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153916/

личных отношений)

УПЧ в докладе за 2013 год⁸⁸ отметил, что «отныне, таким образом, возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта, будет, видимо, осуществляться не только за счет самого террориста. В рамках той же логики не исключено, что следующей законодательной новацией может стать введение уголовной ответственности друзей и знакомых террориста за совершенное им преступление. Нет ли в таком подходе еще одной системной проблемы, суть которой в том, что ужесточение весьма востребованных ныне карательных мер рано или поздно может привести к "реанимации" первобытного принципа коллективной вины? Уполномоченному представляется, что российская Конституция, 20-летие которой мы торжественно отметили в отчетном году, базируется на совершенно иных принципах.»

Кроме того, было отмечено⁸⁹, что *«Во-первых, и международный, и наш собственный опыт указывают на крайне невысокую продуктивность тактики "ковровых" запретов всего и вся, особенно в сочетании с непропорционально жесткими карательными санкциями за их нарушение. Именно такой тренд стал весьма характерен для законотворческой деятельности в последние два года. Очевидно, что на каждый конкретный случай закон не сочинить. Следует, поэтому, не столько создавать чуть ли не еженедельно "законы по случаю", сколько подумать о том, как повысить качество исполнения уже имеющихся законов. Во-вторых, при нашей склонности превращать едва ли не любую инициативу в громкую кампанию, сопровождающуюся, как водится, "наказанием невиновных и награждением непричастных", есть вероятность того, что кто-то пострадает непропорционально своему деянию.»*

40) Федеральный закон от 28.12.2013 N 433-ФЗ "О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации"⁹⁰

(введение в УК РФ статьи 280-1 УК РФ "Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации")

УПЧ в докладе за 2013 год⁹¹ отмечал: *«Во-первых, и международный, и наш собственный опыт указывают на крайне невысокую продуктивность тактики "ковровых" запретов всего и вся, особенно в сочетании с непропорционально жесткими карательными санкциями за их нарушение. Именно такой тренд стал весьма характерен для законотворческой деятельности в последние два года. Очевидно, что на каждый конкретный случай закон не сочинить. Следует, поэтому, не столько создавать чуть ли не еженедельно "законы по случаю", сколько подумать о том, как повысить качество исполнения уже имеющихся законов. Во-вторых, при нашей склонности превращать едва ли не любую инициативу в громкую кампанию, сопровождающуюся, как водится, "наказанием невиновных и награждением непричастных", есть вероятность того, что кто-то пострадает непропорционально своему деянию.»*

41) Федеральный закон от 28.12.2013 г. N 398-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"⁹²

(Закон позволяет Роскомнадзору по предписанию Генпрокуратуры РФ производить немедленную блокировку без решения суда сайтов, распространяющих призывы к массовым беспорядкам и с другой экстремистской информацией.)

⁸⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 80 (6352). – 9 апреля 2014 года (<https://rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>)

⁸⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 80 (6352). – 9 апреля 2014 года (<https://rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>)

⁹⁰ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156577/

⁹¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 80 (6352). – 9 апреля 2014 года (<https://rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>)

⁹² <http://base.garant.ru/70552568/>

По мнению УПЧ, отраженному в докладе за 2013 год⁹³, «внесудебный порядок ограничения доступа к информационным ресурсам трудно назвать бесспорным. Ведь такое ограничение должно по идее устанавливаться только путем состязательной процедуры, то есть в суде. Тем более, что предметом ограничения является не просто информация, а деяние, содержащее признаки уголовного преступления (ст. 212 и 280 УК РФ) или административного правонарушения (ст. 20.2.2 КоАП РФ). В итоге получается, что установить факты таких преступлений можно только вступившим в законную силу судебным решением, зато чтобы их пресечь, достаточно решения прокурора. Что-то пошло не так в логике законодателя. Иными словами, норма Закона, позволяющая прокурору во внесудебном порядке ограничивать доступ к информационным ресурсам, представляется Уполномоченному не только избыточной, но и не вполне конституционной.»

42) Федеральный закон от 5.05.2014 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей»⁹⁴

(Закон, в соответствии с которым к владельцам сайтов и учётных записей применяются также все ограничения, установленные в России для СМИ. Т.н. «закон о блогерах», фактически отменен в 2017 году с принятием 276-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“»)

В докладе УПЧ за 2015 год⁹⁵ отмечалось, что «Правовой статус блогера получил отражение на уровне федеральных законов в 2014 году, критическая оценка которых по ряду позиций была отражена в Докладе Уполномоченного за предыдущий год. Регулирование коснулось блогеров, доступ к сайтам/страницам которых составляет более трех тысяч пользователей в течение суток. Вместе с тем регулирование оказалось диспропорциональным: для блогеров закон закрепляет специальные обязанности и запреты (в том числе обязанности, предусмотренные законодательством о средствах массовой информации) вкупе с правами, которые, по сути, не имеют специального характера, а присущи любому человеку. В целях преодоления указанной диспропорции в марте 2015 года в Государственную Думу был внесен законопроект, предусматривающий наделение блогеров правами журналистов, однако проблема наделения блогеров специальными правами так и не была решена. Такие правомочия не обязательно должны быть идентичны правомочиям журналистов, но они должны создать для блогеров адекватные условия с учетом специфики их деятельности.»

В Заключении⁹⁶ Совета по правам человека на Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей" от 27 Апреля 2014 года отмечается, что «Несмотря на то, что в Пояснительной записке к проекту Закона было указано, что он разработан «в целях защиты прав граждан и упорядочения распространения информации и обмена данными между пользователями в сети «Интернет»», в действительности, из его текста следует, что он нацелен на расширение информационных возможностей органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Эти цели, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, могут друг другу противоречить, если законодателем не соблюдается баланс интересов личности, общества и государства. Приходится констатировать, что Закон представляет именно

⁹³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 80 (6352). – 9 апреля 2014 года (<https://rg.ru/2014/04/08/doklad-site-dok.html>)

⁹⁴ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162586/

⁹⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 61 (6929). – 24 марта 2016 года (<https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html>)

⁹⁶ Заключение СПЧ на Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей" от 27 Апреля 2014 – <http://www.president-sovet.ru/documents/read/66/>

такой случай.

Отмечается также, что «Закон предусматривает дополнение Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» положениями, содержащими юридически неопределенные формулировки и термины, допускающие произвольное толкование и применение. На это было обращено внимание в заключении Правового управления Государственной Думы еще при подготовке проекта к первому чтению. Субъектам законодательной инициативы рекомендовалось уточнить «используемые понятия «деятельность по организации распространения информации в сети «Интернет», «физическое или юридическое лицо, организующее распространение информации в сети «Интернет», в частности, кто в данном случае рассматривается как распространитель информации». Однако указанные дефекты в основном сохранились в тексте принятого Закона».

Наконец, в заключении говорится, что «Фактически, на блогеров возлагается комплекс обязанностей, возлагаемых на средства массовой информации — проверять достоверность размещаемой информации, соблюдать положения законодательства о выборах и референдуме, порядок распространения массовой информации и т. п. Между тем, предусмотренные Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 1 сентября 2013 г.) «О средствах массовой информации» права, которыми пользуются редакции СМИ и журналисты (в частности, запрашивать и получать у органов власти и должностных лиц информацию, посещать государственные органы и учреждения, их пресс-службы, посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях и т. п.) блогерам не предоставлены. Более того, если журналист вправе публиковать свои материалы под псевдонимом или вообще без подписи, то блогер обязан на своем сайте (странице) разместить свою фамилию и инициалы.

Кроме того, на блогеров не распространяются положения Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 1 сентября 2013 г.) «О средствах массовой информации» (статья 57), предусматривающие в определенных случаях освобождение редакций и журналистов от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, ущемляющих права и законные интересы граждан, наносящих вред здоровью и (или) развитию детей, представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста. В статье 49 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 1 сентября 2013 г.) «О средствах массовой информации» государство гарантирует журналисту в связи с осуществлением им профессиональной деятельности защиту его чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества как лицу, выполняющему общественный долг. Профессиональная деятельность журналиста защищена статьей 144 Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающей ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов.

В то же время, аналогичные гарантии для блогеров в законодательстве отсутствуют. Перечисленные в пункте 3 новой статьи 10.2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» права блогера уже гарантированы им, как и всем гражданам Российской Федерации, статьями 29, 34 и 44 Конституции Российской Федерации. Простое перечисление этих прав в Законе не обусловлено необходимостью и является избыточным. Право излагать на своем сайте или странице сайта свои личные суждения и оценки с указанием псевдонима (пункт 2 части 3 новой статьи 10.2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») лишено смысла при наличии обязанности указывать на сайте свою фамилию и инициалы. С учетом наличия сложившейся правоприменительной практики, позволяющей как блокировать информационные ресурсы, нарушающие действующее законодательство, так и привлекать к ответственности лиц, осуществляющих в сети «Интернет» публикации, противоречащие действующему законодательству, введение дополнительных требований, в том числе, к регистрации блогов в Роскомнадзоре, не представляется целесообразным».

Подводя итог под вышеизложенным, СПЧ констатирует, что «Анализ Закона приводит к следующим основным выводам. Его основные положения возлагают на десятки миллионов российских граждан и на

сотни миллионов иностранцев обязательства, предусмотренные законодательством для средств массовой информации, не предоставляя никаких гарантий и ограничивая, в то же время, их право на неприкосновенность частной жизни. Данное ужесточение государственного контроля, фактически, серьезнейшим образом ограничивает конституционную свободу искать, получать, передавать и распространять информацию. При этом неясно, для защиты каких конституционно значимых ценностей, вводятся подобные ограничения. В то же время, нормы Закона безмерно расширяют поле для произвольных действий должностных лиц государственных органов в отношении граждан и юридических лиц, чьим правам и законным интересам может быть нанесен серьезный ущерб.»

43) Федеральный закон от 21.07.2014 N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях"

(закон о введении в УК статьи 212.1, предусматривающей наступление уголовной ответственности для лиц, многократно (3 и более раз) нарушавших порядок проведения публичных мероприятий, «Дадинская статья»)

УПЧ в своем докладе за 2015 год⁹⁷ отметил, что «Уполномоченный не может не отметить несправедливость повторного наказания за одно и то же правонарушение, когда нарушается основополагающий правовой принцип *non bis in idem* (лат. "не дважды за одно и то же"). Учитывая, что уголовные дела по статье 212.1 возбуждены и в отношении других активистов, Уполномоченный намерен обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации на предмет рассмотрения соответствия данной статье статье 50 Конституции Российской Федерации (никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление).»

Также УПЧ отметил⁹⁸, что «Наблюдение сотрудников Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за судебными заседаниями в Басманном районном суде Москвы по рассмотрению дела в отношении И.И. Дадина показало, что суд не пошел по простому пути автоматического осуждения гражданского активиста - судом предпринимались действительные меры к выяснению обстоятельств дела, допрашивались свидетели, исследовались письменные доказательства. При этом незавершенные производством материалы административных дел по новым фактам нарушения правил проведения публичных мероприятий передавались для рассмотрения по существу в суд, в котором слушалось уголовное дело. Не исключено, что складывающаяся практика послужит примером исправления законодательных недочетов, влекущих нарушение прав человека при разбирательстве по делу.

Вместе с тем это не снимает вопрос о чрезмерной строгости наказания за неоднократное нарушение правил проведения публичных акций, при условии, что лицо ранее уже привлекалось к административной ответственности за каждое из них. По сути, за одно и то же нарушение граждане привлекались ответственности дважды - и в административном, и в уголовном порядке, что многими экспертами, правозащитниками и гражданскими активистами воспринимается как несправедливое наказание и как угрожающий пеленг гражданским активистам.»

Уполномоченный также обращает внимание⁹⁹, что «еще в 2012 году Венецианская Комиссия высказала ряд замечаний относительно Федерального закона "О собраниях, митингах, шествиях демонстрациях и пикетированиях" в части его неполного соответствия Европейской Конвенции о правах человека, ратифицированной Российской Федерации.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации "Общепризнанные принципы и нормы

⁹⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 61 (6929). – 24 марта 2016 года (<https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html>)

⁹⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 61 (6929). – 24 марта 2016 года (<https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html>)

⁹⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 61 (6929). – 24 марта 2016 года (<https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html>)

международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что по делам об административных правонарушениях наличие адвоката или защитника не является обязательным. Согласно ч. 1 ст. 25.5 КоАП РФ "для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник", а согласно ч. 2 ст. 25.5 "в качестве защитника ... к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо". По ч. 3 ст. 25.5 "полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом". Таким образом, участие адвоката (и вообще защитника) в производстве дела об административном правонарушении является факультативным, а не обязательным. Такое положение связано как с незначительной общественной опасностью противоправных деяний, относимых к административным правонарушениям и подпадающих под действие КоАП, так и (по идее) относительно мягкими наказаниями.

Более того, согласно ч.2 ст.25.1 КоАП дело об административном правонарушении может быть рассмотрено в суде и "в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении... если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения". Иными словами, дело может быть рассмотрено заочно (и без участия защитника или адвоката) даже в случае, если лицо, против которого оно возбуждено, выразило желание в нем участвовать, что вообще лишает его права на защиту.

Право на защиту заложено в ч. 2 ст. 48 Конституции Российской Федерации, согласно которой "каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения".

Введенная в действие статья 212.1 УК РФ в этом смысле практически лишает обвиняемого права на защиту.

Еще в большей степени принцип справедливости, устанавливаемый ч.1 ст. 6 УК РФ и определяемый ею в том смысле, что "наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам и личности виновного", нарушается предусмотренными ст. 212.1 УК РФ мерами наказания.

Так, по данным Росстата среднемесячная заработная плата в России в 2014 году, когда была принята статья 212.1, составляла 29 960 рублей. Таким образом, минимальный штраф, предусмотренный ст. 212.1 УК РФ равный 600 тыс. рублей, составляет 20,03 среднемесячных зарплат, а максимальный (один млн рублей) - 33,38 среднемесячных зарплат на момент принятия Федерального Закона N 258-ФЗ, внесшего статью 212.1 в Уголовный Кодекс Российской Федерации, что делает выплату указанных штрафов практически нереальной, а сами штрафы очевидно не соответствующими общественной опасности содеянного.

Еще ярче нарушение принципа справедливости выступает при сопоставлении максимально возможной по вышеуказанной статье мере наказания - лишение свободы на срок до пяти лет. Получается, что участие в несогласованных акциях представляет большую общественную опасность, чем умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112 УК РФ - до трех лет лишения свободы), истязание (ст. 117 УК РФ - до трех лет лишения свободы), развратные действия в отношении лиц, не достигших 16 лет (ст. 135 УК РФ - до трех лет лишения свободы), незаконное помещение в психиатрический стационар (ст. 128 УК РФ - до трех лет лишения свободы) или равную опасность для общества с такими преступлениями как доведение до самоубийства (ст. 110 УК РФ - до пяти лет лишения свободы);

использование рабского труда (ст. 127/2 - до пяти лет лишения свободы) и почти столь же высокую опасность, как изнасилование (от трех до шести лет лишения свободы).

**44) Федеральный закон от 14.10.2014 N 305-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации"¹⁰⁰
(Закон ввел ограничения на иностранное участие в СМИ)**

В заключении СПЧ¹⁰¹ отмечается, что данный закон не учитывает принцип соразмерности, в доказательство чего приводится сравнение с действующим ФЗ-57 от 29.04.2008 «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»:

«Сопоставление анализируемого закона с ФЗ № 57 выявляет очевидный и красноречивый парадокс при сравнении видов деятельности, в отношении которых установлен разрешительный порядок осуществления иностранных инвестиций, начиная с 25-процентного пакета акций, и деятельности в области СМИ, где устанавливается исключительно запретительный порядок на еще более низком 20-процентном уровне. Так, более либеральный, чем предусмотрено анализируемым законом, разрешительный порядок осуществления иностранных инвестиций, начиная с 25-процентного пакета акций, установлен в ФЗ № 57 в отношении таких видов деятельности, как:

- размещение, сооружение и эксплуатация ядерных установок;
- разработка и производство шифровальных (криптографических) средств;
- деятельность по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации;
- разработка и производство вооружения и военной техники;
- производство оружия и боеприпасов;
- деятельность по обеспечению авиационной безопасности и т.д. (пункты 4, 11, 15, 17, 18, 22, 25, 28 статьи 6 ФЗ № 57).

Приведенное сравнение приводит к абсурдному и никак не опровергаемому в пояснительной записке выводу, что иностранные инвестиции в районную газету, городскую FM-радиостанцию или журнал о моде составляют значительно большую угрозу для обороноспособности страны и безопасности государства, чем иностранные инвестиции в производство вооружений или создание ядерных установок.»

Кроме того, в заключении отмечается, что «предусмотренные анализируемым законом меры по ограничению иностранных инвестиций в сфере СМИ могут быть интерпретированы как попытка подорвать материальную базу независимых от государства средств массовой информации, и тем самым ущемить свободу массовой информации, свести к минимуму идеологическое и политическое многообразие, гарантированные статьями 13 и 29 Конституции Российской Федерации. В этой связи необходимо напомнить, что Доктрина информационной безопасности одной из первостепенных угроз конституционным правам и свободам человека и гражданина в области информационной деятельности называет «принятие федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, ущемляющих конституционные права и свободы граждан в области духовной жизни и информационной деятельности». Исходя из этого, на наш взгляд, именно анализируемый закон, а не гипотетическая опасность вполне контролируемых государством иностранных инвестиций, представляет собой серьезную угрозу информационной

¹⁰⁰http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169740/3d0cac60971a511280cbb229d9b6329c07731f7/#dst100009

¹⁰¹ Экспертное заключение СПЧ на ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" (вводящий ограничения на иностранное инвестирование в СМИ) (электронный ресурс): <http://www.president-sovet.ru/documents/read/264/>

45) Федеральный закон от 23.05.2015 г. N 129-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"¹⁰²

(Закон разрешил наделять иностранные или международные организации статусом «нежелательных организаций» Деятельность нежелательных организаций (в том числе коммерческих) в РФ может быть запрещена генеральным прокурором РФ и его заместителями по согласованию с министерством иностранных дел во внесудебном порядке. Информация о включении в список нежелательных организации (по аналогии с существующим списком для иностранных агентов) публикуется на сайте Министерства юстиции, предусмотрена возможность исключения из данного списка и обжалования решения о включении в суде. С сентября 2015 года по распоряжению правительства РФ деятельность иностранных организаций будет признаваться нежелательной после публикации в «Российской газете».

При внесении в список нежелательных организаций счета организаций замораживаются, а дочерние отделения закрываются. Нежелательным организациям запрещается проводить публичные мероприятия (от семинаров до митингов), хранить и распространять свои материалы — в том числе, через СМИ.)

В докладе УПЧ за 2015 год¹⁰³ отмечалось, что «неоднозначной законодательной новацией 2015 года стало определение правового статуса иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой представляет угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства. Деятельность таких организаций может быть признана нежелательной на территории России и подвергаться ограничениям. В настоящее время в реестре Минюста России зарегистрировано четыре нежелательные организации.

В случае признания организации нежелательной, она подвергается значительным санкциям и ограничениям, таким как запрет деятельности, осуществления программ, распространения материалов. За осуществление деятельности на такие организации накладывается административная (ст. 20.33 КоАП РФ) либо уголовная (ст. 284.1 УК РФ) ответственность. Отказаться от сотрудничества с такими организациями обязаны кредитные и не кредитные финансовые организации. В условиях нарастания угрозы экстремизма и терроризма эти ограничения не являются излишними и направлены на защиту прав граждан Российской Федерации. Ограничения также коснулись иностранных граждан и законодательства о государственной границе. В отношении иностранного гражданина может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, если этот гражданин включен в список граждан США, которым запрещается въезд в Россию.

Уполномоченным направлялось обращение Генеральному Прокурору Российской Федерации в связи с законодательным регулированием статуса нежелательных организаций, возникновением отдельных неопределенностей, связанных с прекращением их деятельности, а также порядком и способами завершения финансовых операций и расчетов. Между тем остается открытым вопрос об оценке критериев определения угрозы конституционному строю Российской Федерации, обороноспособности или безопасности государства. Уполномоченным подготовлено Заключение на Федеральный закон от 23 мая 2015 года N 129-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в котором отмечены основные недостатки правового регулирования статуса нежелательных организаций. В заключении, в частности, указывается, что в законодательстве не закреплена возможность оспаривания решения о включении в перечень нежелательных организаций в

¹⁰² <https://rg.ru/2015/05/26/fz129-dok.html>

¹⁰³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 61 (6929). – 24 марта 2016 года (<https://rg.ru/2016/03/24/ombudsman-doklad-dok.html>)

административном порядке или в суде, что ставит такие организации в неравное положение с другими участниками правоотношений в части защиты прав.

В заключении¹⁰⁴ СПЧ отмечается, что: «Деятельность международных организаций носит экстерриториальный характер определяется и регламентируется международными нормами, принимаемыми на межправительственном уровне. Например, Венская Конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.), Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, Устав Международной организации уголовной полиции (Интерпол) и др.

Российская Федерация, участвуя в таких международных соглашениях реализует свою внешнюю политику. Следовательно, вопрос о деятельности международных организаций относится к сфере внешней политики Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации только Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней политики государства. Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» не предусматривает какие-либо полномочия прокуроров в сфере внешней политики.

Таким образом, предлагаемый законопроект в части наделения Генеральной прокуратуры РФ полномочиями в сфере внешней политики противоречит Конституции РФ.»

Кроме того, отмечается, что «Часть 1 статьи 19 Конституции РФ закрепляет принцип правовой определенности. Как указывал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15 июня 1999 г. № 11-П «неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона».

В предлагаемом законопроекте используются термины, которые не отвечают критериям правовой определенности и в конечном итоге могут привести к нарушению прав граждан Российской Федерации. Так, например, предлагается в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотреть новый состав правонарушения (ч. 2 ст. 20.33) - получение денежных средств или иного имущества от иностранной или международной организации, в отношении которой принято решение о нежелательности ее деятельности на территории Российской Федерации. По смыслу данной нормы любое получение средств от такой организации повлечет привлечение к административной ответственности. В то же время, такой подход, ограничивает конституционные права граждан РФ. Например, на возмещение ущерба, компенсацию убытков, причиненного иностранной организацией. Получение даже таких средств подпадает под предлагаемую формулировку. Граждане РФ при наличии оснований для взыскания ущерба с таких организаций будут вынуждены отказываться от своих законных требований под угрозой привлечения к ответственности.»

46) Федеральный закон от 6.07.2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии терроризму“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»¹⁰⁵

(документ из т.н. «пакета Яровой – Озерова»), возлагает на операторов сотовой связи и Интернет-операторов обязанность обеспечения технической возможности по осуществлению хранения интернет-трафика и обеспечению возможности доступа (включая

¹⁰⁴ Экспертное заключение СПЧ на законопроект о нежелательных организациях от 12 Марта 2015 (электронный ресурс) <http://www.president-sovet.ru/documents/read/329/>

¹⁰⁵ <https://rg.ru/2016/07/08/antiterror-dok.html>

дешифровку – в случае, если трафик зашифрован) к его содержанию)

В экспертном заключении¹⁰⁶ СПЧ подчеркивалось, что «хранение всего объема данных о коммуникациях граждан, а в течение полугода – и самого содержания этих коммуникаций, может быть использовано при расследовании не только преступлений террористической направленности, но и любых других дел, то есть это нововведение представляет собой беспрецедентное покушение на неприкосновенность личной жизни граждан.»

Также СПЧ указывает на то, что «Хранение таких огромных массивов данных чрезмерно дорого, и эти расходы лягут, в конечном счете, на плечи потребителей услуг связи и интернета, то есть всех граждан России. Кроме того, хранение таких объемов данных силами многочисленных провайдеров неизбежно будет приводить к «утечке» этих данных на «черный рынок», что создаст большую угрозу и отдельным гражданам, и общественной безопасности. Государство, со своей стороны, установив такое нормативное требование, не приняло никаких мер по уменьшению финансовой нагрузки на провайдеров и операторов связи. Представляется, что в данной ситуации государство должно взять на себя значительную долю расходов по реализации данного требования закона.»

Далее, СПЧ приходит к выводу, что «Принятое в этой части регулирование, влекущее ограничения многих конституционных прав, не является соразмерным, адекватным по отношению к возможной его эффективности в качестве меры по противодействию терроризму и обеспечению общественной безопасности.»

Затем, СПЧ акцентирует внимание на том, что перед вторым чтением в «антитеррористический пакет» были внесены принципиальные дополнения, меняющие, по сути, концепцию законопроектов, но это не было процедурно должным образом оговорено (как требуется согласно п.1 ч.1 ст.122 Регламента Государственной Думы ФС РФ), что проекты были приняты одновременно во втором и третьем чтении.

«Во-первых, не приведено никакого обоснования того, как именно это регулирование связано с задачами «антитеррористического пакета». Предположительно могла иметься в виду защита от религиозной проповеди, оправдывающей террористическую или экстремистскую деятельность. Возможно, в этой сфере требуются некоторые корректировки нормативной базы, но определенно не такие, как были приняты, так как они создают неоправданные и чрезмерные ограничения для реализации свободы совести верующими всех религий и религиозных направлений. И как показывает практика, к ответственности привлекают вовсе не участников опасных группировок, а преимущественно участников мирных и зарегистрированных протестантских организаций.

Во-вторых, определение миссионерской деятельности и некоторые элементы предлагаемого регулирования явно покушаются на фундаментальную норму закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно которой государство не вмешивается во внутренние установления религиозных объединений.

В-третьих, принятые вторых поправки во многих отношениях производят впечатление нечетких и чреватых произвольным правоприменением, даже в самом определении миссионерской деятельности. Непонятно, как в рамках административной процедуры может быть установлено, велся ли тот или иной разговор «в целях вовлечения» в религиозное объединение или просто был мировоззренческой дискуссией. Уже имеющаяся практика правоприменения подтвердила, что к административной ответственности произвольно привлекаются люди, явно не совершившие никакого общественно опасного деяния.

Следует заметить, что поправки, касающиеся регулирования миссионерской деятельности, предлагались все годы существования нынешнего закона «О свободе совести и о религиозных

¹⁰⁶ Экспертное заключение СПЧ на Федеральные законы от 6 июля 2016 г.: № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» и № 374-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» (электронный ресурс) <http://www.president-sovet.ru/documents/read/543/>

объединениях», в том числе и в 2016 году, и неизменно отвергались и Правительством, и палатами Федерального Собрания РФ как непроработанные и покушающиеся на конституционные гарантии свободы совести. «Протаскивание» такого типа поправок фактически без обсуждения в рамках «антитеррористического пакета» демонстративно игнорирует эту многократно выраженную позицию и Правительства, и палат Федерального Собрания РФ.

Представляется, что вся часть законов, направленных на противодействие терроризму, касающаяся миссионерской деятельности, должна быть выделена из принятого регулирования, поскольку она требует разработки заново в качестве предмета самостоятельной законопроектной работы при условии, если Правительство РФ сочтет это необходимым.»

47) Федеральный закон от 6.07.2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»¹⁰⁷

(документ из т.н. «пакета Яровой – Озерова», предусматривает введение в УК статьи 205-6 «Несообщение о преступлении», а также расширяет территориальный принцип действия Уголовного кодекса РФ)

В экспертном заключении¹⁰⁸ СПЧ отмечалось: «Часть 1 статьи 1 закона расширила территориальный принцип действия Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) в отношении преступлений, совершенных за пределами Российской Федерации. Помимо закрепленной в действующей ст. 12 УК РФ возможности его применения в отношении россиян и постоянно проживающих в России лиц без гражданства, а также иностранцев и лиц без гражданства, постоянно не проживающих в России и совершивших преступление против Российской Федерации вне ее пределов, предусмотрено привлечение к уголовной ответственности по УК РФ иностранцев и лиц без гражданства в случаях, когда это допускается не только международным договором, но и «иным документом международного характера, содержащим обязательства, признаваемые Российской Федерацией в сфере отношений, регулируемых настоящим Кодексом».

Неопределенность данного указания не позволяет установить круг таких документов, что не соответствует требованию точности уголовно-правового закона и допускает произвольное распространение уголовно-правовой юрисдикции Российской Федерации на совершенные за ее пределами деяния.

Это чрезмерно расширяет территориальное действие уголовного закона, создаёт риски нарушения Российской Федерацией своих международных обязательств и не соответствует универсальному конституционному и международно-правовому принципу привлечения к уголовной ответственности только на основе закона или международного договора».

<...>

Установление уголовной ответственности за несообщение о преступлении фактически означает криминализацию бездействия. Но бездействие может быть уголовно-наказуемо только в случае, если на лицо возлагается юридическая обязанность действовать, лицо знает об этой обязанности и способно её выполнить. В российском праве нет юридической обязанности доносить о преступлении, эта обязанность имеет лишь моральный характер, и новая статья 205-6 в УК РФ единственная норма,

¹⁰⁷ <https://rg.ru/2016/07/11/uk375-dok.html>

¹⁰⁸ Экспертное заключение СПЧ на Федеральные законы от 6 июля 2016 г.: № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» и № 374-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» (электронный ресурс) <http://www.president-sovet.ru/documents/read/543/>

криминализирующая нарушение моральной обязанности. Даже близкая к этому по содержанию ответственность за оставление лица в опасности согласно ст. 125 УК РФ предполагает, как минимум, предшествующее опасное недозволительное поведение виновного, который был обязан оказать помощь или сам поставил потерпевшего в опасное для жизни и здоровья состояние.

Ответственность за несообщение в уполномоченные органы власти о достоверно известном готовящемся или совершенном преступлении не имеет в своей основе четко определенные признаки состава преступления с точки зрения ни его объективной, ни субъективной стороны. Не ясно, почему и как лицо должно определять надлежащий орган для сообщения; нельзя описать, а, значит, и определить, когда признается достоверно известным готовящееся или совершенное преступление, какой должна быть степень достоверности, чтобы обязанность сообщить считалась невыполненной. Это создает широкие возможности для произвола и злоупотреблений при привлечении к ответственности. Кроме того, не учитывается, что прежнее применение аналогичной нормы УК РСФСР 1960 года характеризовалось осуждением за доноительство в основном только близких родственников, что, исходя из примечания к ст. 205.6, основанного на ст. 51 Конституции РФ, исключается. Введение ответственности за несообщение о преступлении нельзя признать ни социально обоснованным, ни эффективным, ни отвечающим требованию к определенности уголовного закона.

Такой подход, противоречащий запрету произвольного привлечения к уголовной ответственности, не имеет никаких объективных оснований и не соответствует заявляемым внешнеполитическим целям и интересам страны.»

Кроме того, в заключении акцентируется внимание на то, что «частью 5 статьи 2 закона внесены изменения в ч. 5 ст. 165 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее - УПК РФ) - продлен с 24 часов до трех суток срок уведомления следователем или дознавателем судьи и прокурора, дающих санкцию на производство следственных действий, если ввиду безотлагательности этих действий такая санкция предварительно не была получена.

Данная норма УПК РФ действует универсально при расследовании любых преступлений и имеет целью обеспечение судебного контроля и прокурорского надзора за законностью указанных действий органов расследования, ограничивающих конституционные права граждан на охрану достоинства личности, личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни и жилища.

Нельзя рассматривать такое увеличение указанных сроков по всем делам как оправданное необходимостью дополнительных мер противодействия терроризму. Но этим существенно ослабляются имеющиеся гарантии конституционных прав граждан в ходе уголовного судопроизводства, осложнена проверка судом законности проведенного следственного действия.»

- 48) Федеральный закон от 19.07.2018 N 203-ФЗ "О внесении изменений в статью 18.1 Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" и Федеральный закон "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"**
(Закон вводит ограничения на вхождение в состав ОНК членов организаций, выполняющих функции иностранного агента, запрещает быть членами ОНК лицам, имеющим неснятую или непогашенную судимость, либо родственников, отбывающих наказание в МЛС)

СПЧ в экспертном заключении на закон отмечает, что «Вместе с тем ряд положений законопроекта нуждаются в серьезной корректировке, поскольку могут привести к снижению эффективности общественного контроля и подрыву его независимости, что противоречит целям, задачам и принципам общественного контроля... а именно:

Нельзя согласиться с поправкой об обязательном согласовании кандидатуры в члены ОНК с общественной палатой соответствующего субъекта Российской Федерации. В настоящее время региональная общественная палата вправе высказаться по любой кандидатуре в состав ОНК; данное

мнение носит рекомендательный характер и учитывается, если является обоснованным и направленным на наилучшее достижение целей и задач общественного контроля.

Однако в некоторых регионах руководители общественных палат пытаются поставить ОНК под свой контроль, урезать их самостоятельность как полноправных субъектов общественного контроля. При таком подходе принципиальные, активные и квалифицированные члены ОНК рассматриваются руководителями региональных общественных палат как деструктивная сила. В свою очередь, отстранение таких людей от участия в работе ОНК неизбежно ведет к профанации общественного контроля, повышает латентность реальных недостатков, нарушений и злоупотреблений, имеющих место в работе учреждений исполнения наказаний.

Кроме того «Крайне опасной представляется норма о том, что беседа членов ОНК с подозреваемыми или обвиняемыми прерывается, если они обсуждают вопросы, не относящиеся к соблюдению прав подозреваемых и обвиняемых в местах принудительного содержания.

Практику воспрепятствования общественному контролю путем надуманных замечаний членам ОНК о том, что обсуждаемые ими вопросы не относятся к предмету общественного контроля, Совет фиксировал неоднократно в различных СИЗО. Обычно беседы членов ОНК со следственно-арестованными прерываются, когда возникают темы применения пыток или бесчеловечного обращения при задержании и проведении оперативно-розыскных мероприятий, нарушения права на защиту путем навязывания адвоката «по назначению», неполучения ответов на обращения в органы суда и прокуратуры, оказания следственными органами давления на свидетелей и потерпевших.»

Высказывается опасение, что реализация положений данного закона:

- приведет к тому, что беседы членов ОНК с подозреваемыми и обвиняемыми будут прерываться под предлогом того, что обсуждаемые вопросы не относятся к предмету соблюдения прав человека в местах принудительного содержания, а в результате будут скрыты случаи пыток и иных грубых нарушений прав человека;

- в ряде случаев прекращение беседы будет иметь место в силу того, что сотрудник СИЗО, ИВС или ПФРСИ не обладает достаточной квалификацией для того, чтобы установить, относится ли обсуждаемый вопрос к соблюдению прав человека в местах принудительного содержания;

- обсуждение посторонних вопросов, не относящихся к правам человека, может потребоваться для достижения задач общественного контроля косвенным путем, например, установления психологического контакта с подозреваемыми и обвиняемыми, снижения уровня тревожности и преодоления негативных психологических состояний у подозреваемых и обвиняемых, оценки работы психолога, выявления психологических следов применения пыток, оценки внутрикамерных отношений; так, описано много случаев, когда беседа в камере на отвлеченную тему позволяла выявить лиц, притесняемых сокамерниками, наличие т.н. «пресс-хат» или коррупционной составляющей в деятельности оперативных служб при покамерном размещении.

Критические замечания высказываются и к новелле, предполагающей запрет становиться членами ОНК для родственников осужденных, отбывающих наказание в МЛС:

«Не может быть поддержана поправка о том, что членами ОНК не могут являться близкие родственники осужденных. В настоящее время от 5 до 10 % членов ОНК имеют близких родственников, отбывающих наказание в виде лишения свободы. Подавляющее большинство этих людей активны, компетентны, мотивированы на то, чтобы правовая, экономическая, социальная обстановка и морально-нравственная атмосфера в местах лишения свободы улучшалась, а не приводила к дестабилизации их работы. Совету не известен ни один подтвержденный случай, когда члены ОНК из числа близких родственников осужденных были бы причастны к проносу запрещенных предметов, дезорганизации работы учреждений УИС, воспрепятствованию законной деятельности сотрудников УИС.

Вместе с тем члены ОНК из числа родственников осужденных чаще всего более информированы, активны, ответственны.

Введение данной нормы означает разрыв с национальной правовой традицией, в которой, как известно, «сын за отца не отвечает». В настоящее время ни один из действующих федеральных законов не влечет поражения в правах лиц, близкие родственники которых осуждены к лишению свободы, даже, если лица работают судьями, прокурорами или сотрудниками УИС.»

Наконец, запрет общественным организациям, выполняющим функции иностранного агента, выдвигать кандидатов в состав общественных наблюдательных комиссий.

Данная новелла в случае ее принятия приведет к следующим последствиям:

- институт «некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», изменит свою правовую характеристику, выявленную Конституционным Судом Российской Федерации, и вместо функции учета таких организаций приобретет репрессивный характер;

- в связи с крайней правовой неопределенностью критериев, на основании которых общественные объединения относятся к числу организаций, выполняющих функции иностранного агента, будет создан стимул к тому, чтобы максимальное число организаций, члены которых активно и добросовестно участвуют в деятельности ОНК, были признаны иностранными агентами; это, в свою очередь, может привести к тому, что общественные объединения, соответствующие критериям субъектов выдвижения кандидатов в члены ОНК, будут опасаться принять участие в выдвижении кандидатов в состав ОНК, чтобы не оказаться в реестре «иностранцев»;

- будет создан прецедент законодательного ущемления организаций, имеющих иностранное финансирование;

- из участия в общественном контроле будет исключено около 25 % наиболее активных, квалифицированных и добросовестных членов ОНК, поскольку уже в настоящее время выдвинувшие их организации имеют статус «иностранцев»; это коснется в том числе и тех членов ОНК, кто не является членами данных организаций и даже не поддерживают с ними иных отношений, кроме отчетов о своей деятельности в качестве членов ОНК.

49) Федеральный закон от 18.03.2019 N 27-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"¹⁰⁹

(Закон подразумевает введение административной ответственности для СМИ за распространение заведомо недостоверной информации)

В заключении на проект закона СПЧ отмечает¹¹⁰:

«Анализируемый закон «О внесении изменений в статью 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» ставит крайне трудную (если, вообще, разрешимую) задачу перед правоприменителем. Формулировка «заведомо недостоверная информация» предполагает, что привлеченное к административной ответственности физическое, должностное или юридическое лицо обладало точным знанием, что распространяемая им информация не соответствует действительности.

По мнению Совета, между понятиями «недостоверная информация» и «информация, не соответствующая действительности», имеется весьма существенное различие. Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации «не соответствующими действительности сведениями являются утверждения о фактах или событиях, которые не имели места в реальности во время, к которому относятся оспариваемые сведения. Не могут рассматриваться как не соответствующие действительности сведения, содержащиеся в судебных решениях и приговорах, постановлениях органов

¹⁰⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320399/

¹¹⁰ Экспертное заключение СПЧ на закон "О внесении изменений в статью 15 ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и на закон "О внесении изменений в статью 13.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях" от 11 Марта 2019 // Сайт СПЧ, 11.03.2019. <http://www.president-sovet.ru/documents/read/639/>

предварительного следствия и других процессуальных или иных официальных документах, для обжалования и оспаривания которых предусмотрен иной установленный законами судебный порядок (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3. Напротив, недостоверными должны признаваться такие утверждения о фактах и событиях, которые не достойны того, чтобы в верить в их соответствие действительности. Иными словами, категория достоверности информации имеет весьма косвенное отношение к объективной истинности информации и значительно большее – к доверию источнику информации.»

«... вполне вероятна ситуация, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности за распространение заведомо недостоверной информации, имело основания верить в то, что распространяемая им информация соответствует действительности, особенно, если точная, всесторонняя и объективная информация отсутствует. Речь может идти о ситуациях стихийных бедствий, техногенных катастроф и в иных случаях, когда точной информационной картины нет даже у компетентных государственных органов. При этом произвольное признание судом факта заведомой недостоверности информации приведет к тому, что суд должен будет вторгаться в такие далекие от права вопросы, как вера и доверие. Это неминуемо приведет к нарушению в подобных делах конституционных прав граждан на свободу получения и распространения информации, на свободу слова, свободу мнений и свободу массовой информации (статья 29 Конституции Российской Федерации).»

СПЧ приходит к однозначному выводу, что «практика применения статьи 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ) не допускает ограничения права на свободу выражения мнения исключительно по мотиву недостоверности распространяемой информации. В постановлении от 6 сентября 2005 г. по делу «Салов против Украины» Европейский Суд по правам человека указал, что «статья 10 Конвенции сама по себе не запрещает дискуссию или распространение информации, даже если есть серьезные подозрения, что эта информация не является правдивой» (параграф 113).»

50) Федеральный закон от 18.03.2019 N 31-ФЗ "О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»¹¹¹

(об ответственности СМИ за распространение недостоверной информации)

В своем заключении¹¹² СПЧ отмечает, что «Практика применения статьи 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ) не допускает ограничения права на свободу выражения мнения исключительно по мотиву недостоверности распространяемой информации. В постановлении от 6 сентября 2005 г. по делу «Салов против Украины» Европейский Суд по правам человека указал, что «статья 10 Конвенции сама по себе не запрещает дискуссию или распространение информации, даже если есть серьезные подозрения, что эта информация не является правдивой» (параграф 113).»

Кроме того, «вне зависимости от степени достоверности распространяемой информации, в случаях, если имеют место публичные призывы к противоправным действиям, либо если распространение данной информации запрещено нормами других законов, такие действия могут квалифицироваться по соответствующим статьям Уголовного кодекса Российской Федерации (статья 280 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», статья 205.2 «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма», часть 3 статьи 212 «Массовые беспорядки» и т.д.) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 20.29 «Производство и распространение экстремистских

¹¹¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320401/

¹¹² Экспертное заключение СПЧ на закон "О внесении изменений в статью 15.3 ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и на закон "О внесении изменений в статью 13.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях" от 11 Марта 2019 // Сайт СПЧ, 11.03.2019. <http://www.president-sovet.ru/documents/read/639/>

материалов» и т.д.).

Таким образом, содержащиеся в анализируемом законе нормы об ответственности за распространение недостоверной информации представляются избыточными. Кроме того, они создают основу для произвольного преследования граждан и организаций.»

Кроме того, отмечается, что «Наконец, учитывая, что свобода выражения мнения является одной из важнейших основ демократического общества и одним из основных условий его прогресса и самореализации каждого человека, положения статьи 10 ЕКПЧ применимы не только к «информации» или «идеям», которые воспринимаются положительно, расцениваются как безобидные или не заслуживающие внимания, но и даже к тем, которые оскорбляют, шокируют или возмущают (постановление от 7 декабря 1976 г. «Хандисайд (Handyside) против Соединенного Королевства»). Таковы требования плюрализма и толерантности, без которых нет демократического общества.

В преамбуле Совместной декларации о свободе выражения мнения и Интернете (принята 1 июня 2011 г. Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации, Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ) и Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов) также провозглашено, что право распространять информацию и идеи предполагает в том числе защиту информации и идей, способных шокировать, оскорблять и внушать беспокойство.»

51) Указ Президента РФ от 30.11.1995 N 1203 (ред. от 08.08.2019) "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне"¹¹³

В докладе УПЧ за 2006 год¹¹⁴ отмечено, что «в феврале отчетного года была существенно ограничена транспарентность информации по ряду вопросов. Часть этих ограничений, продиктованная, по всей очевидности, соображениями безопасности, носит, как представляется, избыточный характер. Так, гражданам было отказано в праве знать о промышленных выбросах в окружающую среду, об уровне ее загрязненности, об опасных продуктах. Были засекречены "сведения, раскрывающие объемы выпуска или поставок стратегических видов сельскохозяйственного сырья", а также сведения "о дислокации и предназначении объектов административного управления". Фактически секретной стала и вся фармацевтическая промышленность: к закрытым были отнесены "сведения, раскрывающие производственные мощности, плановые или фактические данные о выпуске, поставках (в натуральном выражении) средств биологической, медицинской или ветеринарной защиты".

Уполномоченный счел необходимым¹¹⁵ «уточнить баланс между действительными императивами национальной безопасности и конституционными правами граждан на свободный доступ к информации так, как это следует из части 4 статьи 29 Конституции России и статьи 7 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне».

52) Закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. N 35 "Об административных правонарушениях на территории Белгородской области", Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях", Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях (с изменениями на 15

¹¹³ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8522/

¹¹⁴ Закон сильнее власти. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 4341. 2007. – 13 апреля.

¹¹⁵ Закон сильнее власти. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 4341. 2007. – 13 апреля.

февраля 2017 года), Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях.

В докладе УПЧ за 2009 год отмечалось, что «в данных законах содержится такой состав административного правонарушения, как "приставание к гражданам в общественных местах с целью навязывания им религиозных убеждений", что «не вполне согласующиеся со ст. 28 Конституции Российской Федерации, которая, в частности, гарантирует каждому право распространять свои религиозные убеждения.»¹¹⁶

В докладе УПЧ за 2012 год¹¹⁷ отмечалось, что: «В Минюсте России зарегистрировано не менее 24 тыс. религиозных объединений, многие из которых испытывают трудности с распространением своего вероучения. В последние годы к Уполномоченному поступали жалобы от граждан, привлекавшихся к административной ответственности за так называемое "навязывание" своих религиозных взглядов. Такие действия властей опирались на содержащиеся в кодексах (законах) об административной ответственности субъектов Российской Федерации нормы, предусматривавшие наказание за некое "приставание с целью религиозной агитации" или за "навязывание религиозных убеждений". По мнению Уполномоченного, подобные нормы противоречат Конституции Российской Федерации, гарантирующей право свободно "распространять религиозные и иные убеждения" (статья 28) и устанавливающей, что права и свободы человека могут быть ограничены только федеральным законом (статья 55). Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что при поддержке органов прокуратуры ему удалось добиться изъятия указанных норм из законодательства 10 субъектов Российской Федерации, еще в 3 субъектах Российской Федерации соответствующие законопроекты готовятся. По имеющейся информации, на момент подписания настоящего доклада, эти, по сути дела, антиконституционные нормы продолжали действовать еще в четырех субъектах Российской Федерации - в Амурской, Белгородской и Омской областях, а также в Республике Башкортостан. К сожалению, в отчетном году жалобы на воспрепятствование в распространении убеждений верующих продолжали поступать, причем не только из регионов, где эта деятельность оставалась административно наказуемой.»

53) Федеральный закон от 28 июля 2012 г. N 141-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (о возвращении в Уголовный кодекс статьи 128.1 «Клевета»)

В докладе УПЧ за 2012 год отмечалось, что «вопрос о допустимых пределах критики публичных фигур по своим сущностным признакам и смысловому содержанию близок к вопросу о клевете в их адрес. В ноябре 2011 года из уголовно наказуемых деяний "клевета" была переведена в категорию административных правонарушений, что было расценено большинством экспертов как прогрессивный, хотя и несколько запоздалый шаг российских законодателей. Не прошло и года, как новым решением законодателей статья о клевете перекочевала из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обратно в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Судя по данным статистики, ст. 129 УК РФ "Клевета" в 2011 году применялась крайне редко. Статистические данные о назначении наказания по декриминализованной ст. 5.60 КоАП РФ в первой половине отчетного года ведомственной отчетностью Генеральной прокуратуры вообще не предусмотрены. В этой связи своего рода перманентно-кочевое состояние статьи о клевете не может не вызвать недоумения.»

¹¹⁶ Права не дают, права берут. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // Российская газета – Федеральный выпуск № 115(5194). 2010. – 28 мая. (<https://rg.ru/2007/04/13/upolnomochennyj-doklad-dok.html>)

¹¹⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета – Федеральный выпуск. - № 68 (6044). – 29 марта 2013 года (<https://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>)

«Обнуление» и другие поправки в Конституцию

54) ФКЗ РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

Из заключения Венецианской комиссии от 18.06.2020:¹¹⁸

Венецианская комиссия обеспокоена тем фактом, что предложенные поправки закрепляют в Конституции и расширяют возможность для Конституционного суда РФ заявлять, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации, если они противоречат ее Конституции. В предложенных поправках содержится крайне широкая формулировка «в истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации» – более широкая, чем в действующей редакции статьи 79 Конституции («[если это не] влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и [не] противоречит основам конституционного строя Российской Федерации»).

Кроме того, Венецианская комиссия выражает обеспокоенность предложенной поправкой к статье 83 Конституции, согласно которой Совет Федерации получает право прекращать полномочия судей Конституционного суда на основании внесенного президентом представления о прекращении полномочий.

Исходя из вышеизложенного и в свете своих предыдущих заключений, Венецианская комиссия полагает, что предложенную поправку к статье 79 Конституции РФ следует исключить, либо изменить ее формулировку таким образом, чтобы она соответствовала формулировке части 5 статьи 125, пункт "б", где подчеркивается стремление к разрешению возможных противоречий.

Из заключения Венецианской комиссии от 23.03.2021:¹¹⁹

Что касается порядка принятия поправок, то Венецианская комиссия делает вывод, что скорость проведения процесса подготовки столь широкомасштабных поправок абсолютно не соответствовала глубине содержания поправок с учетом их воздействия на общество. Скорость процесса привела к тому, что времени для надлежащих консультаций с гражданским обществом до принятия поправок парламентом было недостаточно.

Так как Конституционное собрание не созывалось, Конституция была принята после того, как по ней проголосовал парламент и субъекты РФ. После этих этапов, в соответствии со статьей 135 Конституции, поправки должны были вступить в силу. Отрицательный результат специально введенных дополнительных этапов, как рассмотрение Конституционным судом и общероссийское голосование, не мог бы стать препятствием для вступления поправок в силу. Из этого следует, что включение этих дополнительных этапов в процедуру внесения поправок в Конституцию явно входит в конфликт со статьей 16 Конституции, направленной на защиту «основ конституционного строя Российской Федерации», подчеркнула Венецианская комиссия.

В общем плане Венецианская комиссия отмечает, что придание конституционного статуса уже существующим положениям обычных законов (их конституционализация) чревато исключением

¹¹⁸ <https://www.coe.int/ru/web/moscow/-/venice-commission-adopts-opinion-on-the-russian-constitutional-amendments-related-to-the-execution-of-european-court-s-decisions-in-russia>

¹¹⁹ <https://www.coe.int/ru/web/moscow/-/venice-commission-adopts-new-opinion-on-2020-constitutional-amendments-and-the-procedure-for-their-adoption-in-the-russian-federation>

соответствующих вопросов из открытого обсуждения и тем самым ограничивает демократический процесс. Будучи закрепленными в Конституции, нормы утрачивают гибкость: они не могут быть вынесены на рассмотрение Конституционного суда и, наоборот, становятся для Конституционного суда эталоном при оценке других правовых норм.

Изучив содержание поправок, Венецианская комиссия приходит к выводу о том, что они несоразмерно расширили полномочия Президента Российской Федерации, ликвидировав при этом некоторые механизмы сдержек и противовесов, изначально предусмотренные в Конституции. Исключение в отношении срока полномочий, которое *ad hoc* применено к действующему и предыдущему Президентам, противоречит самой логике принятой поправки, ограничивающей мандат Президента двумя сроками. Чрезвычайно широкие рамки неприкосновенности вкупе с правилами процедуры отрешения от должности, которые весьма затрудняют возможность отстранения Президента от власти, поднимают серьезные вопросы относительно подотчетности Президента.

Президент приобрел дополнительные полномочия за счет Председателя Правительства. Так, увеличение числа сенаторов, назначаемых Президентом, может дать последнему дополнительные рычаги влияния. Это вызывает сомнения в том, что Совет Федерации будет достаточно независимым от исполнительной власти, чтобы осуществлять функции контроля, возложенные на него Конституцией.

Венецианская комиссия заключает, что в совокупности все эти поправки выходят далеко за рамки того, что уместно в соответствии с принципом разделения властей, даже при президентском режиме.

Принятые поправки ослабляют субъекты РФ и органы местного самоуправления. Включение положений, в которых речь идет о русском народе, входит в противоречие с многонациональным характером Российской Федерации.

Поправки, касающиеся судебной системы, в частности предоставление Президенту права инициировать освобождение от должности председателей судов высшей инстанции, а также председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов по очень расплывчато сформулированным основаниям, затрагивают наиболее важную составляющую независимости судебной власти. Поправки в положения о судебной системе, вместе взятые, представляют собой угрозу верховенству права в Российской Федерации.

Законодательство о СМИ и физических лицах в категории «иноагенты»

- 55) Федеральный закон от 05.04.2021 № 75-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях"**
- 56) Федеральный закон от 20.04.2021 № 91-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"**
- 57) Федеральный закон от 30.12.2020 № 481-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности"**
- 58) Федеральный закон от 24.02.2021 № 14-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"**

Из заключения Венецианской комиссии от 07.07.2021:¹²⁰

Недавние поправки в российское законодательство об «иностранцах агентах» (...), внесенные в Государственную Думу России в период с 10 по 23 ноября 2020 года, представляют собой серьезное нарушение основных прав человека, включая свободу объединений и свободу выражения мнений, право на

¹²⁰ <https://www.coe.int/ru/web/moscow/-/venice-commission-calls-on-russian-authorities-to-thoroughly-revise-the-entire-body-of-foreign-agent-legislation-including-the-most-recent-amendments>

неприкосновенность частной жизни, право участвовать в управлении делами государства, а также запрещение дискриминации. В них, как правило, используется расплывчатая и чрезмерно общая терминология, и они не имеют достаточного отношения к заявленным целям повышения уровня прозрачности и защиты гражданских прав, свобод и интересов общества и государства. Венецианская комиссия «предупреждает о серьезном негативном воздействии, которое недавние реформы могут оказать на свободное осуществление в стране гражданских и политических прав, имеющих ключевое значение для эффективности демократии», – отметили в Венецианской комиссии.

Венецианская комиссия рекомендует властям отказаться от особого порядка регистрации, отчетности и требований в отношении раскрытия информации о деятельности, установленных для общественных объединений, средств массовой информации и физических лиц, получающих поддержку из-за рубежа, в том числе от соответствующих мер административного и уголовного наказания.

В качестве альтернативы Венецианская комиссия призывает власти Российской Федерации основательно пересмотреть не только самые последние поправки, но и все законодательство об «иностранных агентах» в целом и существенно пересмотреть определение понятия «иностранный агент», с тем чтобы оно соответствовало заявленным целям обеспечения прозрачности. В частности, следует отказаться от использования понятий «политическая деятельность» и «получение денежных средств и иного имущества от иностранных государств» в пользу показателей, которые позволяли бы надежным образом отслеживать неправомерные формы вмешательства иностранных государств.

Как минимум, следует отказаться от использования стигматизирующего и вводящего в заблуждение термина «иностранный агент» в пользу более нейтрального и точного понятия. Это новое понятие не следует использовать в качестве критерия, на основании которого человеку запрещается поступать на государственную службу. Подобным образом, некоммерческим организациям и средствам массовой информации, которым присваивается данный статус, не должно запрещаться участвовать в различных кампаниях.

Не следует применять меры уголовного наказания, в особенности принудительные работы и лишение свободы, в отношении «иностранных агентов» – даже в рамках более узкого определения этого понятия – за нарушения, связанные с регистрацией, отчетностью и

требованиями по раскрытию информации. Кроме того, к принудительной ликвидации некоммерческой организации следует прибегать лишь в крайних случаях, когда выявленные нарушения представляют угрозу для демократии».