



**СОВЕТ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО РАЗВИТИЮ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА  
И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Старая пл., д. 4, г. Москва, 103132  
Тел. (495) 606-41-84, факс (495) 606-48-55  
E-mail: fedotov\_MA@gov.ru

Председателю  
Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации  
В.И.МАТВИЕНКО

«06» июня 2012 г.  
№ А60-9-725

2 100010 60273 2

Уважаемая Валентина Ивановна!

5 июня 2012 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», который должен в ближайшие дни поступить на рассмотрение Совета Федерации. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, ранее детально изучивший этот законопроект, просит Вас рассмотреть возможность отклонения его на заседании Совета Федерации на основании ч. 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации. Тем самым Совет Федерации исправит ошибку Государственной Думы, чреватую серьезными нарушениями прав человека и углублением общественного конфликта.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека полагает, что одобрение Закона неприемлемо по целому ряду причин, связанных как с процедурой его принятия, так и с его нормативным содержанием.

Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что данный проект Закона рассматривался в отсутствие заключения Правительства РФ, наличие которого является обязательным в силу требований ч. 3 ст. 104 Конституции РФ. В данном случае очевидно, что установление нового вида административного наказания в виде обязательных работ (ст.ст. 3.2, 3.3, 3.5, 3.13, 20.2, 20.25, 32.13 КоАП РФ в редакции законопроекта) повлечет дополнительные расходы,

покрываемые за счет федерального бюджета: а) на организацию обязательных работ; б) на выплату компенсаций в случае отмены постановления судьи о назначении обязательных работ; в) на увеличение штата сотрудников Федеральной службы судебных приставов и т.д.

Говоря о нормативном содержании законопроекта, Совет считает необходимым отметить следующее.

1. Введение обязательных работ в КоАП РФ в качестве административного наказания противоречит установленному международным правом запрету принудительного труда. Исключения из принципа запрета принудительного труда установлены исчерпывающим образом в ст. 4 Трудового кодекса РФ. Таким образом, содержащиеся в законопроекте предложения не скоординированы ни с международными обязательствами Российской Федерации, ни с ч. 2 ст. 37 Конституции РФ, ни с трудовым законодательством РФ.

2. Следует обратить внимание также на тот неоспоримый факт, что увеличение максимального размера административного штрафа сверх пяти тысяч рублей ведет к смешению уголовной и административной ответственности. Согласно существующему ныне разделению административного штрафа, налагаемого на граждан, и штрафа, налагаемого на граждан в порядке уголовного наказания, первый может иметь размер от 100 рублей до 5 тыс. рублей (ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ), а второй – от 5 тыс. рублей до одного миллиона рублей (ч. 2 ст. 46 УК РФ). Предлагаемое в законопроекте повышение верхнего уровня размера административного штрафа на граждан до 300 тыс. рублей стирает различие между этими двумя принципиально разными видами наказания, тем самым нарушая общие принципы построения правовой системы Российской Федерации.

Фактически, поправки в ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ вводят уголовное наказание за административное правонарушение.

3. Предлагаемые в законопроекте размеры штрафов ведут к нарушению положений ч. 2 ст. 4.1. КоАП РФ, согласно которой при назначении административного наказания физическому лицу учитывается, наряду с прочими факторами, имущественное положение правонарушителя. Совершенно очевидно, что предлагаемые размеры штрафов явным образом несоразмерны имущественному положению большинства граждан Российской Федерации и установленному государством минимальному размеру оплаты труда.

4. Понятие «нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», предусмотренное в ч. 1 ст. 20.2. КоАП РФ (в редакции законопроекта), никак не конкретизировано в диспозиции данной правовой нормы. Оно не имеет легального определения и в Федеральном законе от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В результате на усмотрение суда остается вопрос о том, какое из нарушений данного закона должно влечь административную ответственность, а какое - нет.

5. Вызывает серьезные сомнения правовое содержание статьи 20.2.<sup>2</sup> КоАП РФ (в редакции законопроекта). Формулировка «организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах» представляется крайне расплывчатой, чреватой произвольным усмотрением правоприменителя. Фактически она позволяет любое скопление людей интерпретировать как противоправное «массовое пребывание». Данная юридическая конструкция представляется совершенно искусственной. Ее юридическая неопределенность может реально угрожать конституционному праву граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия. А именно на обеспечение данного права нацелен Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (преамбула).

6. Предлагаемое законопроектом дополнение статьи 5 данного Федерального закона частью 6, возлагающей гражданско-правовую ответственность за причиненный вред на организатора публичного мероприятия, противоречит положениям Гражданского кодекса РФ о возмещении вреда. В случае, когда вред причинен совместными действиями нескольких лиц, они несут солидарную ответственность, а никак иначе (ст. 1080 ГК РФ). Возложение ответственности на третье лицо совершенно не укладывается в отечественную гражданско-правовую доктрину.

7. Совет, в принципе, поддерживает содержащуюся в законопроекте норму об установлении специально отведенных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов, однако выражает недоумение по поводу того, что проведение публичных мероприятий в таких местах должно подчиняться общим уведомительным процедурам.

Представляется, что важнейшими средствами разрешения общественных противоречий должны быть компромиссы и политический диалог. Ужесточение репрессивной политики никогда не давало ожидаемого результата. Совет выражает свою готовность к дальнейшему сотрудничеству с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в целях создания правовой основы для такого диалога.

С уважением,

Советник Президента  
Российской Федерации,  
Председатель Совета

*Игорь Ильинич Федотов*  
М.Федотов