

**Сергей Шимоволос,**  
Нижегородский Правозащитный союз

## **Анализ национального законодательства РФ по обеспечению свободы мирных собраний в 2013г.<sup>1</sup>**

### **1. Введение**

Свобода мирных собраний – одна из важнейших общепризнанных свобод человека, гарантированная международным правом: ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН, от 16 декабря 1966 г. и ст. 11 Европейской Конвенцией по защите прав и основных свобод, а также ст. 30 Всеобщей декларации прав человека.

Свобода публичных собраний имеет особую степень значимости в обеспечении демократических ценностей: ее соблюдение определяет возможность в реализации иных важнейших прав человека (свобода слова, прав на получение и распространение информации, участие в управлении государством). Нарушение свободы собрания, как правило, затрагивает интересы значительного числа граждан.

Обеспечение свободы собраний во многом определяется процедурными условиями и допускает возможность ограничения при определенных обстоятельствах. Важнейшим источником определения границ допустимого вмешательства служат прецедентные решения Европейского суда по правам человека, вынесенные по статье 11 Европейской Конвенции по защите прав и основных свобод.

Свобода собраний в сфере правоотношений имеет собственную исключительную особенность. В отличие от нарушений всех иных прав и свобод, формы и методы ограничения свободы слова имеют публичный характер. Это определяет, что практически во всех случаях запретов и ограничений, все обстоятельства таких запретов документированы и известны в полном объеме при судебном разбирательстве.

За последние пять лет Европейским судом по правам человека было вынесено только четыре решения с признанием факта нарушения свободы мирных собраний. Это дела: Махмудов – 2007 г.; Баранкевич – 2007 г.; Сергей Кузнецов – 2008 г.; Алексеев – 2010 г. против России. Также Комитет ООН по правам человека в 2012 году вынес одно заключение о признании ограничения свободы собраний: Чеботарева против России. Но множество дел стоит в очереди на рассмотрение...

Рассмотренные дела по России имели особенность. Во-первых, при разбирательстве всех дел Российская Федерация всегда настаивала на позиции законности ограничения собрания. И обосновывала запреты собраний необходимостью защиты правопорядка, нравственности и т.п., полагая, что собрание угрожает таким интересам. Эти доводы не были приняты Европейским судом по той причине, что никаких доказательств реальности таких угроз государством не представило. Во-вторых, все вынесенные решения никаким образом не повлияли ни на практику, ни на национальное законодательство: не было принято никаких мер «общего характера» по устранению условий и источников нарушений, и не было пересмотрено ни одного судебного решения по жалобам заявителей. Характерно, что неисполнение решения по делу Алексеева против России – (по поводу возможности проведения гей- парада в Москве), стало для органов власти хрестоматийным примером в отношении к решениям Евросуда как необязательным в исполнении по соображениям «национальных интересов».

Для Российской Федерации проблема ограничений свободы собраний имеет чрезвычайно актуальное значение, - особенно в свете последовательных законодательных ограничений на протяжении последних лет. Такие ограничения имели двойственный характер, что определяло возможность широкого толкования в правоприменительной практике. Именно поэтому, проблема проведения мирных собраний имела места только в части регионов России, в которых власти стремились свободу собраний ограничить.

---

<sup>1</sup> Подготовлено по заказу Московской Хельсинкской группы, которая использует средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 3 мая 2012 года № 216-рп.

Ситуация резко ухудшилась с принятием поправок в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 54 (далее – ФЗ), а также в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП), вступившие в силу 9 июня 2012 г.

Поправки в федеральный закон о митингах определили беспрецедентные полномочия для субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми регионы получили право собственного регулирования собраний. В течение 2012 года такие законы были приняты во всех 83 регионах. Положения региональных законов ужесточили порядок и возможности проведения мирных собраний, внесли такие ограничения, которые позволяют по формальным признакам запрещать любое собрание.

## **2. Положения федерального законодательства, ограничивающие свободы собраний.**

2.1 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 54, еще до поправок 2012 года, содержал нормы и положения, несоразмерно ограничивающих свободу собраний в Российской Федерации.

Основное противоречие содержалось в порядке «согласования публичных мероприятий», который определяет запрет для проведения публичной акции, если местная администрация настаивает на переносе места или времени акции. Такой, по сути, казуистический порядок определен следующими положениями:

- п. 2 части 1 ст. 12 ФЗ «2) *довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения - в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения.*

- п. 5 ст. 5 ФЗ «5. *Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.*

Таким образом, местные и региональные органы власти имеют возможность, не запрещая проведение заявленного публичного мероприятия, переносить его в другое место. В качестве аргументации для переноса мероприятия могут быть использованы любые, даже самые абсурдные доводы, поскольку, в самом ФЗ, никаких рамочных условий для таких «предложений» не установлено. Чаще всего предложенное место не устраивает организаторов мероприятия, поскольку по своей удаленности не позволяет достичь целей публичного мероприятия (в частности, в случаях проведения протестных акций по поводу действий и решений органов государственной власти).

2 апреля 2009 г. за № 484-О-П Конституционный Суд РФ вынес определение "По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрин Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". В жалобе были представлены факты злоупотребления положениями ФЗ, в связи с «предложениями о переносе собрания», безуспешно обжалуемых в судах трех регионов России. Суд отказал в признании факта нарушения Конституции РФ, фактически не аргументировав такой отказ. Основным и единственным доводом, которым апеллировал Конституционный суд РФ, было заявление, что «предложение» о переносе места и времени публичного мероприятия не является «запретом» по смыслу этого слова.

Необходимо отметить, что казус произвольного, но неявного запрета мирных собраний, заложенный в процедуре ФЗ, не является безусловным нормативным ограничением, а применяется только теми органами власти в регионах, которые умышленно нацелены на задачу борьбы с протестными акциями. Такой политический интерес подтверждается практикой избирательного запрета публичных мероприятий в регионах. Более того, в большинстве регионов такие запреты до 2012 года либо не применялись, либо применялись в единичных случаях.

В оценке такого рода процедурных запретов ФЗ очевидную сложность испытывают и международные органы.

10 июля 2012 г. Европейский суд по права человека вынес решение по делу *Берладир и другие против России*<sup>2</sup>

В деле обжаловался отказ правительства г. Москвы на проведение альтернативной антифашистской демонстрации и запрет пикета у здания Мэрии. Суд отказал в признании статьи 11 Конвенции, посчитав неубедительным довод организаторов пикета, что место проведения протестного пикета, кроме как у мэрии города не позволит достичь целей пикета. Соответственно Европейский суд признал убедительным доводом государства для запрета пикета, - наличие парковки у мэрии (хотя заявители доказывали, что в воскресный день, когда планировался пикет, - парковка была свободна). Своё особое мнение о нарушении ст. 11 Конвенции и отсутствии эффективного судебного разбирательства по делу были вынуждены заявить Президент Палаты суда Нина Вайич и судья от России Анатолий Ковлер.

Решение само по себе беспрецедентно, противоречит букве и духу всех ранее принятых решений по свободе собраний, содержит выводы и оценки, несоразмерные ценностям демократического общества.

Основной пробел в выводах суда содержался в оценке процедуры «согласования» публичных акций, установленных ФЗ. Суд, в частности, признал, что процедура «предложения иного места проведения собрания» не является его запретом (независимо от обоснования и достижения цели собрания). Предполагая при этом, что «предложение» о переносе мероприятия было необходимым и оправданным, презюмируя, что мэрия г. Москвы исходит из общественно – важных и благовидных интересов. Суд принципиально не стал разбираться в доводах и мотивах такого «переноса» и фактически «не заметил» факт политической мотивации действий властей и дискриминации заявителей собрания. Прецедент такого решения имеет чрезвычайно опасные последствия.

Вместе с тем, можно констатировать, что вынесенные решения реального влияния на ситуацию в России не имели. Российская Федерация не приняла никаких мер общего характера по вынесенным решениям, включая пересмотр норм законодательства, исполнение которого стали причиной для нарушения права на свободу собраний.

Характерно, что и влияние решений Конституционного суда РФ на национальное законодательство также крайне ограничено. До 2013 года суд принял несколько важных положений, которые до настоящего времени не отражены в законодательстве, в частности:

- определено условие «достижения целей публичного мероприятия» - «в том месте и (или) в то время, которые соответствуют его социально-политическому значению».<sup>3</sup>
- установлен точный порядок определения границ места проведения собрания, - условная граница места проведения должна проходить по границам землеотвода зданий, сооружений и объектов инфраструктуры;<sup>4</sup>
- органы власти должны проводить переговоры с организаторами по определению места проведения собрания.<sup>5</sup>

**2.2. 8 июня 2012 года был принят Федеральный закон за N 65-ФЗ**, которым были внесены поправки в Закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" № 54-ФЗ, а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Закон был принят поспешно, сразу в двух чтениях, и публично не обсуждался.

Законом **усилена административная ответственность** за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. В частности:

- беспрецедентно увеличены максимальные размеры административного штрафа за нарушения порядка проведения собрания для граждан до трехсот тысяч рублей (\$10 000), а для должностных лиц - до шестисот тысяч рублей (\$20 000);

<sup>2</sup> Berladir and others v. Russia, №34202/06

<sup>3</sup> Постановления Конституционного суда РФ от 15 января 1998 года, 18 февраля 2000 года и от 2 апреля 2009 г.

<sup>4</sup> Определение Конституционного суда от 17 июля 2007 г.;

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г.

- введена мера наказания,- обязательные работы и установлена административная ответственность за уклонение от отбывания обязательных работ;

- установлен срок давности в один год со дня совершения административного правонарушения – также беспрецедентно для административного наказания.

Изменениями и дополнениями, внесенными в **Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"**, в числе прочего установлено, что:

- организатором публичного мероприятия не может быть лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка, либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях...;

- организатор публичного мероприятия несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия;

- участники публичных мероприятий не вправе: скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности; иметь при себе оружие или похожие на него предметы, взрывчатые и легковоспламеняющиеся вещества; иметь при себе и (или) распивать алкогольные напитки; находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения;

- время окончания публичного мероприятия изменяется с 23 часов на 22 часа по местному времени;

- одиночным пикет признается только в тех случаях, когда он проводится не ближе 50 метров от другого пикета.

Законом также введен особый порядок регулирования собраний.

Статья 8 закона устанавливает т.н. «специальные места» для проведения собраний, - в которых собрания проводятся по уведомительному принципу. А при небольшой численности участников – (как правило, - в 100 человек), - без уведомления.

При определении специально отведенных мест должно учитываться: «достижение целей публичного мероприятия, транспортную доступность, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц».

С другой стороны, - регионам передано право определять перечень мест, где собрания запрещены. В Федеральном законе такой ограниченный перечень существует, - это «режимные» территории. Для введения дополнительных запретов в регионах специальных ограничений не установлено. Более того, в качестве обоснования для ограничения применяются «профилактические соображения», - запреты могут устанавливаться для тех мест, где их проведение **«может повлечь»** нарушения работы учреждений, транспорта и правопорядка.

Необходимо отметить, что изменения в закон содержали и позитивные положения. Дополнением части 3 в ст. 12 ФЗ **установлено лишь два основания для отказа в регистрации собрания:** - если собрание проводится в «запрещенном месте», и если в числе организаторов есть такие, кто ранее привлекался к ответственности за нарушения законодательства о собраниях...

С другой стороны, установленный ст. 5 и 12 ФЗ порядок предложения администрацией любого «другого места и времени» с обоснованием под любыми надуманными предлогами, также сохранился. Фактически, нормы ст. 12 могут толковаться таким образом, что, желая воспрепятствовать собранию, местная администрация всегда может настаивать на проведения собраний только в «специально отведенных» местах, даже если эти места не согласуются с целями собрания.

2.3. С момента принятия законодательных поправок в Конституционный суд РФ было подготовлено обращение группы депутатов Государственной Думы - Е.Б. Мизулиной и В.Г. Соловьева, а также гражданина. Э.В. Савенко, в связи с принятым в отношении его административным наказанием за нарушение порядка проведения собраний.

14 февраля 2013 было опубликовано постановление Конституционного суда РФ по делу. Суд рассмотрел практически весь перечень изменений. Но признал противоречащими лишь часть из них.

Суд внес толкование следующих положений ФЗ:

- в части запрета «быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения», определен срок давности (ФЗ не установленный), - общий за административные правонарушения в один год (пункт 1 заключительной части постановления КС от 14.02.13);

- в части запрета на агитацию до согласования публичного собрания, установленного в ст. 10 ФЗ, - КС определил в своем заключении, что такая норма «не препятствует организатору публичного мероприятия до момента согласования места и (или) времени его проведения осуществлять оповещение возможных участников публичного мероприятия о его предполагаемых целях, форме, месте, времени и иных условиях проведения» (пункт 2 заключительной части постановления КС от 14.02.13);

Признанными противоречащим Конституции РФ были лишь отдельные положения. Как-то:

- пункт 6 статьи 5 ФЗ, согласно которому организатор несет ответственность «за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда». (пункт 4 заключительной части постановления КС от 14.02.13);

- чрезмерный размер минимальных штрафов, установленных КОАП РФ за нарушение законодательства о митингах (пункт 7 постановления КС от 14.02.13), а также наказание «обязательными работами», - но только в том случае если последствие нарушение не «повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий». (пункт 8 заключительной части постановления КС от 14.02.13).

Наиболее важным и существенным можно признать оценку Конституционного суда РФ порядка определения «единых специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест». С одной стороны, Суд посчитал, что передача полномочий в регионы устанавливать такие места не является ограничением свободы собраний, а лишь определяет возможность их «конкретизации». С другой стороны, вероятно под впечатлением перечня ограничений, установленных региональными законами, признал, что: «нормативно не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, чем порождается возможность его неоднозначного истолкования, а следовательно, и произвольного применения» (пункт 6 заключительной части постановления КС от 14.02.13).

В целом Постановление производит впечатление чрезвычайно декларативного, т.к. содержит много общих заявлений, не имеющих практического влияния. Например «орган публичной власти должен предпринять все зависящие от него меры для того, чтобы оно состоялось в заявленном организатором месте и в запланированное время, и не пытаться под любым предлогом найти причины, которые могли бы оправдать необходимость отступлений от предложений организатора публичного мероприятия» (п. 2.2 Постановления КС).

Важно признать то обстоятельство, что пунктом 12 Постановления определено, что региональные законы должны быть приведены в соответствие с решением КС. В ситуации, когда в большинство региональных законов чрезвычайно жестки и противоречат не только международным стандартам, но и федеральному законодательству, решение КС РФ можно признать не только чрезвычайно важным, но и своевременным.

### **3. Региональное законодательство.**

Новая редакция закона позволяет на региональном уровне дополнительно, к списку федерального закона (ст. 8 ФЗ), ограничивать список мест, где не разрешено проведение уличных акций.

Ранее митинговать можно было везде, где это прямо не запрещено федеральным законом, а список ограничений был исчерпывающим. Это положение легализовало действующую ранее негласно практику резерваций для публичной активности, поскольку все места, куда отправляли активистов,

были максимально удалены от любых административных зданий, а подчас, и вовсе оказывались загородными лесами или кладбищами. Большую популярность у региональных властей приобрела за последние годы идея организации «гайд-парков», в очевидно извращенной трактовке, - желание выделить для публичных мероприятий только специальные места. При этом, региональные органы не были намерены ограничивать места проведения культурно массовых или официальных мероприятий. Согласно пункту 1.1. ст. 8 ФЗ региональные органы власти определяют «специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера».

Такой, очевидно дискриминационный подход и желание всецело ограничить протестную активность населения, определил условия для принятия региональными органами власти чрезвычайно репрессивных законов, перенасыщенных различными ограничениями и процедурными условиями.

С момента утверждения поправок в федеральный закон № 54 в регионах началась подготовка региональных законов по обеспечению свободы собраний. Первый региональный закон был принят 9 июля 2012 года в Кемеровской области, следующий 25 июня 2012 - в Республике Марий-Эл.

Кемеровский закон<sup>6</sup> содержит значительные ограничительные нормы и его принятие вызвало протесты у общественности области. Согласно закону, к местам, где нельзя проводить собрания отнесен чрезвычайно широкий перечень мест: вокзалы, аэропорты, торгово-развлекательные комплексы (центры), рынки, детские и образовательные учреждения, культовые, медицинские, физкультурно-оздоровительные и спортивные организации, а также относящиеся к ним обособленные территории, объекты и сооружения; здания, в которых располагаются культурные, спортивные, развлекательные, просветительские центры (во время проведения в них культурных, спортивных, развлекательных и иных мероприятий); тротуары, остановки транспорта общего пользования, детские и спортивные площадки, места, где проводятся мероприятия с участием детей; а также территории, непосредственно прилегающие к указанным в настоящей статье объектам и автомобильным дорогам.

Установлена норма предельной заполняемости специально отведённых мест – один человек на 2 кв. метра.

Закон Кемеровской области стал перениматься другими регионами в качестве образцового. В этих условиях участниками Сети по правовой защите свободы собраний был разработан проект типового закона. Проект соответствовал международным стандартам, толкованиям норм федерального закона, принятым Верховным и Конституционным судами России. Проект был распространен по сети региональных правозащитников, а также через региональные отделения партии КПРФ. Обсуждение законопроектов вызвало бурные дебаты по вопросу какому законопроекту отдать предпочтение: подготовленным региональными правительствами и альтернативным проектом. Большинство голосов от правящей партии в региональных парламентах за основу были использованы положения Кемеровского закона с разнообразными изменениями.

В начале осени 2012 года такие проекты были приняты в первом чтении в Томской, Кировской, Орловской, Свердловской, Ульяновской, Ивановской, Челябинской, Нижегородской, Самарской областях, Пермском крае, в Республиках Чувашия, Татарстан и др. регионах. К концу года такие законы были приняты во всех субъектах Российской Федерации.

Во всех таких принимаемых региональных законах содержится широкий перечень мест, где запрещается проведение собраний. В большинстве законов установлен категорический запрет на проведение собраний у зданий региональных и местных администраций. Расстояние варьируется от 50 м. до 100 м. (например, - в Томской области, Пермском крае). Характерно, что в части региональных законов (например, - Свердловской области), используется определение «прилегающих к объектам территорий», что позволяет произвольно варьировать территорию «запрещённого места».

---

<sup>6</sup> Закон Кемеровской области «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий», № 81-ОЗ, принят Советом народных депутатов Кемеровской области 5 июля 2012 года.

Также в большинстве региональных законов установлен запрет на проведении собраний на тротуарах (в любых местах, отведённых для пешеходов) и у дорог общего пользования.

Перечень «запрещённых» мест постоянно обновлялся при подготовке региональных законопроектов благодаря «обмену», дополняясь новыми «запретительными» условиями и правилами.

Так, в Челябинской области и Республике Чувашия в проекты законов были включены положения о запрете проведения собраний вблизи зданий и сооружений частной собственности (без согласия владельцев), в Свердловской – запрет собраний у многоквартирных и жилых домов, и вблизи мест размещения религиозных организаций...

Закон Челябинской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия»<sup>7</sup> содержит положения, обязывающие организатора предоставлять в мэрию при заявлении собрания дополнительные документы:

*- письменные разрешения владельцев любой собственности, находящейся в пределах двухсот метров от места проведения акции;*

*- справки об отсутствии судимости и привлечений к административной ответственности, которые организатор должен получить в полиции.*

Также, Челябинский закон требует, чтобы чиновников уведомляли обо всех собраниях в помещениях более чем на 100 человек, что противоречит федеральному закону о митингах, который прямо определяет, что предмет его регулирования распространяется только на уличные мероприятия.

В г. Чебоксарах (Республика Чувашия) региональный закон запрещает проведение публичных акции на расстоянии менее 200 метров от детского сада, учебного или медицинского учреждения.

В г. Казани (Республика Татарстан) определены нормы предельной заполняемости во время уличных акций для 17 площадок. На тротуарах, площадках у административных и торговых центров, театров и рынков может размещаться не более 0,3 человека на 1 кв. м (то есть на одного участника должно быть более 3 кв.м. пространства). Для сравнения, — в Москве согласно региональному законодательству, на 1 квадратном метре могут митинговать 2 человека.

В Нижегородской области перечень запрещенных мест проведения собраний достиг 36 пунктов...<sup>8</sup>

Характерно, что «запреты» мест проведения собраний, определенные региональными законами не имеют оговорок и автоматически распространяются и на одиночные пикеты, для которых не требуется уведомления в соответствии с Федеральным законом.

Кроме того, в региональные законопроекты включены разнообразные нововведения, ограничивающие и без того несоразмерно высокие требования для организаторов собраний.

В законе Марий-Эл организаторы собрания обязаны проводить инструктаж всех участников собрания перед его проведением. В Самарской области, - для разрешения собрания требуется предварительное согласие полиции.

Не смотря на то, что в федеральном законе декларируются гарантии использования специальных отведённых для собраний мест без уведомлений, - в региональных законах вводятся дополнительные условия. Например, в Ульяновской области – от организаторов собрания требуется представить для «согласования» Регламент собрания.

Показательно, что из всех случаев обсуждения региональных законопроектов известно только о двух случаях вмешательства органов прокуратуры в обсуждение с протестом против чрезмерно жестких правил регламентации собраний, противоречащих федеральному закону.

Точное соблюдение всего перечня запрещённых мест создаёт условие тотального запрета использования публичных мест общего пользования в городской черте для собрания и митингов, отсутствие выбора маршрутов проведения шествий.

<sup>7</sup> [www.zs74.ru](http://www.zs74.ru). Legislative Assembly of the Chelyabinsk region

<sup>8</sup> Закон «О внесении изменений в Закон Нижегородской области от 27 декабря 2007 года № 196-З "О порядке подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий на территории Нижегородской области".

#### 4. Противоречия национального законодательства конституционным нормам и международным стандартам.

Действующая редакция ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» содержит значительные противоречия конституционным и международным нормам и стандартам.

Улучшение законодательства могло бы быть только в случае, если Государственная Дума Законодательного Собрания РФ внесет необходимые изменения, определенные постановлениями Конституционного суда РФ. Однако, учитывая существующую практику принятия подобных изменений, такие поправки могут быть приняты не скоро.

4.1. Прежде всего, положения ФЗ определяет такие процедурные ограничения свободы собрания, применение которых фактически устанавливает в Российской Федерации **разрешительный порядок проведения мирных собраний**. Законодательно задано условие проведения публичных мероприятий только в определенных местах, что исключает принцип свободного выбора места и времени собрания. Эти положения противоречат статье 31 Конституции Российской Федерации, гарантирующей свободу собрания, по юридическому смыслу и практике ее применения. Такое право признается неотъемлемым и обеспечивается международными договорами.

Европейский суд по правам человека, исходя из прецедентных дел о признании нарушения права на свободу мирных собраний, применяет определение: «Право на свободу собрания подразумевает как личные встречи, так и общественные в общественных местах, а также собрания на одном месте или процессии; данное право может быть использовано и индивидуальными участниками и организаторами собрания».<sup>9</sup>

Европейский суд по делу Махмудова против России подчеркнул особую ценность свободы собраний: «Суд признал, что право на мирное собрание, закрепленное в Статье 11, является основополагающим правом в демократическом обществе и, как право свободы высказывания, одно из основ общества».<sup>10</sup>

Уведомительный порядок презюмирует право на свободный выбор граждан места проведения публичного мероприятия, в зависимости от собственных целей его проведения. Места, в которых проведение публичных мероприятий не допускается, ограничены исчерпывающим перечнем (статья 8 ФЗ). Однако вопреки правовой логике, и принципу ст. 55 Конституции «права могут быть ограничены федеральным законом», - законодатель допустил произвольное расширение перечня таких мест региональным законодательством. С другой стороны, - регионам передано право определять перечень мест, где собрания запрещены. При этом, в качестве обоснования для ограничения предусмотрены «профилактические соображения», - запреты могут устанавливаться для тех мест, где их проведение «может повлечь» нарушения работы учреждений, транспорта и правопорядка.

Соответственно, такие условия привели к тому, что в большинстве региональных законов установлен запрет проведения публичных мероприятий «на проезжей части дорог». Таким образом, региональными законами в Российской Федерации фактически введен **запрет на проведение любых демонстраций**.

Осуществление свободы собраний подразумевает возможность осуществления спонтанных (стихийных) мероприятий, вызванных какими-либо значимыми событиями и происшествиями. В таких случаях граждане выходят на публичные места городов, чтобы выразить свое отношение к событию. Такие спонтанные демонстрации, митинги и шествия являются традиционными в Российской Федерации.

Европейский суд по правам человека признал, что стихийные собрания следует рассматривать как ожидаемое (а не исключительное) проявление здоровой демократии. Следовательно, государственные органы обязаны защищать любые стихийные собрания и способствовать их проведению при условии, что они носят мирный характер.<sup>11</sup> В этой связи федеральный закон должен предусматривать исключение из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда

<sup>9</sup> Баранкевич против РФ, п.25, Adalı против Турции, 38187/97, § 266, 31 марта 2005 г., „Rassemblement jurassien and Unité jurassienne and Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom, no. 8440/78, Commission decision of 16 July 1980, DR 21, p. 138, at p. 148 и др.

<sup>10</sup> Дело Махмудов против России от 26 Июля 2007 г. № 35082/04, п.55, 63, Кроме того, Джавит Ан против Турции, № 20652/92, § 56, ECHR 2003, III, и Христиане против расизма и фашизма против Соединенного Королевства № 8440/78, решение Комиссии от 16 июля 1980 года, Решения и Протоколы 21, стр. 138, стр 148).

<sup>11</sup> См. Оя Атаман против Турции (2006 г.), пункты 41, 43.



предварительное уведомление является невозможным с практической точки зрения. Вместе с тем, положения статей 5 и 7 ФЗ категорически не допускают проведение спонтанных (стихийных) публичных мероприятий, что является прямым нарушением свободы собраний.

Статья 8 ФЗ предусматривает проведение публичных мероприятий без уведомления, при этом определена предельная численность участников – не более 100 человек.<sup>12</sup> Региональные и местные органы власти, определяя перечень таких мест, чаще всего, отводят удаленные площадки для таких мероприятий. В случае превышения численности или при отсутствии организаторов такого собрания, правоохранительные органы всегда имеют причины и повод для их пресечения.

Такие чрезмерные ограничения практически исключают возможность проведения стихийных собраний.

4.2. Положения ФЗ исключают **презумпцию** прав и свобод человека в этой сфере правоотношений. Человек и его права, согласно ст. 2 Конституции РФ, являются высшей ценностью, а защита этих прав является главной обязанностью государства. По смыслу статьи 18 Конституции РФ права человека определяют как содержание законов, так и практику их применения.

Принцип презумпции в обеспечении свободы собраний, определяет, прежде всего, признание уважение и следование органов власти **целей публичного мероприятия**.

Этот принцип фактически не упоминался в Федеральном законе до поправок 2012 года. Конституционный суд РФ в постановлениях от 15 января 1998 года N 2-П и от 18 февраля 2000 года N 3-П, от 2 апреля 2009 г. N 484-О-П при определении места проведения собрания, признал необходимость следовать условиям: *«Следовательно, оспариваемое законоположение, предусматривающее полномочие органов публичной власти внести мотивированное предложение об изменении места и (или) времени публичного мероприятия и указывая на необходимость согласования данного предложения с его организаторами, предполагает, что предложенный вариант проведения публичного мероприятия делает возможным достижение правомерных целей этого мероприятия в том месте и (или) в то время, которые соответствуют его социально-политическому значению»*.<sup>13</sup>

В поправках в ФЗ от 2012 года достижение целей публичного мероприятия упоминается в пункте 2.2 статьи 8 в числе других условий: «при определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования».

Фактически, этот принцип на практике не применяется. Возможность достижения целей собрания практически не учитывается местными и региональными органами власти при рассмотрении уведомлений о собраниях и «предложении других мест проведения публичных мероприятий». Этот принцип был также проигнорирован при принятии региональных законов в части определения мест, в которых не допускается проведение собраний.

Большинство региональных законов содержит ограничения в проведении собраний у любых административных зданий органов власти. Таким образом, любые протестные акции по поводу действий и решений органов власти запрещены, поскольку очевидным условием в достижении целей таких акций является их проведения в непосредственной близости от зданий органов власти.

Определением Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. декларировано, что «органы власти должны проводить переговоры с организаторами по определению места проведения собрания». При этом, в ФЗ не заложены принципы соблюдения не только приоритета свободы собраний, но и паритетности интересов в таких переговорах. При этом, окончательное решение отнесено к компетенции регистрирующего органа власти, в силу его полномочий. Более того, законодательством установлено право такого органа определять «пригодность места проведения», без учета интересов организаторов публичного мероприятия.

4.3. Законодательство определяет возможности ограничения свободы собраний по

<sup>12</sup> Пункт 1.1 статьи 8 ФЗ

<sup>13</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. N 484-О-П "По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

«профилактическим основаниям» и произвольное вмешательство правоохранительных органов.<sup>14</sup>

Положение пункта 2 ст. 15 Конституции РФ устанавливает обязанность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы. Статья 18 Конституции РФ гарантирует, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Конституционное положение о допустимости ограничения свободы мирных собраний в интересах защиты конституционных принципов применяется *«только в той мере, в какой это необходимо»*. Это положение созвучно с принципами соразмерности, адекватности и доказательности непосредственной угрозы для конституционных ценностей.

В судебной практике принцип соразмерности вмешательства, как правило, не рассматривается, поскольку само содержание ст. 5 ФЗ *(о запрете собраний по представлению мотивированных предложений об изменении места и времени проведения публичных мероприятий)* не содержит никаких ограничений.

Согласно решениям Европейского суда по делам *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.), п. 87. а также *Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции* (решение от 30 января 1998 г.), п. 47: Принцип соразмерности требует полной и объективной оценки конкретных обстоятельств, оказывающих влияние на проведение собрания. Европейский суд по правам человека постановил также, что основания, на которые государственные власти ссылаются для подтверждения соразмерности своих действий, – должны быть «существенными и достаточными», а также опираться на «приемлемую оценку соответствующих фактов».

В деле *Махмудов против России* от 26 Июля 2007 г. (жалоба № 35082/04), Европейский суд дал следующую оценку обстоятельствам нарушения свободы собраний (аналогичным представленным в материалах):

«64. Государства должны не только охранять право мирных собраний, но воздерживаться от беспричинных косвенных ограничений данного права. Ввиду особого характера свободы собрания и ее прямого отношения к демократии, должны быть убедительные причины для посягательства на данное право<sup>15</sup>».

Особо следует отметить, что решениями Европейского суда по правам человека уже рассматривались дела, где применялись те же доводы и основания, которые применяются регистрирующими органами при «мотивированном» обосновании ограничения свободы мирных собраний и которые в свою очередь признаны судами (в представленных решениях) законными. Во всех таких случаях Европейский суд признал такие доводы и основания в ограничении права человека необоснованными в применении.

В частности, **по основаниям обеспечения общественной безопасности** (включая обеспечение безопасности других лиц):

В деле *Махмудов против России* от 26 Июля 2007 г. № 35082/04, суд признал, что доводы об ограничении собраний в связи «с опасностью террористической угрозы» не обоснованы, поскольку о такой угрозе не имелось доказательств, в т.ч. у регистрирующего органа. Кроме того, Европейский суд признал противоправными действия префектуры Ю-ЗО г. Москвы, которая при использовании доводов о террористической угрозе провела в публичных местах собственные мероприятия. Такой вопиющий факт вынудил суд дать резкую оценку действиям регистрирующего органа: «отменив собрание истца, местные власти вели себя деспотично. Суд находит, что не было основания для посягательства на право истца собираться» (пункт 72 решения).

Таким же образом, в деле *Станков и Объединенная Македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.) суд признал, что соображения безопасности (даже конституционных ценностей) не

<sup>14</sup> По тексту жалобы о проверке конституционности закона, примененного в конкретных делах заявителей, дело КС РФ № 8-812-4043311 от 2008 г.

<sup>15</sup> см. *Оуранио Тоху против Греции*, № 74989/01, § 36, ECHR 2005?X (отрывки), и *Адал против Турции*, № 38187/97, § 267, 31 марта 2005, с последующими ссылками

могут служить основанием для ограничения свободы собраний в том случае, если не превышен «порог допустимости». В частности, - в проявлении насильственных действий.

В данном деле Европейский суд сформулировал особое требование к процедуре согласования, установленное национальным законодательством:

«Автоматическое применение превентивных мер для подавления свободы собраний и свободы выражения мнения, за исключением случаев подстрекательства к применению насилия или отрицания демократических принципов (независимо оттого, насколько шокирующими и неприемлемыми определенными мнения или выражения могут представляться властям и насколько противозаконными могут быть предъявляемые требования), идет во вред демократии и зачастую даже ставит ее под угрозу»<sup>16</sup>.

«Суд постановил, что, несмотря на то, что рассматриваемые вопросы имели отношение к государственным символам и национальной принадлежности, это не было достаточным поводом для предоставления государственным органам такой широкой свободы действий».

В решении суда Махмудов против России, также было признано не правомерным ограничение публичного мероприятия по доводам **проведения на заявленном месте другого публичного мероприятия**. Также Европейский суд признал, что ограничение свободы собраний, предпринятых мэрий в связи с другими заявками на публичные собрания недопустимо и в деле Бачковский против Польши от 3 мая 2007 за № 1543/06. Поскольку, – мэрия не предприняла никаких мер по распределению собраний на территории. При этом опасения мэрии об угрозах участников не могли быть приняты во внимание, поскольку они не были основаны на фактах реальной опасности.

В этом же решении суд определил, что ограничения собраний, связанные с применением Правил дорожного движения «несовместимы с конституционными гарантиями свободы собраний».<sup>17</sup>

Недопустимость такого ограничения определяется также обязательством государства в соблюдении права на контр-демонстрацию (вытекающую из презюмирования «свободы собраний»).

В частности, решением Европейского суда по правам человека по делу Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии (1988 г.), было установлено, что «право на контр-демонстрацию не может распространяться на действия, препятствующие реализации права на демонстрацию».<sup>18</sup> Следовательно, поскольку каждый человек или группа лиц имеют право выражать свои взгляды без вмешательства со стороны других лиц, контр-демонстранты не должны прерывать действия тех, кто не разделяет их взгляды.

При этом, иные публичные мероприятия (в т.ч. праздничные), организуемые по инициативе самих властей, не рассматриваются как собрания, и на них не распространяется приоритет в реализации и защите.<sup>19</sup>

Необходимо признать существенными и то обстоятельство, что в практике регистрации уведомлений, администрациями местного самоуправления **намеренно организуются иные мероприятия** по заявленным местам проведения публичных мероприятий, для использования таких мероприятий в оправдании отказа в регистрации уведомлений, поскольку заявленные мероприятия имеют протестный характер, затрагивающие политические интересы государственных органов.

Вместе с тем, Европейский суд признает приоритет в обеспечении свободы собраний **перед интересами учреждений и предприятий** (как государственных, так и частных) и определяет при этом обязанность власти в его обеспечении.

В частности, в деле «Эплби и др. против Соединенного Королевства» (2003 г.) Европейский суд по правам человека постановил, что успешная реализация права на свободу выражения мнения «не просто зависит от обязанности государства воздерживаться от вмешательства, но и может потребовать активных мер защиты даже в сфере отношений между частными лицами»<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Дело Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии (2001 г.). п. 80

<sup>17</sup> Дело Бачковский против Польши от 3 мая 2007 за № 1543/06, п. 71.

<sup>18</sup> Дело Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии (1988 г.), п. 32.

<sup>19</sup> Дело Махмудов против России от 26 Июля 2007 г. № 35082/04

<sup>20</sup> Дело *Эплби против Соединенного Королевства* (2003 г.), пункт 39, со ссылками на дела *Озгур Гюндем против Турции* (2000 г.), пункты 42-46, а также *Фуэнтес Бобо против Испании* (2000 г.), пункт 38.

«В том случае,.... когда запрет на доступ в частные владения препятствует любой эффективной реализации свободы выражения мнения или можно сказать о том, что произошло нарушение самой сути этого права, Суд не исключает возможности возникновения активного обязательства государства по защите реализации прав, которые гарантируются Конвенцией, путем регулирования прав на частную собственность. Примером может служить город с самоуправлением, где все муниципальные органы контролируются частной организацией».

Во всех случаях конфликтных интересов применяется следующая доктрина: «Государства должны не только охранять право мирных собраний, но воздерживаться от беспричинных косвенных ограничений данного права. Ввиду особого характера свободы собрания и ее прямого отношения к демократии, должны быть убедительные причины для посягательства на данное право»<sup>21</sup>.

Соответственно, никакие аргументы, которые могут применяться регистрирующим органом в обосновании «мотивированных предложений», если они не имеют доказательной базы, - неправомерны и влекут незаконное ограничение свободы собрания. А поскольку, всякие «опасения» не обеспечиваются доказательствами какой-либо угрозы или источника опасности и заявляются до фактического проведения публичного мероприятия, - они являются **заведомо** неправомерными.

Таким образом, исходя из решений Европейского суда, – ограничение права на мирное собрание допустимо использовать только в случаях насильственных (или иных неприемлемых с точки зрения диспозиции п. 3 ст. 55 Конституции РФ) действий. Всякие меры профилактического характера, – в порядке предотвращения каких-либо нарушений, не приемлемы в данных правоотношениях в целом.

Вмешательство при проведении собрания. ФЗ в ст.ст. 13, 15-17 определил, что регистрирующий орган **может** допускать вмешательство в публичные мероприятия в интересах соблюдения конституционных принципов **только во время его проведения и только через уполномоченное лицо**. Никакие иные полномочия, в т.ч. в профилактических целях при рассмотрении уведомления, другие нормы ФЗ для регистрирующего органа не допускают. Такой порядок, в целом обеспечивает и приоритет в защите свободы собраний, и возможность ограничивать свободу собраний в случае реальной угрозы со стороны собрания для нарушения прав и свобод других граждан или иных конституционных ценностей. Вместе с тем, установленная законом процедуры вмешательства региональными органами власти практически не соблюдается. К примеру, ст. 17 ФЗ устанавливает порядок представления организаторам письменного указания (протокола) в случае прекращения собрания. Однако за все время действия закона не зарегистрировано не одного случая выполнения этого требования. Таким образом, региональные органы власти демонстрируют избирательное применение норм закона, действуя в условиях безнаказанности.

Положения ФЗ дают неограниченную возможность регистрирующему органу запрещать публичные мероприятия, в достижении собственных интересов. В том числе, политических (в связи с протестным характером публичных мероприятий), обеспечивая спокойную работу сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления (если публичное мероприятие проводится в непосредственной близости от учреждений). Иные интересы (в т.ч. обеспечение проведения работ по поддержанию городской инфраструктуры, бесперебойной работы транспорта, свободный проход пешеходов и т.п.) по представленным делам использовались лишь как формальное обоснование, не подтвержденное фактическими обстоятельствами.

4.4. Закон предусматривает, что порядок регулирования свободы собраний передается региональным органам власти. При этом сам закон не предусматривает четких критерий и процедур, по которым определяется такое регулирование. Законом лишь декларируется, что ограничения собраний может быть оправдано «нарушением функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры». Кроме того, регионы устанавливают правила проведения собраний на территориях «памятников истории и культуры», также регионы самостоятельно утверждают нормы предельной наполняемости и расстояния мест проведения собраний...<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Дела Махмудов против России от 26 Июля 2007 г. № 35082/04, п. 64, Оуранио Тоху против Греции, № 74989/01, п. 36, ECHR 2005?X (отрывки), и Адал против Турции, № 38187/97, п. 267, 31 марта 2005.

<sup>22</sup> Статья 8 закона № 54, в редакции от 8 июня 2012 года

Фактически, с новым законом о собраниях **Российская Федерация отказалась от правового регулирования фундаментальной свободы**, возложив всю ответственность за его исполнение на региональные органы власти, создав при этом беспрецедентные условия, при которых в одной стране действуют 83 разных законов по обеспечению свободы собраний. Это решение противоречит конституционным принципам Российской Федерации (статья 18 Конституции РФ), определяющей **равенство всех прав и свобод граждан, независимо от места проживания**.

4.5. При принятии законодательства, регулирующего свободу собрания, был нарушен чрезвычайно важный принцип, - обоснованности законодательного ограничения прав и свобод граждан. Этот принцип, впрочем, не соблюдается в Российской Федерации и при принятии множества других законов, ограничивающих права и свободы. В обращении в Конституционный суд РФ депутатов Государственной Думы - Е.Б. Мизулиной и В.Г. Соловьева, а также гражданина. Э.В. Савенко, нарушение этого принципа было заявлено в жалобе. Однако Конституционный суд в своем постановлении эти доводы проигнорировал и не установил нарушение конституции, ограничившись рассмотрением лишь соответствия процедуры принятия закона положением регламента ГД РФ.

В соответствии с п.3 ст. 55 Конституции РФ ограничение права гражданина допускается в целях «защиты конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Такое ограничение может применяться лишь в той мере, в какой это необходимо. По смыслу п. 1 и 2 ст. 55 Конституции РФ всякое ограничение должно иметь не только обоснование, но и доказуемый факт угрозы принципам и ценностям, установленным п. 3 ст. 55. Кроме того, такое ограничение не может применяться как запретительная норма, а должно быть соразмерно не только по месту, но и по обстоятельствам избежания опасности нарушений. Более того, такое ограничение должно иметь временные рамки.

При принятии в 2012 году поправок в федеральный закон даже формально, в прилагаемой к законопроекту пояснительной записке, - не были приведены доводы: в защиту каких конституционных ценностей принимаются ограничения по проведению свободы собраний. Таким же образом, принимались и законы в регионах, при выборе и обсуждении депутатами представительных органов власти мест, где проведение собраний запрещается, не обсуждалась даже практика нарушений права на свободу собраний в регионе.

4.6. Дискриминационным можно считать установленную законодательством ответственность организаторов публичных мероприятий и исключительными административные санкции за нарушение законодательства о собраниях.<sup>23</sup>

Новая редакция закона лишает права выступать организаторами акций лицам, которые имеют судимость или более двух раз подвергались административным взысканиям по ряду статей КоАП, в частности, по ст. 20.2 «нарушение порядка проведения или участия в публичных акциях», 19.3 «неповиновение законным требованиям сотрудников полиции». Этот запрет закреплен в законе как дополнительное ограничение, но фактически он является для этих лиц повторным наказанием в форме ограничения на вид деятельности, которое недопустимо в соответствии с ч.1, ст.50 Конституции РФ.

Повышение штрафов за нарушение порядка участия и организации акций в 10 и более раз противоречит *постановлению по делу Эзелин против Франции* «Свобода участия в мирных собраниях настолько важна, что человек не должен подвергаться санкциям – хотя бы и самым мягким из дисциплинарных взысканий – за участие в незапрещённой демонстрации, если только сам этот человек не совершил что-либо предосудительное во время этого мероприятия».<sup>24</sup>

Поправки в Кодекс об административных правонарушениях увеличили размеры штрафов за нарушение порядка проведения и участия в акциях от 10 000 до 20 000 р. (в среднем 500\$) или 240 часов исправительных работ и до 300 000 р. (10 000\$). Ранее штраф составлял 1 000 р. (30\$) Данные суммы штрафов являются высокими для РФ, где в 2012 г. установлен размер прожиточного минимума в 5 325 р.<sup>25</sup> в месяц.

<sup>23</sup> «Обзор практики применения нового законодательства РФ о свободе мирных собраний, 2012 год, МХГ.

<sup>24</sup> «Ezelin v. France» от 26 апреля 1991 года, Серия А № 202, § 53

<sup>25</sup> Прожиточный минимум в регионах РФ в 2012 г.. Официальные данные Пенсионного фонда РФ — 09.10.2012

Первая практика назначения этих штрафов демонстрирует непропорциональность наказания, а также низкую эффективность судебных органов в установлении реальных обстоятельств дела. Основная проблема в том, что под нарушением порядка может подразумеваться практически любое действие, например, превышение предполагаемой численности участников акции, которую организатор обязан указывать в уведомлении перед акцией.

### **Краткие выводы**

Ситуация с обеспечением свободы собраний в России критическая. Принятые в 2012 году изменения законодательства не согласуются с международными стандартами и решениями международных органов. Эти положения противоречат букве и духу Руководящих принципов свободы собраний БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской Комиссии Совета Европы.

Национальное законодательство по свободе собраний не соответствует основным национальным и международным принципам:

- *права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 3 ст. 55 Конституции);*
- *исключать злоупотребление мерами профилактического характера и содержать процедуру доказывания (на основе принципа «презумпции невиновности»);*
- *не содержать положения и процедуры, допускающие двусмысленного и произвольного толкования;*
- *ориентироваться на прозрачные и точные процедуры.*

С передачей процедурных полномочий по урегулированию порядка проведения собраний региональным законодательным органам созданы условия, при которых в каждом из регионов условия реализации свободы собраний гражданами чрезвычайно отличны. Региональное законодательство формируется самостоятельно, без учета и влияния конституционных и международных принципов и правил по обеспечению свободы собраний.

Ситуация усугубляется внутренними противоречиями федерального и регионального законодательства, которые усугубляют произвольное правовое регулирование свободы собраний. В частности, ни в одном региональном законе не представлен порядок и процедура того, как обеспечивается «достижение целей собраний» - необходимое условие, которое упоминается в федеральном законодательстве. Процесс принятия региональных законов фактически происходит без контроля со стороны Правительства России.

Очевидно, что широкий перечень запретов, вводимый региональными законами, никаким образом не может обеспечить достижение целей собрания. В частности, запрет проведения собраний у зданий региональных и местных органов власти исключает достижение целей протестного собрания.

Федеральным законом вводятся несоразмерно жесткие требования для организаторов собраний и меры наказания. При необходимости, такие условия позволяют устанавливать запрет на любое протестное публичное выступление и тем самым создают повод для массовых политических репрессий.