

Анализ практики обеспечения свободы мирных собраний в России в 2013 г.¹

“...любые меры, связанные с вмешательством в свободу собраний и выражения мнения, кроме случаев призыва к насилию или отвержения демократических принципов, – при этом, какими бы шокирующими и неприемлемыми ни казались властям отдельные взгляды или высказывания – наносят ущерб демократии и часто даже опасны для нее...”

Решение ЕСПЧ Сергей Кузнецов против России²

1. Введение

Нарушение свободы собраний в Российской Федерации имеет хронический и масштабный характер. Из года в год ситуация ухудшалась – число запретов и неоправданных вмешательств в мирные собрания возрастает. Большинство протестных акций (а именно такие собрания особо актуальны и нуждаются в гарантированной защите), органами власти запрещаются.

Ситуация обеспечения свобода собраний в России имеет особую значимость, поскольку уличные митинги, демонстрации и пикеты оставались до последнего времени единственным доступным средством реализации гражданами политических прав в части представления своих интересов. Свобода собраний является одним из основополагающих принципов демократического общества и одним из основных условий для его развития и самореализации каждого гражданина. На государственном уровне это право закреплено в ст. 31 Конституции РФ: *«Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования»*. Эти права могут быть ограничены федеральным законом только в случаях, предусмотренных в ст. 55.3 Конституции (в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства), также как и в чрезвычайных положениях, предусмотренных ст. 56 Конституции.

Таким образом, свобода собраний в России гарантируется, но последовательно ограничивается как законодательством, так и практикой применения.

Ситуация резко ухудшилась с принятием поправок федеральным законом от 8 июня 2012 г. N 65-ФЗ 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 значительно расширили полномочия субъектов Российской Федерации, в частности, регионы получили право собственного регулирования собраний. К весне 2013 года такие законы были приняты в 81 регионе РФ. Положения региональных законов ужесточили порядок и возможности проведения мирных собраний, внесли такие ограничения, которые позволяют по формальным признакам запрещать любое собрание. Последовательным ужесточением законодательства в России, «установленный законом уведомительный порядок проведения мирных собраний зачастую имеет тенденцию превращаться в фактически разрешительный и притом избирательно разрешительный».³

¹ 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.

² Решение Европейского суда по правам человека от 23 октября 2008 года, номер 10877/04, § 45

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2012 год в части права на свободу собраний. <http://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>

Во всей разнообразной практике запрещения и ограничения мирных собраний в России за последний год, особую озабоченность вызывает следующие аспекты:

1. Практика запретов собраний по очевидным, не завуалированным политическим мотивам;
2. Произвольный характер запретов: несоблюдение каких-либо процедурных условий и обоснований;
3. Отсутствие эффективных возможностей влияния на законодательные и судебные решения в части ограничения права на свободу собраний;
4. Высокая опасность для участников собраний подвергнуться насилию и суровому наказанию по произвольным и надуманным основаниям.

2. Анализ правоприменения со времени ужесточения национального законодательства в июне 2012 года

Новая редакция федерального закона ФЗ № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» существенно расширила возможности ограничения мирных собраний, как на этапе согласовательной процедуры, так и при их проведении.

Еще в прежней редакции ФЗ содержалась казуистическая норма, по которой местным и региональным органам власти фактически передавалось право переносить под любым предлогом (обоснованием) время и место публичного мероприятия.⁴ Этой возможностью органы власти активно пользовались, - ставя организаторам собраний заведомо неприемлемые условия, которые исключали достижение целей и публичности собрания.

В новой редакции закона к таким условиям добавились прямые запреты на проведение собраний по целому перечню социально значимых мест, который определялся региональными законами. Кроме того, существенно расширилась ответственность организаторов собраний за любые отклонения от заявленных условий (по численности, поведению участников, содержанию и т.п.).

Фактически, правовые положения позволяют сегодня установить тотальный запрет на любые публичные акции в России. Более того, возникла даже ситуация некоторой избыточности средств контроля, что нашло отражение как на правоприменительной, так и на судебной практике.

2.1. Общие тенденции в отношении публичных собраний

В Российской Федерации отношение органов власти к публичным акциям характеризуется не столько как формам проявления публичной активности, сколько как к источнику повышенной опасности для государственных интересов. В практике согласования публичных мероприятий применяется избирательный подход, в котором наряду с прочими публичными акциями, особо выделяются мероприятия с политическими целями и требованиями. Такие мероприятия составляют менее 5 % от всех заявленных собраний, но, как правило, - это массовые и знаковые митинги и шествия. Запреты и ограничения применяются, прежде всего, для таких мероприятий.

Такая политическая доктрина определяет для правоохранительных органов задачу особого

⁴ 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».

контроля протестных собраний и создание, подготовку и оснащение специальными средствами спецподразделений, предназначенных для разгона митингов и демонстраций.

2012 год характерен возрастанием публичной активности с одной стороны, и повышенным вниманием к контрольным мерам органов власти.

На коллегии МВД России 8 февраля 2013 года министр МВД РФ Владимир Колокольцев заявил следующее: "Существенные усилия полиции в отчетном периоде были направлены на обеспечение правопорядка и общественной безопасности, в том числе при проведении массовых общественно-политических мероприятий".⁵

Можно отметить, что такие усилия МВД отразились, прежде всего, в увеличении числа привлеченных сотрудников для контроля собраний на местах проведения. В Москве, по официальным данным на 34 тысячи массовых мероприятий, в которых приняло участие 33 млн. человек, привлекалось 538 тысяч сотрудников МВД (что на 8,3% больше чем за прошлый год) и 150 тысяч военнослужащих (что также на 16% больше).⁶ Сведения по регионам более показательны. Например, в Новгородской области для контроля за участниками публичных мероприятиях в общей численности в 4141 человек было задействовано только сотрудников МВД – 1935 человек. Таким образом, в среднем **на 2 участников собраний приходилось по 1 полицейскому**.⁷

Несмотря на ужесточение законодательства, в целом практика избирательных запретов собраний в 2012 году и первом полугодии 2013 г. не претерпела особых изменений. Ограничения, прежде всего, были направлены на проведение массовых акций, а также на собрания, проводимые поблизости от государственных учреждений.⁸ Поскольку такие собрания чаще всего относятся к протестным, можно констатировать о сохранении дискриминационной практики ограничения свободы собраний по политическим мотивам.

Особым событием, пагубно повлиявшим на ситуацию с обеспечением свободы собраний в 2012 году, стал факт возбуждения уголовного дела по поводу «организации массовых беспорядков» (ч. 2 ст. 212 УК РФ) при проведении митинга на Болотной площади 6 мая 2012 года. Уголовное дело стало поводом для организации массовых задержаний и допросов, обысков помещений общественных активистов в различных регионах России. Всего примерно за 10 месяцев, прошедших с момента столкновений на Болотной, правоохранительные органы задержали около 20 человек. Их обвиняют в призывах к массовым беспорядкам и применении насилия к представителям власти.⁹

Согласно оценке Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина: «Между тем ни одно из этих действий демонстрантов ни Уполномоченный, ни его сотрудники не зафиксировали. В связи с коллизией, возникшей между намерениями следствия по "Болотному делу" и нормами УК РФ, Уполномоченный счел необходимым сделать заявление, в котором, в частности, подчеркнул, что при отсутствии исчерпывающе перечисленных в законе признаков массовых беспорядков невозможно констатировать и наличие самих массовых беспорядков».¹⁰

Дело «по Болотной», стало средством для запугивания общественных лидеров и активистов. Можно констатировать, что практика ограничений собраний в России содержит признаки дискриминации граждан по политическим мотивам.

2.2. Практика согласования публичных собраний

Прежде всего, следует отметить общую позицию представителей органов власти к

⁵ «Путин поручил усилить меры безопасности в общественных местах». http://www.police-mvd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=237:2013-02-08-13-24-08&catid=1:latest-news&Itemid=50

⁶ <http://petrovka38.ru/gumvd/Stats/1862/>

⁷ <http://uvd.geracl.ru/today/statistic.html>

⁸ Мониторинг собраний <http://article20.org/>

⁹ <http://lenta.ru/news/2013/02/20/bolot/>

¹⁰ <http://rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>

собраниям. Характерно, что большинство представителей как региональных, так и местных органов власти, подразделяют публичные мероприятия на «санкционированные» и «несанкционированные», или «разрешенные» и «запрещенные», что противоречит провозглашенным в федеральном законе принципам. Наиболее наглядно это представление проявилась в региональных **административных регламентах**, повсеместно получившие наименование «Согласование проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования». По представлению чиновников, которые и готовили такие регламенты, в каждом случае в ответ на уведомление администрация должна принимать специальное Постановление о проведении собрания. В одних случаях такое Постановление содержит лишь решение о направлении представителя администрации на собрания в качестве полномочного лица.¹¹ В других случаях является собственно документальным решением администрации о проведении собрания, т.е. документом, без которого организаторы не могут проводить публичное мероприятие.¹² Показательно, что в приложении к регламентам, утверждался также и образец уведомления. Такой образец автоматически становился обязательным «формуляром» для обращения.

Также показательна практика предостережений организаторов об ответственности, которая предусматривается ст. 12.2 Закона о собраниях. Подобные предостережения накануне заявленных собраний в последний год стали вручаться под роспись организаторам собраний не только в случаях «запрещений», но и при «согласовании» собраний. Подобное представление о «профилактике правонарушений» также наглядно характеризует неуважение презумпции свободы собраний сотрудниками государственных органов.

Федеральный закон от 8 июня 2012 г. N 65-ФЗ наделил региональные органы власти правом определять «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».¹³ В течение 2012 года в большинстве регионов были приняты специальные законы, которыми были установлен широкий и разнообразный перечень мест запрещенных для проведения публичных мероприятий.

Вместе с тем, выборочный мониторинг публичных акции показал, что практика отказов в регионах за период 2012 – начало 2013 гг. не претерпела качественных изменений.

Случаи запрещающих отказов в «согласовании» собраний можно условно разделить на две категории:

По формальным процедурным основаниям

В качестве типичных можно представить данные, представленные в специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Самарской области, опубликованного в мае 2013 года¹⁴. В числе типичных отказов можно перечислить следующие:

- нарушение сроков подачи уведомления¹⁵;
- несоответствие уведомления о проведении публичного мероприятия требованиям Федерального закона РФ от 19.06.2004 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁶;

¹¹ Постановление муниципального образования села Мазунино от 14 августа 2012 за № 341 «Об утверждении Административного регламента муниципального образования «Мазунинское» «Согласование проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования на территории МО «Мазунинское», sarapulrayon.udmurt.ru/poseleni9/Mazunino/mitingi.doc

¹² Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Согласование проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования». Утвержден постановлением Администрации муниципального образования Казаковское от 02 июля 2012 г. №31 http://yar.udmurt.ru/about/missions/mo_kazakovo/zakon/admregl/6.pdf

¹³ Пункт 1.1. ст. 8 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 54.

¹⁴ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Самарской области "Право на свободу собраний" <http://www.ombudsman63.ru/events/view/372>

¹⁵ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn9

¹⁶ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn10

- в связи с отсутствием в уведомлении информации о точном количестве и категориях автотранспортных средств, средней скорости движения, протяженности маршрута; в связи с тем, что движение автомобильной колонны, включающей 50 автотранспортных средств, может воспрепятствовать бесперебойному движению общественного транспорта города, создать «пробки» и заторы¹⁷;

- в связи с отсутствием в Федеральном законе № 54-ФЗ формы публичного мероприятия — схода¹⁸.

Следует отметить, что отказы в согласовании публичных мероприятий по тем основаниям, что заявленное место проведения относится к «запрещенным», чрезвычайно редки. Чаще применяется довод, «что заявленное место не входит в перечень рекомендуемых», после чего администрация автоматически перенаправляет организаторов на «выделенные места», независимо от целей публичного мероприятия.

Так, например, 26.12.2012 администрация города Новочебоксарска Республики Чувашия отказала в проведении митинга на центральной "Соборной площади" в Новочебоксарске, с предложением проводить публичные мероприятия только в 4 местах города. В качестве основания было использовано соответствующее решение городского Собрания.¹⁹

Подобные отказы в согласовании публичных мероприятий, как правило, применяются избирательно и, в большей степени, только в отношении протестных акций, доводы при этом могут быть самыми различными.

Отказы в регистрации публичных мероприятий, обоснованные «профилактическими соображениями».

Среди наиболее распространенных доводов по отказам согласования публичных собраний можно отметить следующие:

- в связи с ранее поступившими уведомлениями о проведении публичных мероприятий от других организаторов в одном и том же месте, в одно и то же время;²⁰

- необходимостью обеспечения беспрепятственного доступа граждан к государственным учреждениям и движения транспортных средств по проезжей части без заторов;

- превышением предельной заполняемости места проведения публичного мероприятия и «невозможность гарантированного обеспечения в полном объеме безопасности участников публичного мероприятия»;

- проведением общественно значимых публичных мероприятий, посвященных государственным праздникам; Так, например, Префектура ЦАО Москвы отказала согласовать шествие памяти убитой журналистки "Новой газеты" Анны Политковской в связи с тем, что весь центр Москвы 7 октября 2012 года будет занят другими мероприятиями;²¹

- потенциальной опасности проведения публичного мероприятия «на элементах конструктивной части зданий и памятников», отсутствием ограждения по периметру сооружения, «что могло создать угрозу жизни и здоровью участников публичного мероприятия»;²²

- опасностью проведения участниками публичных акций в местах, находящихся в непосредственной близости от дорожного движения и у территории опасных производственных объектов. Например, - на территории ОАО «Порт Тольятти»²³;

¹⁷ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn11

¹⁸ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn12 Ответ администрации города Новочебоксарска секретарю Совета регионального отделения политической партии "Справедливая Россия" И.Ю. Молякову Чувашии.

¹⁹ <http://www.hovglu.livejournal.com/325357.html>

²⁰ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn8

²¹ article20.org

²² http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn14

²³ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn15

- отсутствием гарантий безопасности участников публичного мероприятия, невозможности обеспечить их безопасность силами полиции^[16]. Так, администрация подмосковного города Химки запретила ЛГБТ-активистам проводить гей-парад в день выборов мэра города 14 октября 2012 г. Причиной отказа стали соображения безопасности, для обеспечения которой в день выборов потребуется большое количество сотрудников полиции. Кроме того, власти сослались на интенсивное движение транспорта в местах, указанных в маршруте шествия, а также на близость от места акции сквера, где могут гулять несовершеннолетние дети;²⁴

- нарушение дорожного движения. Так, например, на уведомление о проведении митинга и шествия 16 сентября 2012 года в городе Казани, организаторами был получен отказ со ссылкой на мотивированное заключение Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан «о невозможности проведения демонстрации (шествия) по указанному маршруту»;²⁵

- неоднократные нарушения правил проведения публичных мероприятий организаторами. Так, например, Правительством г. Москвы отказались согласовать акцию в поддержку 31-й статьи Конституции РФ, которая должна была пройти на Триумфальной площади 31 октября 2012 г. «Отказ обусловлен тем, что заявители акции неоднократно нарушали правила проведения массовых мероприятий».²⁶

Все подобные обоснования в отказах можно формально отнести к «профилактическим соображениям». Региональные и местные администрации, представляя доводы и аргументы, исходят из предположения, что проведение собраний потенциально могут создать какие-либо угрозы или неудобства для общественной жизни и работы учреждений. Часто, такие доводы противоречат здравому смыслу в понимании безопасности.

Анализируя отказ в проведении митинга у здания правительства Самарской области, Уполномоченный по права человека Самарской области И.А. Скупова в своем Докладе отмечает: *«Если ступеньки здания Правительства Самарской области так опасны для жизни пикетчиков, то, как же должны рисковать жизнью государственные служащие, ежедневно поднимаясь по ним на работу! Не говоря уже о правительственных машинах, подъезжающих к подъезду Белого дома прямо по «элементам конструктивной части здания», никак не огражденной по периметру от газона, над которым они возвышаются на 2 метра. Кстати, именно на этой конструктивной части здания (в просторечии – козырек) собираются все члены областного правительства и руководители федеральных ведомств по торжественным датам перед тем, как пройти на возложение цветов к Вечному огню на площади Славы у памятника павшим защитникам Отечества, включая и тех должностных лиц, которые отвечают за безопасность – получается, что в любой момент регион может остаться без первых руководителей!»*²⁷

Во многих регионах местная администрация, принимая решение по рассмотрению уведомления, исходит от «мнения» правоохранительных органов.

Основа подобной практики изначально заложена в федеральном законе № 54, в ст.ст. 12 и 5 которого предусмотрены полномочия «органа власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления» переносить время и место публичного мероприятия по собственному усмотрению. Единственными границами такого усмотрения являются «обоснования». Несогласие организаторов на перенос публичного мероприятия автоматически означает его запрет. Соответственно, такими возможностями администрации пользуются исключительно по своему «усмотрению».

²⁴ article20.org

²⁵ Жалоба на постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении С.Ю. Ромадановского http://nmireve.ucoz.ru/news/shtraf_v_15000_rublej_za_publichnoe_meroprijatie_otm/2013-02-07-142

²⁶ article20.org

²⁷ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Самарской области "Право на свободу собраний" <http://www.ombudsman63.ru/events/view/372>

По оценке Венецианской комиссии²⁸, «фактические запреты на проведение публичных мероприятий» являются прямым ограничением свободы собраний: "чтобы быть "необходимым в демократическом обществе" ограничение свободы должно соответствовать острой общественной потребности, быть пропорциональным (например, должна быть рациональная связь между целью государственной политики и средствами, используемыми для ее достижения, и должен быть справедливый баланс между соблюдением интересов общества в целом и потребностями защиты фундаментальных прав каждого отдельного человека).²⁹ Собрания являются таким же законным видом использования публичного пространства, как и иные другие. Ограничения собрания разрешены только в тех случаях, когда они носят разрушительный характер, а гипотетическая возможность причинения неудобства в результате проведения собрания не оправдывает его запрет. Действительно, причинение неудобства уполномоченным организациям или общественности, включая вмешательство в движение транспорта, не должно быть достаточным основанием для запрета».

Рамки Федерального законодательства в редакции 2012 года устанавливают лишь 2 основания отказа в регистрации публичных мероприятий: если собрание проводится в «запрещенном месте», и если в числе организаторов есть такие, кто ранее привлекался к ответственности за нарушения законодательства о собраниях.³⁰ Существенной практики таких отказов в регионах не выявлено. С другой стороны, уже устоявшаяся практика произвольно «переносить» под любыми надуманными предлогами публичные мероприятия, не вызывает необходимости ее дополнения прямыми запретительными решениями.

Требование о переносе собраний на заведомо неприемлемые места проведения традиционно применяется в отношении протестных мероприятий, и, как правило, с политическими требованиями. Подобные публичные мероприятия составляют небольшую часть от заявленных, но всегда имеют общественный резонанс.

В докладе Уполномоченного по права человека Самарской области И.А. Скуповой приводится следующая статистика: *«По данным Администрации г.о. Самара и мэрии г.о. Тольятти с их стороны отказов в согласовании проведения публичных мероприятий в 2012 году не было»*³¹. Однако, по данным департамента по вопросам общественной безопасности Правительства Самарской области, городской Администрацией не было согласовано проведение 17 публичных мероприятий... Кроме того, в Самаре имели место 167 случаев направления в адрес организаторов публичных мероприятий информации о невозможности их проведения, 64 из них – по причине несоответствия поданных уведомлений федеральному и региональному законодательству.

Формально Администрация г.о. Самара не называет подобное информирование несогласованием, однако это проецируется в сознании организаторов мероприятий именно как отказ. Да и сотрудников полиции в данных случаях не интересует юридическая подоплека прописанного в законе уведомительного порядка проведения акций. От того, есть или нет согласование с органами власти, зависит необходимость охраны мероприятия либо принятие мер к его прекращению и задержанию допустивших нарушение граждан».³²

По данным «Молодежного правозащитного движения» в 2012 году была получена информация о 53 акциях из 15 регионов РФ, организаторы которых столкнулись с проблемами в согласовании или проведении публичных мероприятий.³³ Только в одной Самарской области: «в 103 случаях было предложено изменить время или место проведения публичного мероприятия (с предложением альтернативных вариантов) в связи с ранее

²⁸ Страсбург, 20 марта 2012-03-29 Рекомендация № 659/2011 Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Мнение о Федеральном законе от 19 июня 2004г. № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании" Российской Федерации. Принято Венецианской Комиссией на 90-м Пленарном заседании (Венеция, 16-17 марта 2012).

²⁹ ЕСПЧ «Христианско-демократическая народная партия против Молдовы», №. 28793/02, § 70; «Баранкевич против России» от 26 июля 2007г., п. 26. ; «Сергей Кузнецов против России» от 23 октября 2008 г., § 40.

³⁰ часть 3 в ст. 12 ФЗ № 54 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"

³¹ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn13

³² Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Самарской области "Право на свободу собраний" <http://www.ombudsman63.ru/events/view/372>

³³ «Обзор практики применения нового законодательства РФ о свободе мирных собраний, 2012 год», www.mhg.ru

поданными уведомлениями на места проведения и ограничениями, предусмотренными законодательством. В 52 из указанных случаев организаторы публичных мероприятий согласились с предложениями и провели их, в 27 отказались от проведения. По остальным заявкам на проведение публичных мероприятий организаторы официально не отзывались, но мероприятия не проводились».³⁴

Можно отметить, что практика «согласований» публичных мероприятий в регионах после принятия поправок существенно не изменилась. Региональными и местными администрациями продолжается использование запретительных мер и решений на основе сложившихся процедур и доводов. Также можно отметить некоторое снижение случаев отказа согласования публичных мероприятий. Это снижение может быть связано с различными причинами: как политическими, в связи с публичной реакцией на ужесточение законодательства, так и спадом общественной «уличной» активности в целом.

2.3. Практика проведения публичных собраний

ФЗ № 54 содержит процедурные условия вмешательства в проведение публичного мероприятия. В частности, контроль и вмешательство в мероприятие допускается только от лица уполномоченных от УВД и администрации (статьи 13 -15, 17 ФЗ). В случае каких-либо нарушений, уполномоченные могут предложить организатору устранить такие нарушения. И только если эти требования будут не выполнены, то допускается вмешательство. Кроме того, без ведома организатора, не могут быть задержаны отдельные участники мероприятия.

Таким образом, предполагается, что любое самовольное вмешательство сотрудников правоохранительных органов (в т.ч. спецназа) в мероприятие (и даже само присутствие на месте) без Уполномоченного представителя УВД по поводу «пресечения правонарушений» (исключая насильственные действия) незаконно. Оно противоречит особому, установленному ФЗ, порядку обеспечения безопасности участников публичных мероприятий и может быть обжаловано. Так же, в ст. 17 ФЗ предусмотрено письменное указание (протокола), который должен быть направлен организаторам после прекращения собрания, если такое решение было принято.

На практике такого рода процедурные условия вмешательства фактически не соблюдаются. В частности, нам неизвестно ни одного примера, когда бы организаторы получили письменный протокол после принудительного прекращения публичного мероприятия.

И если администрации (регистрационные органы) в какой-то степени могут соблюдать условия вмешательства, то полиция игнорирует любые условия. Во многом эта практика объясняется тем, что положения ФЗ №54 не отражаются в ведомственных нормативных актах МВД. Соответственно, полиция, присутствующая на собраниях, действует по собственному усмотрению, незамедлительно задерживая участников по одному лишь предположению, что совершается административное правонарушение. При этом полицейский всегда может сослаться на полномочия, установленные ФЗ «О полиции в РФ».

В 2012 году законодательными поправками была усилена административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия. В частности, беспрецедентно для административного Кодекса РФ увеличены максимальные размеры штрафа за нарушения порядка проведения собрания: для граждан до трехсот тысяч рублей, а для должностных лиц до шестисот тысяч рублей; введена мера наказания – обязательные работы. Кроме того, установлен специальный срок давности в один год со дня совершения административного правонарушения. Впоследствии ряд положений были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации.

³⁴ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Самарской области "Право на свободу собраний" <http://www.ombudsman63.ru/events/view/372>

Характерное ужесточение наказания для организаторов и участников собраний оказало крайне негативное влияние на практику вмешательства в публичные мероприятия и фактически заблокировало процедуры, предусмотренные законодательством.

Расширилась практика привлечения к административной ответственности организаторов участников за нарушение порядка проведения публичных мероприятий, перечень условий которого был существенно расширен.

Ответственность организаторов за превышение численности участников собраний

Ответственность организаторов за превышение численности участников, а также иные нарушения «проведения публичного мероприятия» введена законодательными поправками в 2012 году. Практически случаи привлечения к ответственности организаторов за «превышение численности» не связаны и не обоснованы с проблемами нарушения общественного порядка.

Так, 4 ноября 2012 г. в Санкт-Петербурге состоялось шествие, организованное депутатом Законодательного собрания Виталием Миловым. Депутат привлечен к административной ответственности по статье 20.2 КоАП («Нарушение правил проведения публичного мероприятия»), По свидетельству организатора: *"Заявленная численность была три тысячи человек. Но, как и ожидалось, людей пришло намного больше. В МВД считают, что было более пяти тысяч человек, но по моим оценкам - около 10-15 тысяч"*.³⁵

13 декабря 2012 года в сквере имени Сафонова в г. Самаре состоялся пикет против принятия депутатами Государственной Думы РФ «закона Димы Яковлева», которым установлен запрет на усыновление американскими семьями российских детей-сирот. На мероприятие было заявлено 50 человек, но собрались около 100, включая журналистов. На общественный порядок это не повлияло; санкции тоже не принимались. Но в последствие 5 июня 2012 года организатор пикета С. был привлечен к административной ответственности за превышение заявленной численности участников. Ему было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 1 000 рублей.³⁶

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».³⁷

Таким образом, под «нарушение установленного порядка» публичного мероприятия подпадают любые «отклонения» от заявленных условий проведения собрания, в том числе не представляющие никакой общественной опасности. Кроме того, заявляемые требования к организаторам не содержат признаков умысла и вины. Соответственно, такого рода нарушения нельзя квалифицировать как правонарушения.

Запрет участникам собраний скрывать свое лицо

Статья 6 ФЗ №54 содержит запрет для участников публичных мероприятий «скрывать свое лицо, в том числе используя маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности».

В июне 2012 года в городе Самара прошло шествие с элементами театрального представления (с использованием кукол) в поддержку участниц группы «Pussy Riot». Ряд участников акции были привлечены к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ч.5 ст.20.2. КоАП РФ³⁸. Участники обратились с

³⁵ article20.org

³⁶ Постановление по делу об административном правонарушении №5-168/12 от 05.06.2012 г., вынесенное и.о. мирового судьи судебного участка № 26 Самарской области – мировым судьей судебного участка № 30 Самарской области Грищенко Э.Н.

³⁷ Письмо Советника Президента Российской Федерации М. Федотова Председателю Госдумы С.Е. Нарышкину, 04 июня 2012 <http://www.echo.msk.ru/doc/895712-echo.html>

³⁸ Постановления по делам об административном правонарушении №5-688/12; 5-684-12 от 22.08.2012 г., вынесенные мировым судьей судебного участка № 31 Самарской области Анищенко Н.А.

жалобой к Уполномоченному по правам человека в Самарской области, но административное наказание при обжаловании не смогли отменить.³⁹

Можно констатировать, что законодательное требование не закрывать лица участникам публичных мероприятий исключает проведение традиционных карнавальных и театрализованных шествий, любые усилия участников, чтобы сделать шествия интересным и красочным. Кроме того, само требование «открывать лицо» для установления личности нельзя признать правомерным, если участники мирного собрания не нарушают общественный порядок.

Такого рода ограничение необходимо признать прямым ограничением свободы собраний и вмешательством в частную жизнь.

Произвольные задержания и административные наказания

Значительная часть сообщений, связанных с проведением собраний, относится к свидетельствам о задержании полицией граждан на улицах, по обвинению в участии в несанкционированных публичных мероприятиях. Такого рода практика задержаний наблюдалась и до изменений закона в 2012 года, но в последний год значительно возросла. Причем, правоприменители сразу после введения ужесточающих штрафных санкций в КОАП РФ, стали на практике применять максимальное наказание. «Вынесенные в 2012 году решения — это, например, штраф 20 000 р. за одиночное пикетирование в Астрахани, которое полицейские приняли за митинг (при том, что одиночное пикетирование не должно согласовываться с властями)⁴⁰, штрафы по 15 000 р. участникам неполитического уличного мероприятия «бой подушками» в Санкт-Петербурге, штрафы 10 и 15 000 р. политическим активистам В.Чернозубу и С.Козловскому, которые, будучи лишенными новым законом права выступать организаторами акций, рискнули подать уведомление об акции, а затем мирно вышли, и другие. 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. При этом суды по делам об административных правонарушениях основывают свои решения на показаниях полиции, зачастую не принимают или игнорируют доказательства со стороны защиты активистов, как в деле по задержанию одиночного пикета активистки Юли Архиповой с плакатом «Я призываю к массовым порядкам». Согласно сведениям «Молодежного правозащитного движения» в 2012 году известно о более чем 150 отдельных активистов, подвергнутых административному преследованию лишь за участие в мирных акциях.⁴¹ Такого рода задержания могут применяться исключительно по усмотрению сотрудников полиции на улицах городов.

30 октября 2012 года в парке им. Ю. Гагарина, расположенном в г. Самаре, состоялось открытие после реставрации памятника жертвам политических репрессий, приуроченное ко Дню памяти. На мероприятие, организованное администрацией города Самара подошла группа молодых людей и развернула плакат со словами «Свободу политзаключённым!». Ранее, на место открытия памятника была подана заявка на пикет, но не согласована... Сотрудники полиции задержали четырех участников группы и препроводили их в ПП № 13 ОП № 2 У МВД по г. Самаре. Участники акции были привлечены к административной ответственности по ст.20.2 ч.5 КоАП РФ в виде штрафа в размере 10 000 рублей, за то, что, «являясь участниками публичного мероприятия в форме пикета, нарушили установленный порядок его проведения».⁴²

³⁹ Результаты изучения общественного мнения на тему: «Политические акции как форма деятельности политических партий: региональный аспект», проведенного ГКУ СО «Дом дружбы народов», Общественная палата Самарской области, СГОО «Исследовательская группа «Свободное мнение», 2012г http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn30

⁴⁰ «Суд Астрахани оштрафовал активиста за одиночный пикет» - 21.06.2012 г., <http://article20.org/>

⁴¹ «Обзор практики применения нового законодательства РФ о свободе мирных собраний, 2012 год», www.mhg.ru

⁴² Решение судьи Промышленного районного суда г. Самары Боброва А.М. от 16.01.2013г. по апелляционной жалобе Л. на постановление по делу об административном правонарушении от 03.12.2012 г.; Решение судьи Промышленного районного суда г. Самары Мыглана А.В. от 15.01.2013 г. по апелляционной жалобе С. на постановление мирового судьи об административном правонарушении; Решение судьи Промышленного районного суда г. Самары Винокурова С.Г. от 31.01.2013 г. по апелляционной жалобе С. на постановление мирового судьи об административном правонарушении. http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn36

По мнению Уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой, к которой обратились пострадавшие, «в самодельном, ни с кем заранее не согласованном плакате, должностные лица и правоохранители увидели антигосударственный намек на некоторые современные политические реалии, что делало с их точки зрения присутствие «самозванцев» на официальном мероприятии недопустимым и незаконным».⁴³ Поскольку плакат не противоречил задачам мероприятия, и не мог помешать открытию памятника, можно констатировать факт неправомерного ограничения свободы собраний.

В данном случае можно утверждать, что вина за нарушение свободы собраний возлагается на администрацию города, которая не только не позволила провести пикет, но и способствовала задержанию участников. В частности, «в основу постановления по делу об административном правонарушении положены показания начальника отдела организационной работы и документооборота Департамента социальной поддержки и защиты населения Администрации г.о. Самара Иеропуло С.С., которая «осуществляла организационную работу мероприятия, в момент нарушения порядка находилась у памятника, организуя порядок представления слова выступающим, и при этом слышала выкрики нарушителей, но их самих не видела»⁴⁴.

Практика показывает, что довольно часто активистов задерживают перед публичным мероприятием, не допуская, таким образом, их участие в собрании, либо после публичного мероприятия, для получения личных сведений на участников. Практика произвольных задержаний настолько распространена, что часто задержанными становятся случайные прохожие. В составляемых протоколах о правонарушениях, как правило, утверждается о проведении задержанным несанкционированного пикета или митинга, на основе одних лишь, чаще всего голословных, или заведомо ложных свидетельств сотрудников полиции.

Так, 17 августа 2012 года после прогулки с воздушными шариками по пешеходной зоне улицы Ленинградской в г. Самаре несколько человек были задержаны полицейскими без объяснения причин и в отсутствие каких-либо правовых оснований доставлены в ОП № 6, где в отношении них были составлены протоколы об административном правонарушении по ч.5 ст. 20.2 КОАП РФ (нарушение порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования). При составлении протокола об административном правонарушении в его основу был положен рапорт оперативного дежурного Гельмса В.В., который, как выяснилось, на момент задержания находился на своем рабочем месте в отделе полиции. По утверждениям полицейских, причиной задержания стало скандирование прогуливающимися молодыми людьми «некорректных речёвок в адрес Президента РФ». В протоколах опроса также упоминаются свидетели, это те полицейские, которые проводили задержание четверых молодых людей, позволивших себе сомнительную с идеологической точки зрения прогулку. В результате они были привлечены к административной ответственности в виде штрафа в размере 10 000 рублей.⁴⁵ В апелляционном порядке решения оставлены в силе. «Фактически все эти действия были направлены не на установление законности, а на принятие мер репрессивного характера по отношению к людям, которые показали правоохранителям подозрительными и неблагонадежными личностями».⁴⁶

В другом случае в октябре 2012 года в г. Ростове-на-Дону был задержан 71-ленин А.В. Закурдаев. Он шел по улице, где в этот час проводили оппозиционную акцию несколько человек. Он подошел к участнице одиночного пикета, держащем плакат про «список Магнитского». После чего он был задержан и обвинен по статье 20.2. КОАП. Согласно

⁴³ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Самарской области "Право на свободу собраний" <http://www.ombudsman63.ru/events/view/372>

⁴⁴ Письмо руководителя Департамента социальной поддержки и защиты населения Администрации городского округа Самара П.В. Сучкова исх. №20-12-05/467 от 01.03.2013г. http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn37

⁴⁵ Постановления об ответственности за административное правонарушение, вынесенные мировым судьей судебного участка № 31 Самарской области Анищенко Н.А.

⁴⁶ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека Самарской области "Право на свободу собраний" <http://www.ombudsman63.ru/events/view/372>

решению суда, которое пожилой мужчина безуспешно пытался оспорить в кассационной инстанции, ему надлежит выплатить штраф в размере 20 тысяч рублей.⁴⁷

Необходимо отметить, что даже в том случае, если административное дело суд отменяет, такие сотрудники не привлекаются к ответственности за заведомо ложные показания, установленные КоАП РФ.

Традиционной стала практика задержания участников «несогласованных публичных мероприятий». В тех случаях, когда участники, несмотря на запрет, выходят на пикет или митинг, такого рода задержания полицией становятся ожидаемыми. Как правило, сотрудники полиция ждут начала публичной акции, после чего задерживают участников.

Так, например, в городе Арамиле Свердловской области 14 октября 2012 года был заявлен митинг протеста против фальсификации итогов выборов мера. Митинг не был согласован и разогнан ОМОНОм через несколько минут после начала. Часть задержанных из 70 человек участников оштрафованы на сумму от 10 до 20 тысяч рублей каждый⁴⁸

Задержание участников «несогласованных» мероприятий проводится далеко не всегда, во многих случаях полиция не вмешивается в мероприятие, но может позднее составить протокол об административном нарушении на организатора собрания.

В одной только Самарской области, согласно данным судебной статистики, в 2012 году судами было рассмотрено 46 дел о нарушении установленного порядка организации или проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования по ст. 20.2 КоАП РФ (из них 11 – остаток неоконченных дел 2011 года). 1 дело возвращено для устранения недостатков в протоколе; 1 - передано по подведомственности / подсудности. 26 человек были подвергнуты административному наказанию, в том числе 2 должностных лица и 24 физических лица. В отношении 18 лиц производство было прекращено, граждане освобождены от административной ответственности.⁴⁹

«В 2009 году правовые аналитики Ассоциации АГОРА зафиксировали задержания более 500 человек на 69 публичных акциях. В 2010 году в милицию были доставлены 3160 гражданских активистов (405 акций с 96 000 участников). По данным правозащитников, в 2011 году в России прошло около 730 пикетов, акций, митингов, в которых приняли участие более 400 тысяч активистов. Более 4000 из них перед, во время или сразу после акций были задержаны. Как видно из этой статистики, вероятность задержания на публичных акциях достаточно велика, как и не может не настораживать частота подобных информационных поводов. Стоит иметь в виду, что сам факт задержания на митинге-пикете-шествии явление обыденное и чтобы сделать его интересным для СМИ, вызвать желание журналиста осветить событие, нужно изрядно постараться».⁵⁰

Конституционный Суд РФ своим Постановлением установил, что минимальный штраф в сумме десять тысяч рублей для граждан «не позволяет учесть все обстоятельства дела и обеспечить должную индивидуализацию ответственности» и тем самым противоречит Конституции.⁵¹ Соответственно, с 14 февраля 2013 года суды не вправе назначать в качестве наказания выплаты штрафов в установленном поправками в КОАП РФ размере, более – того, должны быть пересмотрены суммы штрафов назначенные судами за прошедший полугодовой период действия поправок до времени Постановления КС РФ. К сожалению, до сих пор судебные решения не пересмотрены, а чрезмерные штрафные санкции продолжают применяться.

⁴⁷ <http://article20.org/>

⁴⁸ <http://article20.org/>

⁴⁹ Письмо начальника Управления Судебного департамента в Самарской области Сафоненко Ю.Н. исх. №УСД-1/434 от 11.02.2013 г. http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn4

⁵⁰ Чиков П.В., Ахметгалиев Р.Х., Колбасин Д.А. Методика проведения публичных мероприятий, 2012 г. http://openinform.ru/fs/j_photos/openinform_363.pdf

⁵¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В.Савенко».

2.4. Практика обжалования публичных акций

Согласно статистическим данным Судебного департамента РФ⁵², в целом по России судами удовлетворяется более 51% заявлений по обжалованию действий и решений государственных органов. В региональной практике эти показатели существенно варьируются (например, позитивные решения выносятся только в 27 % дел по городу Москве, в 30% - по Нижегородской области).

К сожалению, нельзя отдельно привести цифры по делам о нарушении свободы собраний, поскольку официально такая статистика не ведется. Но результаты мониторинга правозащитными НПО могут дать приблизительные данные. Есть регионы, где подавляющая часть заявлений удовлетворяется, например Сахалинская область. Но именно в тех регионах, где существует активное протестное движение (гг. Москва, С. Петербург, Нижегородская, Самарская области, большинство национальных республик), удовлетворяется **менее 5% жалоб**. В среднем по России удовлетворяется не более 10% жалоб на собрания. И это самый низкий показатель из всех категорий дел по нарушению прав и свобод граждан.⁵³ Только в одной Самарской области в 2012 году организаторы публичных мероприятий 4 раза обжаловали отказ в согласовании проведения публичного мероприятия по решениям департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области⁵⁴, а также 4 раза – по решениям Администрации городского округа Самара.⁵⁵ Во всех судебных заседаниях действия департамента признаны правомерными⁵⁶

Главная особенность разбирательства таких дел основана на позиции национальных судов, выражающейся в том, чтобы рассматривать на своих заседаниях исключительно процедурные вопросы по организации и проведению публичных мероприятий. Согласно исследованиям в 79 % случаев суды дают оценку факта нарушения прав на свободу собраний исходя из общей обоснованности запретительных решений⁵⁷, и практически никогда не оценивают соразмерность ограничений права на свободу собраний.

Так, например, 19 октября 2012 года Ломоносовский районный суд признал отказ архангельской мэрии в проведение пикета активистам ЛГБТ-организации «Ракурс» законным. Судья Е.Л. Дракунова посчитала, что проведение в центре города пикета с целью привлечения внимания общества к социальным проблемам гомосексуальных подростков является недопустимым ввиду действия в области запрета на «пропаганду гомосексуализма» среди несовершеннолетних.⁵⁸

Принимаемые судами позитивные решения являются скорее исключением, чем правилом. Таким «исключением» можно признать решение коллегии по гражданским делам Нижегородского областного суда от 6 февраля 2013 года, по апелляционной жалобе Екатерины Зайцевой. Суд признал незаконными действия администрации города Нижнего Новгорода, главы администрации Олега Кондрашова и его заместителя Марии Холкиной, выразившиеся в отказе согласовать место и время публичного мероприятия - Нижегородского Гражданского Митинга 15 сентября 2012 года, который проводился на площади Свободы в рамках общероссийской акции «Марш миллионов».

Жалоба на незаконные действия администрации была подана организатором митинга Екатериной Зайцевой еще 13 сентября в Нижегородский районный суд, однако судья Наталья Гольшева не успела рассмотреть ее до проведения мероприятия. Митинг 15 сентября 2012 года не был согласован администрацией и был жестоко разогнан полицией с применением специальных средств: около двух десятков активистов было подвергнуто

⁵² www.cdep.ru Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских дел первой инстанции за 2012 год.

⁵³ «Обзор практики применения нового законодательства РФ о свободе мирных собраний, 2012 год», www.mhg.ru

⁵⁴ Письмо заместителя руководителя департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области М.А. Жесткова исх. №4/47 от 28.01.2013г.

⁵⁵ Первого заместителя Главы городского округа Самара В.В. Кудряшова исх. №3-01-02/1768 от 28.02.2013г.

⁵⁶ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn17

⁵⁷ Доклад «Эффективность судебной защиты свободы собраний в Российской Федерации» www.nhrc.ru, НПС

⁵⁸ <http://article20.org/>

незаконным задержаниям, административным арестам и штрафам. Сама Зайцева получила в результате удара, нанесенного прапорщиком ОМОН Лебедевым, черепно-мозговую травму и была госпитализирована в городскую клиническую больницу № 39 с диагнозом «сотрясение мозга».

Заслушав аргументы сторон, суд постановил удовлетворить апелляционную жалобу, признав «незаконными действия администрации города Нижнего Новгорода Кондрашова О. А., заместителя главы администрации г. Н. Новгорода Холкиной М. М., выраженные в письме от 03.09.2012г. № 04-9546/0/1-12 и выразившиеся в отказе согласования места и времени проведения публичного мероприятия 15 сентября 2012 г.». Суд также постановил взыскать с администрации в пользу Зайцевой судебные издержки.⁵⁹

В данном случае решение суда было обжаловано на том основании, что суд «не применил (Европейскую) Конвенцию о защите прав человека и основных свобод в толковании, данном Европейским судом по правам человека, то есть не применил закон, подлежащий применению».⁶⁰ Однако решение суда никак не повлияло на результаты обжалование действий полиции.

«Практика дел по защите свободы собраний со всей очевидностью подтверждает, что суд Российской Федерации эффективным органом защиты не является. Причем, отдельные случаи выигранных дел являются скорее исключением, чем примером. Не случайно, что ни одно из таких решений не повлекло никаких изменений в практике ограничений свобод собраний, а пострадавшие не смогли добиться ни компенсаций, ни наказания виновных».⁶¹

Таким образом, необходимо признать, что в России нет доступного правосудия, независимой и справедливой судебной защиты свободы собраний»

3. Анализ экспертных оценок в сфере национального законодательства

Попытки изменения федерального закона о митингах в целях ужесточения порядка организации и проведения публичных мероприятий предпринимались в течение последних лет несколько раз. Но не были приняты. Поправки 2012 года были подготовлены и внесены в Государственную Думу Федерального Собрания РФ чрезвычайно поспешным образом.

Еще на стадии обсуждения и принятия законопроекта в ГД РФ общественные организации предприняли попытки повлиять на депутатов и заблокировать принятие законопроекта. На проект закона экспертами «Независимого экспертно-правового совета» доктором юридических наук Б.А. Страшун и кандидатом юридических наук С.А. Насоновым были подготовлены экспертные заключения.⁶² В заключениях дается оценка принимаемых санкций по административному наказанию за нарушение законодательства о митингах, констатируется их избирательность, несоразмерность и неконкретность. В частности, констатируется: «Представляется, что в предлагаемом законопроекте искусственно завышена степень противоправности указанных деяний, по сравнению с иными правонарушениями, предусмотренными КоАП РФ»; «состав административного правонарушения... не соответствует критериям правовой определенности и является избыточным».

В указанных заключениях также указывается на неприемлемость передачи властных полномочий по определению мест собраний в регионы, незаконность запрета закрытия лица участников публичного мероприятия, констатируется противоречие проекта закона положениям Конституции РФ.

⁵⁹ НРО ПП «Другая Россия», E-mail: press@drugoinnov.org

⁶⁰ Апелляционная жалоба на решение судьи Нижегородского районного суда Гольшевой Н.М. от 24.09.2012 г. по заявлению Зайцевой Е.И. об оспаривании действий администрации г. Нижнего Новгорода.

⁶¹ Доклад. «Эффективность судебной защиты свободы собраний в Российской Федерации» www.nhrc.ru, НПС

⁶² Заключения от 30 мая и 4 июня 2012 года. Подготовлены экспертами НЭПС, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Б.А. Страшун, к.ю.н. Насоновым С.А.

Также на проект закона было подготовлено заключение Кандидата юридических наук, адвоката С.А. Голубка. В заключении представлен сравнительный анализ практики Европейского суда по правам человека относительно законодательных новаций законопроекта. В заключении, со ссылкой в т.ч. на практику дел по России, констатируется «карающий характер» предусмотренных законом санкций. В представленных выводах предполагается разбирательство принимаемых санкций международными органами и безусловная их отмена, со всеми вытекающими из их удовлетворения правовыми последствиями, в том числе по выплате компенсаций за счёт бюджетных средств.

С другой стороны, в профильный Комитет ГД РФ в мае 2012 года был представлен анализ под наименованием «Отдельные нормы зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил проведения массовых мероприятий». В тексте аналитической справки со ссылкой на законодательство и практику стран мира, приводится перечень уголовных санкций за нарушение порядка проведения собраний и широких прав полиции на применение мер, направленных на пресечение беспорядков. В качестве вывода была представлена следующая позиция: «Не существует ни одного демократического государства, в котором митинги, шествия или демонстрации могли бы организовываться и проводиться на основе одного лишь формального уведомления. Во всех без исключения странах власти в той или иной форме санкционируют массовое мероприятие, т.е. выдают разрешение».⁶³ Следует отметить, что представленная в аналитической записке информация и выводы не соответствовали действительности. В частности, представление о «разрешительной» системе проведения собраний, об уголовной ответственности за несоблюдение порядка проведения собраний. Фактически для депутатов Государственной думы РФ была представлена фальшивая и заведомо ложная информация, оказавшая существенное влияние на принятие законопроекта.

В итоге Государственная Дума под давлением Правительства РФ, без публичного обсуждения утвердила закон в течение двух месяцев. Закон о поправках был принят 5 июня 2012 года на ночном заседании (беспрецедентным за всю историю работы Государственной Думы), заранее известной даты (намеченного дня проведения протестного митинга 12 июня 2012 года). Представляется, что эти изменения закона о митингах и КОАП РФ, были необходимы для решения политических задач борьбы с протестными собраниями.

Принятие законодательных поправок вызвало крайне негативную общественную реакцию, в т.ч. в юридическом сообществе. По инициативе лидеров правозащитных организаций был инициирован сбор подписей под обращением к Президенту РФ о наложении вето на законопроект.⁶⁴

Накануне утверждения, законопроект обсуждался на Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. По итогам обсуждения было принято решение, которое на имя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ С.Е. Нарышкина было направлено Советником Президента Российской Федерации, Председателем Совета М. Федотовым. В решение Совета, в частности, констатируется недопустимость принятия законопроекта без обсуждения и отсутствия необходимых обоснований. По содержательной части проекта Совет обратил внимание, на то, что «поправки в ч. 1 ст. 3.5. КоАП РФ вводят уголовное наказание за административное правонарушение», фактическую «абсурдность» и опасную неконкретность предусмотренных санкций. Особая озабоченность была высказана по поводу опасности использования наказания за нарушения проведения публичных мероприятий, не вызвавших никакой общественной опасности. В решение предлагалось вернуться к пересмотру действующих статей КОАП РФ, определяющих ответственность, как за нарушения порядка проведения собраний, так и воспрепятствование их проведению.⁶⁵ Также представлялись

⁶³ Аналитическая справка, 2012, май "Отдельные нормы зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил проведения массовых мероприятий" <http://iam.duma.gov.ru/node/3/4910/19824> Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

⁶⁴ Петиция «Против ужесточения наказания за мирные шествия, митинги и пикетирования» <http://www.civilpetitions.org/campaigns/petition/view/number/16/>

⁶⁵ «по ст.ст. 20.2 и 20.22, ст. 5.38 КоАП РФ».

необоснованными применяемые ограничения для организаторов и участников собраний, противоречащие нормам гражданского права, ответственность организаторов за вред, причиненный участниками собрания. В решение Совета также перечисляются очевидные опасности расширительного толкования и применения закона, а также необходимые меры контроля за произвольными решениями и действиями полиции.⁶⁶

Тем не менее, принятый Государственной Думой 5 июня 2012 года Закон под № 65 уже на следующий день 6 июня 2012 года был утвержден Советом Федерации РФ. 8 февраля Закон был подписан Президентом РФ, а 9 февраля 2012 года, - опубликован и вступил в законную силу.

С момента принятия закона в Конституционный суд РФ было подготовлено и направлено обращение группы депутатов Государственной Думы Е.Б. Мизулиной и В.Г. Соловьева, а также гражданина Э.В. Савенко. С жалобой в КС РФ также обратился гр. В.И. Чернозуб.

В жалобе депутатов были представлены возражения на несоответствие Конституции РФ практически всех положений принятого закона. Граждане обосновали свои жалобы свидетельствами об их привлечении к административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных акций, без последствий причинения какого-либо ущерба.

14 февраля 2013 г. Конституционного суда РФ принял постановление по жалобам. Суд рассмотрел практически весь перечень принятых законодательных изменений. Но признал противоречащими лишь часть из них. Суд внес толкование следующих положений ФЗ № 65:

- 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 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 последствия нарушения 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).

Принятие постановления, содержащего юридическую оценку норм закона № 65-ФЗ, имеет безусловно положительное значение, поскольку в значительной степени сняло напряженность, возникшую после введения его в действие. Вместе с тем, постановление было принято уже после утверждения в большинстве регионов правоограничительных, а в некоторых случаях и репрессивных региональных законов, и фактически на них не оказало влияние. С одной стороны, Суд признал, что передача полномочий в регионы устанавливать

⁶⁶ Письмо Советника Президента Российской Федерации М. Федотова Председателю Госдумы С.Е. Нарышкину, 04 июня 2012 <http://www.echo.msk.ru/doc/895712-echo.html>

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 фрагментарного и декларативного, т.к. содержит много общих утверждений, 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 отметить то обстоятельство, что пунктом 12 Постановления определено, что региональные законы должны быть приведены в соответствие с решением Конституционного суда РФ. 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 полезным.⁶⁷

После заключения Конституционного суда свою оценку законодательства России по свободе собрания вынесла 8 марта 2013 г. на своем 94-м пленарном заседании Венецианская комиссия – экспертный орган Совета Европы. Заключение констатировало несоответствие закона международным стандартам.⁶⁸

Поводом для оценки стало обращение Президента по контролю Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ). Комитет по контролю ссылается на свою обеспокоенность по поводу двусмысленных положений закона, позволяющих отказывать в проведении демонстраций. Докладчиками на Комиссии выступили Г-н Ричард Клэйтон, г-жа Фиола Фланаган и г-н Вольфганг Хоффманн-Рим, которые 9 и 10 февраля 2012 побывали в Москве и встретились там с представителями Министерства внутренних дел и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Свою оценку Венецианская комиссия базировала на международных стандартах и практике ЕСПЧ, и особо отметила свою позицию в оценке, - что принятый закон «должен гарантировать свободу собраний, а не просто регулировать проведение публичных мероприятий».

Прежде всего, Венецианская комиссия посчитала необходимым разобраться в процедуре уведомлений, установленной ФЗ № 54. Проанализировав национальное законодательство и текст постановления, вынесенного Конституционным судом РФ от 14 февраля 2013 года, Комиссия пришла к следующим выводам:

«хотя Закон о собраниях формально не предоставляет права исполнительным властям отказывать в принятии уведомления или запрещать проведение публичного мероприятия, оно предоставляет им право изменять формат, первоначально предусмотренный организатором, ссылаясь на причины, которые выходят далеко за пределы законных причин, указанных ЕСПЧ. Одна из этих причин - "необходимость поддержать нормальную и бесперебойную работу жизненно важных коммунальных предприятий и объектов транспортных инфраструктур", что практически невозможно в случае шествий и массовых демонстрациях. Далее было признано и в прямой форме изложено в ст. 5.5 Закона о собраниях, что если организаторы не согласовали с органами местного самоуправления их

⁶⁷ www.ksrf.ru

⁶⁸ Газета "Коммерсантъ", №41 (5072), 12.03.2013

мотивированного предложения изменить формат публичного мероприятия, то последнее запрещено де факто. Поэтому, с точки зрения Венецианской Комиссии, уведомление, по сути, является альтернативой запрета уже существовавшего разрешения, т.е. носит "разрешительный порядок де факто",⁶⁹ так как разрешение выдается редко».

Далее, Венецианская комиссия констатировала, что ограничения по выбору места проведения публичного мероприятия могут быть оправданы мерами, «необходимыми в демократическом обществе», согласилась с оценкой Конституционного суда в необходимости паритетного «согласования интересов разных сторон» в выборе места проведения собрания. Однако, также констатировала, что никаких гарантий и процедур для этого в федеральном законе не предусмотрено. Не принимается во внимание достижение целей собраний, и *«организатор, таким образом, часто стоит перед выбором либо отказаться от проведения публичного мероприятия (которое будет запрещено де факто), или согласиться проводить мероприятие, которое не будет соответствовать первоначальной цели».* Такие условия Комиссия признала нарушением свободы собраний.

Венецианская комиссия допускает возможность передавать часть полномочий по регулированию публичных мероприятий в регионы, но только при условии пропорциональных и разумных ограничений. Комиссия констатирует, что федеральный закон «не устанавливает существенных принципов» для таких ограничений и, в целом, не обеспечивает «презумпции в пользу проведения собраний», «пропорциональности» и «запрета дискриминации».

Комиссия дала однозначную оценку, что список запрещенных мест для собраний, ограничение их по времени не приемлемо, и что такие ограничение «должно приниматься по каждому конкретному случаю отдельно» и только в соответствии с допустимыми критериями.

Также Венецианская комиссия указывает на недопустимость законодательных ограничений для спонтанных и параллельных собраний.

По поводу ответственности организаторов публичных мероприятий по обеспечению правопорядка Комиссия полагает, что она не только не адекватна, но и противоречит обязанности государства. Комиссия выразила обеспокоенность практикой санкций, «налагаемых на организатора при незначительных нарушениях».

Также отмечается неэффективный судебный надзор, при котором фактически невозможно добиться судебного решения при обжаловании запретов публичных мероприятий до их проведения.

Выводы Венецианской комиссии определяют необходимость пересмотра Федерального закона относительно процедуры уведомлений (ст.ст. 5.5, 7 и 12 ФЗ) и существенного уменьшения ограничений по местам, времени проведения собраний, обязанности организаторов и оснований для переноса и вмешательства в публичное мероприятие. Фактически Комиссия признала неприемлемыми все поправки закона...⁷⁰

⁶⁹ Это последнее выражение используется конституционным судьей Кононовым относительно Решения N 484-О-Р от 2 апреля 2009. То же самое мнение было выражено Специальным Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации: «уведомительная процедура проведения всех видов публичных собраний, установленная Федеральным законом о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетах имеет тенденцию становится разрешительной процедурой, которая не предусмотрена в законе»: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О конституционном праве на мирные собрания в Российской Федерации», 2007г.

⁷⁰ Рекомендация № 659/2011 Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Мнение о Федеральном законе от 19 июня 2004г. № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании" Российской Федерации. Принято Венецианской Комиссией на 90-м Пленарном заседании (Венеция, 16-17 марта 2012)

Краткие выводы и рекомендации

Наблюдение за практикой обеспечения свободы собраний в России в прошедший период после ужесточения законодательства дает основание представить следующие оценки:

1. В целом, практика отказов «согласования» публичных мероприятий не претерпела изменений. Регистрирующие публичные мероприятия органы власти для запрета собраний практически не прибегают к новым полномочиям, а использует прежний, отработанный на практике порядок требования «переноса» собраний на заведомо неприемлемые места проведения. Можно отметить некоторое уменьшение случаев отказов согласования публичных акций, в большей степени связанного со снижением протестной активности.
2. Фактически не изменилась практика обжалования «запретов» публичных мероприятий, суды крайне редко выносят решения в пользу организаторов собраний. Но такие решения не оказывают никакого влияние на ситуацию, поскольку выносятся уже после времени проведения «запрещенных» собраний и не оказывают влияние на практику произвольных и пристрастных ограничений собраний.
3. МВД России привлекает к контролю за публичными мероприятиями всё больше сил полиции, отвлекая их, прежде всего, от задач обеспечения правопорядка на улицах городов. Для преследования и контроля общественных активистов широко используются процессуальные полномочия и средства уголовного преследования. В частности, по так называемому, «Болотному делу».
4. Расширяется практика задержания общественных активистов, ужесточаются меры административного наказания задержанных. Такие меры заметно воздействуют на российских граждан, которые обоснованно опасаются участвовать в публичных мероприятиях, опасаясь не спровоцированных задержаний и избиений со стороны полиции, даже в тех случаях, когда собрания проходят легально, т.е. «санкционировано».

Ниже представлены основные рекомендации, принятые Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека от 04 июня 2012 года⁷¹, а также и Венецианской комиссией по оценке законодательства России по свободе собраний (Рекомендация № 659/2011 от 8 марта 2013 года).

Рекомендации, в первую очередь, направлены в адрес законодателей федерального и регионального уровней, а также государственным и муниципальным органам, в чьем ведении находятся вопросы «согласования» публичных мероприятий, а также органам МВД РФ, обеспечивающим безопасность граждан.

1. В региональную практику установления специально отведенных для проведения публичных мероприятия мест (не требующих специального уведомления), следует включать все места «общего пользования, не предназначенные для движения транспортных средств. Такие мероприятия могут проводиться свободно, при условии, что участники мероприятия не выходят на проезжую часть и не перекрывают пешеходное движение» (пункт 11 рекомендации Совета при Президенте РФ).
2. Органы власти должны обеспечивать переговоры с организаторами собраний для достижения добровольного соглашения по выбору времени и места проведения собраний. Органы власти могут настаивать на их изменении, только если существуют «причины конкретных и прямых угроз для общественной безопасности (включая безопасность граждан, как участников публичного мероприятия, так и прохожих) и государственной безопасности. Другие причины должны быть исключены» (пункт 31 заключения Венецианской комиссии).

⁷¹ Письмо Советника Президента Российской Федерации М. Федотова Председателю Госдумы С.Е. Нарышкину, 04 июня 2012
<http://www.echo.msk.ru/doc/895712-echo.html>

3. Органам власти недопустимо запрещать параллельные и контр-демонстрации, на том лишь основании, что есть две заявки на одно место и в одно время. Органом власти следует обеспечить их одновременное проведение, позаботившись о сохранении дистанции, адекватной требованиям безопасности участников. Те же требования касаются возможности проведения собраний параллельно культурно-массовым мероприятиям (пункт 38-40 заключения Венецианской комиссии).
4. «Предусмотреть ... статус общественных наблюдателей на публичном мероприятии. Этот статус может быть выработан по аналогии со статусом уполномоченного представителя органа исполнительной власти, обязанного присутствовать на публичном мероприятии и оказывать содействие в его проведении» (пункт 12 рекомендации Совета при Президенте РФ).
5. В случаях привлечения участников публичных собраний к административной ответственности, ввести порядок обязательного использования «данных, полученных с помощью стационарных или мобильных камер наружного наблюдения». При отсутствии таких данных у сотрудников правоохранительных органов «административная ответственность должна быть исключена». Следует исключить практику задержания участников публичных мероприятий, в действиях которых отсутствует состав правонарушения, и которые лишь оказались в пределах досягаемости сотрудников правоохранительных органов (пункты 13.1,2 рекомендаций Совета при Президенте РФ).
6. В случае обращения организаторов собрания в суд с заявлением об обжаловании незаконного отказа органа власти, суд должен рассмотреть заявление «перед запланированной датой собрания». Такая возможность процессуально предусмотрена, но должна быть гарантирована процедурно (пункт 49 заключения Венецианской комиссии).
7. Ввести порядок обязательной «идентификации сотрудников правоохранительных органов, участвующих в охране общественного порядка при проведении публичных мероприятий». Сотрудники полиции должны «носить специальные нагрудные знаки, а на специальном снаряжении бойцов ОМОН должны быть цифровые обозначения, которые позволяли бы их идентифицировать» (пункт 13.3 рекомендаций Совета при Президенте РФ).