

**Анализ правоприменительной практики
Федерального закона РФ от 08.06.2012 № 65-ФЗ**

**"О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и
Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" 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...

Из решения ЕСПЧ по делу «Сергей Кузнецов против России»²

1. Введение

Нарушение свободы собраний в Российской Федерации имеет хронический и масштабный характер. Из года в год ситуация ухудшается – число запретов и неоправданных вмешательств в мирные собрания растет. 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 статье 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 части 3 статьи 55 Конституции (в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства), так же как и в чрезвычайных положениях, предусмотренных статьей 56 Конституции.

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

Ситуация резко ухудшилась с принятием Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, внесшим поправки в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ), а также в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) РФ, которые вступили в силу 9 июня. Поправки в ФЗ 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. Положения региональных законов ужесточили порядок и возможности проведения мирных собраний, внесли ограничения, которые позволяют по формальным признакам запрещать любое собрание. Последовательным ужесточением законодательства в России, «установленный законом уведомительный порядок проведения мирных собраний зачастую имеет тен-

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 От 23 октября 2008 года, № 10877/04, § 45.

денцию превращаться в фактически разрешительный и притом избирательно разрешительный»³.

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 ФЗ 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 мероприятия⁴. Этой возможностью они активно пользовались, ставя перед организаторами собраний заведомо неприемлемые условия, которые исключали достижение целей и публичности собрания.

Теперь к таким условиям добавились прямые запреты на проведение собраний в социально значимых местах, перечни которых определяются региональными законами. Кроме того, существенно расширилась ответственность организаторов собраний за любые отклонения от заявленных условий (по численности, поведению участников, содержанию и т. п.).

Фактически нормативные 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 в правоприменительной, так и в судебной практике.

2.1. Общие тенденции в отношении публичных собраний

В Российской Федерации отношение органов власти к публичным акциям характеризуется не столько как к формам проявления публичной активности, сколько как к источнику повышенной опасности для государственных интересов. В практике согласования публичных мероприятий применяется избирательный подход, что выражается в отношении к публичным акциям с политическими целями и требованиями. Такие мероприятия составляют менее 5% от всех собраний, но, как правило, это наиболее массовые и знаковые митинги и шествия. И в первую очередь именно по отношению к ним используются запреты и ограничения.

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

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».

Подобная доктрина определяет для правоохранительных органов задачу особого контроля за проведением протестных собраний, создание, подготовку и оснащение специальными средствами спецподразделений, предназначенных для разгона митингов и демонстраций.

2012 год был характерен ростом публичной активности, с одной стороны, и повышенным вниманием к контрольным мерам органов власти – с другой.

На коллегии МВД России 8 февраля 2013 года министр внутренних дел РФ В. Колокольцев заявил: «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 усилия МВД выразились прежде всего в увеличении числа привлеченных сотрудников. Так, в Москве, по официальным данным, на 34 тысячи массовых мероприятий, в которых приняло участие 33 млн человек, привлекалось 538 тысяч сотрудников МВД (на 8,3% больше, чем за прошлый год) и 150 тысяч военнослужащих (на 16% больше)⁶. Сведения по регионам еще более показательны. Например, в Новгородской области для контроля за проведением публичных мероприятий общей численностью в 4141 человек было задействовано 1935 только сотрудников МВД. Таким образом, **на двух участников собраний приходилось почти по одному полицейскому**⁷.

Несмотря на ужесточение законодательства, в целом практика избирательности запретов собраний в 2012 и первом полугодии 2013 года не претерпела особых изменений. Ограничения прежде всего касались массовых акций, проводимых около государственных учреждений⁸. Поскольку такие мероприятия чаще всего носят характер протестных, можно констатировать сохранение дискриминационной практики ограничения свободы собраний по политическим мотивам.

Особым событием, пагубно повлиявшим на ситуацию с обеспечением свободы собраний в 2012 году, стало возбуждение уголовного дела в связи с «организацией массовых беспорядков» (часть 2 статьи 212 УК РФ) при проведении митинга на Болотной площади 6 мая. Уголовное дело вызвало целую волну задержаний, допросов и обысков у активистов в разных регионах России. Всего задержано около 20 человек. Их обвиняют в призывах к массовым беспорядкам и применении насилия к представителям власти⁹.

Между тем, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. Лукин сделал заявление, в котором, в частности, подчеркнул, что при отсутствии исчерпывающе перечисленных в законе признаков массовых беспорядков невозможно констатировать и наличие самих массовых беспорядков¹⁰.

2.2. Практика согласования публичных собраний

Прежде всего следует отметить общую позицию представителей как региональных, так и местных органов власти к собраниям. Характерно, что большинство из них 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 получивших наименование «Согласование проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования». По представлению чиновников, которые 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 админи-

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>

страции на собрание в качестве полномочного лица¹¹. В других случаях служит собственно документальным решением администрации о проведении собрания, т. е. документом, без которого организаторы не могут проводить публичное мероприятие¹². Показательно, что в приложениях к регламентам утверждался также и образец уведомления. Такой образец автоматически становился обязательным «формуляром» для обращения.

Также показательна практика предупреждения организаторов об ответственности, которая предусмотрена статьей 12.2 ФЗ, причем в последний год соответствующие документы стали вручаться под роспись организаторам накануне не только «запрещенных», но и «согласованных» собраний. Подобное представление о «профилактике правонарушений» наглядно характеризует неуважение к презумпции свободы собраний со стороны чиновников.

Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 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 установлен широкий и разнообразный перечень мест, запрещенных для проведения публичных мероприятий.

Вместе с тем выборочный мониторинг публичных акции показал, что практика отказов в «согласовании» публичных мероприятий в регионах в 2012 – начале 2013 года не претерпела качественных изменений.

Отказы в «согласовании» собраний можно условно разделить на две категории:

1. Формальные процедурные основания.

Опираясь на данные, представленные в специальном докладе уполномоченного по правам человека в Самарской области, опубликованном в мае 2013 года¹⁴, назовем следующие типичные причины отказов в «согласовании»:

- нарушение сроков подачи уведомления¹⁵;
- несоответствие уведомления о проведении публичного мероприятия требованиям ФЗ¹⁶;
- отсутствие в уведомлении информации о точном числе и категориях транспортных средств, средней скорости движения, протяженности маршрута; движение колонны, включающей 50 транспортных средств, может воспрепятствовать бесперебойному движению общественного транспорта, создать пробки и заторы¹⁷;
- отсутствие в ФЗ такой формы публичного мероприятия, как сход¹⁸.

При этом довольно редки отказы в согласовании публичных мероприятий на том основании, что заявленное место проведения относится к «запрещенным». Чаще используется довод, что

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 2 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

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.

«заявленное место не входит в перечень рекомендуемых», после чего администрация автоматически перенаправляет организаторов на «выделенные места», независимо от целей публичного мероприятия.

Так, например, 26 декабря 2012 года администрация Новочебоксарска (Чувашская Республика) отказала в проведении митинга на центральной Соборной площади и предложила проводить публичные мероприятия только в других четырех местах. В качестве основания было использовано соответствующее решение городского собрания¹⁹.

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.

2. «Профилактические» соображениям.

Среди наиболее распространенных причин отказов:

- ранее поступившие уведомления о проведении публичных мероприятий от других организаторов в том же месте, в то же время²⁰;
- необходимость обеспечения беспрепятственного доступа граждан к государственным учреждениям и движения транспортных средств по проезжей части без заторов;
- превышение предельной заполняемости места проведения публичного мероприятия и «невозможность гарантированного обеспечения в полном объеме безопасности участников публичного мероприятия»;
- проведение общественно значимых публичных мероприятий, посвященных государственным праздникам. Так, например, префектура ЦАО Москвы отказала согласовать шествие памяти Анны Политковской в связи с тем, что весь центр Москвы 7 октября будет занят другими мероприятиями²¹;
- возможность проведения публичного мероприятия «на элементах конструктивной части зданий и памятников», отсутствие ограждения по периметру сооружения, «что могло создать угрозу жизни и здоровью участников публичного мероприятия»²²;
- проведения публичных акций в местах, находящихся в непосредственной близости от дорожного движения и у территории опасных производственных объектов, например на территории ОАО «Порт Тольятти»²³;
- отсутствие гарантий безопасности участников публичного мероприятия, невозможность обеспечить их безопасность силами полиции. Так, администрация подмосковных Химок запретила ЛГБТ-активистам проводить гей-парад в день выборов мэра города 14 октября по той причине, что сотрудники полиции заняты обеспечением безопасности выборов, 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 дети²⁴;
- препятствие дорожному движению. Так, например, на уведомление о проведении митинга и шествия 16 сентября в Казани организаторы получили отказ со ссылкой на мотивированное заключение Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан «о невозможности проведения демонстрации (шествия) по указанному маршруту»²⁵;

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

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

²¹ [article20.org](http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn14)

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

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

²⁴ [article20.org](http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn15)

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

- неоднократные нарушения правил проведения публичных мероприятий организаторами. Так, например, правительство Москвы этой причине отказалось согласовать акцию в поддержку 31-й статьи Конституции РФ, которая должна была пройти на Триумфальной площади 31 октября²⁶;

Подобного рода обоснования можно формально отнести к «профилактическим» соображениям. Власти исходят из предположения, что мероприятие может создать какие-либо угрозы или неудобства для общественной жизни и работы учреждений. Часто такие доводы противоречат здравому смыслу.

Анализируя отказ в проведении митинга у здания правительства Самарской области, уполномоченный по права человека Самарской области И. Скупова 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

Основа подобной практики изначально заложена в статьях 5 и 12 ФЗ, где 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».

По оценке Венецианской комиссии²⁸, «фактические запреты на проведение публичных мероприятий» являются прямым ограничением свободы собраний. ЕСПЧ также критически оценивает подобную практику: «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). 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»²⁹.

Федеральное законодательство в редакции 2012 года устанавливают лишь два основания для отказа в согласовании публичных мероприятий: если собрание планируется провести в «за-

²⁶ article20.org

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

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 2007 г., п. 26; «Сергей Кузнецов против России» от 23 октября 2008 г., § 40.

прещенном месте» и если в числе организаторов есть ранее привлекавшиеся к ответственности за нарушения законодательства о собраниях³⁰. Однако использования этих оснований для отказов в регионах не выявлено, так как вполне успешно применяется практика требования под любыми надуманными предлогами «перенести» публичное мероприятие в другое место, причем заведомо не приемлемое для организаторов.

В докладе И. 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 было³¹. 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 ли согласие 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 организаторы 53 акциях из 15 регионов столкнулись с проблемами в согласовании или проведении публичных мероприятий³³. Только в Самарской области «в 103 случаях было предложено изменить время или место проведения публичного мероприятия (с предложением альтернативных вариантов) в связи с ранее 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.

2.3. Проведение публичных собраний

ФЗ содержит процедурные условия вмешательства в проведение публичного мероприятия. В частности, вмешаться могут только уполномоченные представители органа исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления, а также органа внутренних дел (статьи 13–15, 17). Уполномоченные могут потребовать от организатора устранения обнаруженных ими нарушений. И только в случае невыполнения требований допускается вмешательство. Кроме того, без ведома организатора, не могут быть задержаны отдельные участники мероприятия. В случае принятия решения о прекращении мероприятия уполномоченный органа исполнительной власти или местного самоуправления дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов оформляет данное указание письменно с вручением организатору публичного мероприятия.

Таким образом, произвольное вмешательство сотрудников правоохранительных органов (и даже одно только нахождение на месте его проведения) без уполномоченного представителя органа внутренних дел с целью «пресечения правонарушений» (исключая насильственные

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

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

действия участников) незаконно. Оно противоречит установленному ФЗ порядку обеспечения безопасности участников публичных мероприятий и может быть обжаловано.

На практике процедурные условия вмешательства не соблюдаются. В частности, нам неизвестно ни одного примера, когда бы организаторы получили письменное указание после принудительного прекращения публичного мероприятия.

И если администрации (регистрирующие органы) в какой-то степени могут соблюдать условия вмешательства, то полиция игнорирует любые условия. Во многом это объясняется тем, что нормативные акты МВД не учитывают положений ФЗ. Соответственно, полиция действует только, исходя из полномочий, предоставляемых ей ФЗ «О полиции».

В 2012 году законодательными поправками была усилена административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия. В частности, беспрецедентно для КоАП РФ увеличены максимальные размеры штрафа за нарушения порядка проведения собрания: для граждан – до трехсот тысяч, 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 Конституционный суд РФ признал противоречащими Конституции РФ.

Ужесточение наказания для организаторов и участников собраний крайне негативно сказалось на практике вмешательства в публичные мероприятия и фактически заблокировало процедуры, предусмотренные законодательством.

Ответственность организаторов за превышение численности участников собраний

Такая ответственность введена законодательными поправками в 2012 году, причем вне зависимости от того, повлекло ли превышение численности нарушение общественного порядка.

Так, 4 ноября в Санкт-Петербурге состоялось шествие, организованное депутатом законодательного собрания города В. Миловым. Депутат привлечен к административной ответственности по статье 20.2 КоАП РФ («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 в сквере имени Сафонова в Самаре состоялся пикет против принятия Госдумой РФ «закона Димы Яковлева». На мероприятие было заявлено 50 человек, но собрались около 100, включая журналистов. На общественный порядок это не повлияло. Тем не менее организатор пикета был привлечен к административной ответственности. Ему было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 1000 рублей³⁶.

Понятие «нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», предусмотренное в части 1 статьи 20.2. КоАП РФ (в редакции законопроекта), никак не конкретизировано в диспозиции данной правовой нормы. Оно не имеет определения и в ФЗ³⁷. Выходит, что таким образом может быть истолковано любое отклонение от заявленных условий проведения публичного мероприятия, в т. ч. не представляющее никакой общественной опасности. А так как умысла и вины организаторов в подобного рода нарушениях нет, то и квалифицировать их как правонарушения нельзя.

Запрет участникам собраний скрывать свое лицо

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>

Статья 6 ФЗ запрещает участникам публичных мероприятий «скрывать свое лицо, в том числе используя маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности». Таким образом, введен по сути абсурдный запрет на проведение карнавалов и маскарадов, театрализованных шествий. Данное требование является прямым ограничением свободы мирных собраний и вмешательством в частную жизнь.

В июне в Самаре прошло шествие с элементами театрального представления (с использованием кукол) в поддержку «Pussy Riot». Некоторые участники акции были привлечены к административной ответственности за то, что «скрывали свое лицо»³⁸.

Произвольные задержания и административные наказания

Такого рода практика в массовом порядке применялась и до изменения закона, но в последний год ее масштабы значительно возросли. Причем суды назначают сразу максимальный штраф «правонарушителям», например 20 000 рублей за одиночное пикетирование в Астрахани, которое полицейские назвали митингом³⁹, по 15 000 рублей участникам неполитического уличного мероприятия «Бой подушками» в Санкт-Петербурге, 10 и 15 000 рублей активистам В. Чернозубу и С. Козловскому, которые, будучи лишенными новыми положениями ФЗ права выступать организаторами акций, тем не менее подали уведомление, а затем вышли на акцию, и т. д. Суды основывают свои решения на показаниях полицейских, зачастую не принимают или игнорируют аргументы защиты. По данным Молодежного правозащитного движения, в 2012 году лишь за одно только участие в мирных акциях административному преследования было подвергнуто более 150 активистов⁴⁰.

30 октября, в День памяти жертв политических репрессий, в Самаре в Парке им. Ю. Гагарина состоялось открытие после реставрации памятника жертвам. На мероприятии, организованном городской администрацией, несколько молодых людей развернули плакат «Свободу политзаключенным!». Они планировали провести пикет в этом месте, но заявка не была согласована. Сотрудники полиции задержали четырех человек. Позднее каждому был назначен штраф в 10 000 рублей за то, что, «являясь участниками публичного мероприятия в форме пикета, нарушили установленный порядок его проведения»⁴¹. Поскольку плакат не противоречил задачам мероприятия и не мог помешать открытию памятника, налицо факт неправомерного ограничения свободы собраний.

Задержания происходят не только во время акции, но и до ее начала или поле окончания. Часто жертвами задержаний становятся случайные прохожие.

Так, 17 августа после прогулки с воздушными шариками по пешеходной зоне улицы Ленинградской в г. Самаре четыре человека были задержаны полицейскими без объяснения причин и доставлены в отделение полиции, где в отношении них были составлены протоколы об административном правонарушении за нарушение порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. В основу был положен рапорт оперативного дежурного В. Гельмса, который, как выяснилось, в момент задержания находился на своем рабочем месте в отделении. Тем не менее, суд признал их виновными и назначил каждому штраф в 10 000 рублей⁴². Апелляционная инстанция оставила решение в силе. Уполномоченная по правам человека в Самарской области сделала следующий вывод: «Фактически все

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.

³⁹ «Суд Астрахани оштрафовал активиста за одиночный пикет» – 21.06.2012 г., <http://article20.org/>

⁴⁰ «Обзор практики применения нового законодательства РФ о свободе мирных собраний, 2012 год», www.mhg.ru

⁴¹ 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

⁴² Постановления об ответственности за административное правонарушение, вынесенные мировым судьей судебного участка № 31 Самарской области Анищенко Н.А.

эти действия были направлены не на установление законности, а на принятие мер репрессивного характера по отношению к людям, которые оказались правоохранителям подозрительными и неблагонадежными личностями»⁴³.

В октябре в Ростове-на-Дону был задержан 71-летний А. Закурдаев. Все его «противоправное» действие заключалось в том, что он просто подошел к участнице одиночного пикета, держащей плакат про «список Магнитского». Согласно решению суда, которое пожилой мужчина безуспешно пытался оспорить в апелляционной инстанции, ему надлежит выплатить штраф в размере 20 000 рублей⁴⁴.

Традиционной стала практика задержания участников «несогласованных публичных мероприятий». Так, например, в городе Арамилы Свердловской области 14 октября был разогнан несогласованный митинг против фальсификации итогов выборов мэра. Было задержано 70 человек, некоторым из них присужден штраф в размере от 10 до 20 тысяч рублей⁴⁵.

Участники «несогласованных» мероприятий задерживаются далеко не всегда. Зачастую полиция не вмешивается в мероприятие, но может позднее составить протокол об административном нарушении на его организатора.

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 (из них 11 – неоконченные дела 2011 года). Одно дело возвращено для устранения недостатков в протоколе; одно – передано по подведомственности/подсудности. 26 человек были подвергнуты административному наказанию. 18 человек освобождены от административной ответственности⁴⁶.

Конституционный суд РФ решил, что минимальный штраф в размере 10 000 рублей для граждан «не позволяет учесть все обстоятельства дела и обеспечить должную индивидуализацию ответственности» и тем самым противоречит Конституции⁴⁷. Соответственно, с 14 февраля 2013 года суды не вправе назначать в качестве наказания штрафы в установленном поправками в КоАП РФ размере, более того, назначенные за время действия поправок штрафы должны быть пересмотрены. Но до сих пор решения не пересмотрены, а чрезмерные штрафные санкции продолжают применяться.

2.4. Практика обжалования публичных акций

Согласно статистическим данным Судебного департамента РФ⁴⁸, в целом по России судами удовлетворяется более 51% заявлений по обжалованию действий и решений государственных органов. В региональной практике эти показатели существенно варьируются (например, в Москве позитивные решения выносятся только в 27% дел, в Нижегородской области – в 30%). К сожалению, отдельной статистики по делам о нарушении свободы собраний не ведется. Мониторинг, ведущийся правозащитными НПО, дает приблизительную картину. Есть регионы, где подавляющая часть заявлений удовлетворяется, например Сахалинская область. Но в тех регионах, где есть активное протестное движение (Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская, Самарская области, большинство национальных республик), удовлетворяется **меее 5% жалоб**. В среднем по России удовлетворяется не более 10% жалоб на нарушение права на свободу собрания. И это самый низкий показатель из всех категорий дел по нару-

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

⁴⁴ <http://article20.org/>

⁴⁵ <http://article20.org/>

⁴⁶ 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

⁴⁷ 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».

⁴⁸ www.cdep.ru Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских дел первой инстанции за 2012 год.

шению прав и свобод граждан⁴⁹. Только в Самарской области в 2012 году организаторы публичных мероприятий восемь раз безуспешно обжаловали отказ в согласовании проведения публичного мероприятия⁵⁰.

Главная особенность разбирательства таких дел основана на позиции национальных судов, выражающейся в том, чтобы рассматривать на заседаниях исключительно процедурные вопросы по организации и проведению публичных мероприятий. Исследования показывают, что в 79% случаев суды оценивают факты нарушения прав на свободу собраний, исходя из презумпции обоснованности запретительных решений⁵¹, и практически никогда не оценивают соразмерность ограничений права на свободу собраний. Так, например, 19 октября Ломоносовский районный суд Архангельска признал отказ мэрии в согласовании пикета ЛГБТ-организации «Ракурс» законным. Судья Е. Дракунова посчитала, что проведение в центре города пикета с целью привлечения внимания общества к социальным проблемам гомосексуальных подростков недопустимо ввиду действующего в области запрета на «пропаганду гомосексуализма» среди несовершеннолетних⁵².

Принимаемые судами позитивные решения носят характер исключений. Таким исключением является решение коллегии по гражданским делам Нижегородского областного суда от 6 февраля 2013 года по апелляционной жалобе Е. Зайцевой. Суд признал незаконными действия администрации Нижнего Новгорода, мэра О. Кондрашова и его заместителя М. Холкиной, выразившиеся в отказе согласовать место и время Нижегородского гражданского митинга 15 сентября 2012 года, который должен был проводиться на площади Свободы в рамках общероссийской акции «Марш миллионов», и постановил взыскать с администрации в пользу Зайцевой судебные издержки. Жалоба в Нижегородский районный суд была подана еще 13 сентября, однако судья Н. Голышева не успела рассмотреть ее до проведения мероприятия. Митинг был жестоко разогнан полицией с применением специальных средств. Около двух десятков активистов были задержаны и оштрафованы. Сама Зайцева в результате удара, нанесенного прапорщиком ОМОН Лебедевым, получила сотрясение мозга и была госпитализирована в городскую клиническую больницу № 39⁵³.

Необходимо признать, что в России нет доступного правосудия, независимой и справедливой судебной защиты свободы собраний.

3. Анализ экспертных оценок в сфере национального законодательства

Общественные организации предприняли попытки повлиять на депутатов и заблокировать принятие законопроекта, ужесточающего законодательство о публичных мероприятиях, еще на стадии обсуждения. Эксперты Независимого экспертно-правового совета доктор юридических наук Б. Страшун и кандидат юридических наук С. Насонов подготовили экспертные заключения на законопроект⁵⁴. В заключениях делается вывод об избирательности санкций, их несоразмерности и неконкретности. В частности, констатируется: «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». Указывается на неприемлемость передачи властных полномочий по определению мест собраний в регионы, незаконность запрета закрытия лиц участников публичного мероприятия, констатируется противоречие проекта закона положениям Конституции РФ.

В заключении, подготовленном кандидатом юридических наук, адвокатом С. Голубком, представлен анализ практики Европейского суда по правам человека. Делается вывод, что

⁴⁹ «Обзор практики применения нового законодательства РФ о свободе мирных собраний, 2012 год», www.mhg.ru

⁵⁰ http://www.ombudsman63.ru/events/view/372#_ftn17

⁵¹ Доклад. «Эффективность судебной защиты свободы собраний в Российской Федерации» www.nhrc.ru, НПС

⁵² <http://article20.org/>

⁵³ НРО ПП «Другая Россия», E-mail: press@drugoinnov.org

⁵⁴ 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.

жалобы, поданные в ЕСПЧ, будут безусловно удовлетворены со всеми вытекающими последствиями, включая выплату компенсаций за счет бюджетных средств.

С другой стороны, в профильный комитет Госдумы РФ в мае был представлен аналитический материал под названием «Отдельные нормы зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил проведения массовых мероприятий», где приводится перечень санкций за нарушение порядка проведения собраний и широких прав полиции на применение мер, направленных на пресечение беспорядков в законодательствах целого ряда стран. В качестве вывода 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»⁵⁵. Представленная в справке информация ни в малейшей степени не соответствовала действительности. Фактически для депутатов была подготовлена фальшивка, оказавшая существенное влияние на принятие законопроекта.

Принятие поправок вызвало крайне негативную реакцию общественности, в т. ч. юристов. По инициативе лидеров правозащитных организаций был инициирован сбор подписей под обращением к Президенту РФ о наложении вето на законопроект⁵⁶.

Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека подготовил обращение к спикеру Госдумы РФ С. Нарышкину, в котором, в частности, констатируется недопустимость принятия законопроекта без обсуждения и отсутствия необходимых обоснований. Совет обратил внимание на то, что «поправки в части 1 статьи 3.5. КоАП РФ вводят уголовное наказание за административное правонарушение», а также на «абсурдность» и опасную неконкретность предусмотренных санкций⁵⁷. Также говорится о необоснованности санкций для организаторов и участников собраний, противоречащих нормам гражданского права, например введении ответственности организаторов за вред, причиненный участниками собрания. Перечисляются очевидные опасности расширительного толкования и применения закона, а также необходимые меры контроля за произвольными решениями и действиями полиции⁵⁸.

В Конституционный суд РФ было направлено обращение депутатов Госдумы Е. Мизулиной и В. Соловьева и гражданина Э. Савенко. С жалобой также обратился В. Чернозуб. 14 февраля 2013 года Конституционный суд РФ принял соответствующее постановление. Суд признал противоречащими Конституции РФ лишь часть поправок, при этом внес толкование следующих положений:

- в части запрета быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения, определен срок давности (законом не установленный) – общий за административные правонарушения в один год (пункт 1 заключительной части постановления);
- в части запрета на агитацию до согласования публичного собрания, установленного в статье 10 принятого закона, КС РФ определил, 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);

Признаны противоречащим Конституции РФ следующие положения:

⁵⁵ 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

⁵⁶ Петиция «Против ужесточения наказания за мирные шествия, митинги и пикетирования» <http://www.civilpetitions.org/campaigns/petition/view/number/16/>

⁵⁷ «по ст.ст. 20.2 и 20.22, ст. 5.38 КоАП РФ».

⁵⁸ Письмо Советника Президента Российской Федерации М. Федотова Председателю Госдумы С.Е. Нарышкину, 04 июня 2012 <http://www.echo.msk.ru/doc/895712-echo.html>

- пункт 6 статьи 5 закона, 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);

- чрезмерный размер минимальных штрафов, установленных КоАП РФ за нарушение законодательства о митингах (пункт 7 постановления), 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).

Постановление отчасти сняло напряжение, возникшее после введения закона в действие. Вместе с тем оно 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, КС РФ признал, 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). В то же время пунктом 12 определено, что региональные законы должны быть приведены в соответствие с решением Конституционного суда РФ.

В целом же постановление производит впечатление чрезвычайно фрагментарного и декларативного документа, так как содержит много общих утверждений, не имеющих практического значения. 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» (пункт 2.2 постановления).

Свою оценку законодательству России в области свободы собрания дала 8 марта 2013 года Венецианская комиссия – экспертный орган Совета Европы. Исходя из международных стандартов и практики ЕСПЧ, комиссия констатировала несоответствие закона международным стандартам⁵⁹.

Прежде всего Венецианская комиссия считала необходимым разобраться в процедуре уведомлений. Проанализировав национальное законодательство и текст постановления Конституционного суда 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 мотивированного предложения изменить формат публичного мероприятия, то последнее запрещено де факто. Поэтому, с точки зрения Венецианской Комиссии, уведомление, по сути, является альтер-

⁵⁹ Газета «Коммерсантъ», №41 (5072), 12.03.2013

нативой запроса уже существовавшего разрешения, т. е. носит «разрешительный порядок де факто»⁶⁰, 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 признала, 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 неприемлемо и что такое 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 неадекватна, 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 ФЗ в части процедуры уведомлений (статьи 5.5, 7 и 12) 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, внесенные в закон⁶¹.

Краткие выводы и рекомендации

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

1. В целом практика отказов в «согласовании» публичных мероприятий не претерпела изменений. Регистрирующие публичные мероприятия органы власти для запрета собраний практически не прибегают к новым полномочиям, а использует прежний, от-

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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)

работанный на практике порядок требования «переноса» собраний на заведомо неприемлемые места проведения. Можно отметить некоторое уменьшение случаев отказов согласования публичных акций, в большей степени связанное 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 влияния на ситуацию, поскольку выносятся уже после того, как мероприятие должно было состояться, и не оказывают влияния на практику произвольных и пристрастных ограничений собраний.
3. МВД России привлекает к контролю за публичными мероприятиями все больше сил полиции, отвлекая их прежде всего от задач по обеспечению правопорядка. 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 неспровоцированных задержаний и избиений со стороны полиции, даже в тех случаях, когда собрания проходят легально, т. е. «санкционировано».

Ниже представлены основные рекомендации Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека от 4 июня 2012 года⁶², а также Венецианской комиссии (Рекомендация № 659/2011 от 8 марта 2013 года). Рекомендации в первую очередь адресованы законодателям федерального и регионального уровней, 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 мероприятий 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. 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).
3. Органам власти недопустимо запрещать параллельные и контрдemonстрации на том лишь основании, что есть две заявки на одно место и в одно время. Органам 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).

⁶² Письмо Советника Президента Российской Федерации М. Федотова Председателю Госдумы С.Е. Нарышкину, 04 июня 2012 <http://www.echo.msk.ru/doc/895712-echo.html>

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 органов внутренних дел «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).

Обзор подготовил Сергей Шимоволос