



Приложение

Мнения и замечания Комиссара по правам человека в отношении права на свободу собраний

1. Право на свободу мирных собраний, наряду с правом на свободу объединения и на свободу выражения мнения, является важнейшим условием эффективного функционирования демократического общества. Данное основное право человека, которым могут наделяться и которое могут осуществлять как отдельные физические лица, так и их группы, а также незарегистрированные объединения, юридические лица и корпорации, прямо закреплено в нескольких международных и региональных соглашениях и других документах, ратифицированных Российской Федерацией, включая Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах. С целью содействия государствам — членам Совета Европы и странам — участницам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в приведении их законодательства в области права на свободу мирных собраний в соответствие с европейскими и международными стандартами и требованиями ОБСЕ, в октябре 2010 г. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) обнародовали вторую редакцию Руководящих принципов по свободе мирных собраний.

2. Право на свободу собраний предусмотрено статьей 31 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». В период с 1991 по 2004 гг. проведение демонстраций в РФ регулировалось указом Верховного Совета РСФСР от 1988 г., который затем был подтвержден, с незначительными поправками, президентскими указами от 1992 и 1993 гг. В 2004 г. указанные нормативные акты утратили силу в связи с принятием Федерального закона Российской Федерации № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» («Закон о собраниях») и внесения в него поправок, принятых в декабре 2010 г.

3. Эксперты по правам человека в Российской Федерации, включая экспертов Московской Хельсинкской группы, полагают, что положения Закона о собраниях в целом отвечают международным стандартам. В России, как и в большинстве других европейских государств, законодательство в области права на свободу собраний предусматривает процедуру уведомления, при которой организаторы не обязаны получать какие-либо разрешения властей, а должны лишь уведомить последних о своем намерении провести собрание. Этот принцип подчеркивался в 2007 г. уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Владимиром Лукиным в специальном докладе «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания»¹. Г-н Лукин выступил с повторным заявлением о важности соблюдения указанного принципа после того, как стал свидетелем разгона нескольких мирных демонстраций в 2010 г.

4. Общая нормативная база, закрепленная федеральным законодательством о праве на свободу собраний, включает среди прочего положения о процедуре

¹ <http://old.ombudsmanrf.org/doc/spdoc/0107.shtml>

уведомления, а также о пределах осуществления права на свободу собраний. Однако Комиссар располагает информацией о том, что предписания и решения региональных и местных властей иногда определяют указанное право более узко или не в полном соответствии с целями общей нормативной базы. Так, например, в некоторых местностях вводились более длительные сроки для уведомления властей о проведении спортивных и культурных мероприятий по сравнению со сроками, предусмотренными для собраний, митингов и демонстраций. Очевидно, что это дает некоторые преимущества организаторам собраний первого типа, позволяя им заранее зарезервировать время и место проведения мероприятий. В связи с этим Комиссар рекомендует российским властям обеспечить единообразие федерального законодательства с одной стороны и предписаний и решений, принимаемых на местном уровне, — с другой.

5. В соответствии с Руководящими принципами по свободе мирных собраний организатор собрания не должен принуждаться ни к принятию каких-либо альтернативных предложений властей, ни к ведению переговоров об основных условиях (таких как время и место) проведения запланированного собрания. При этом, однако, федеральным законом предусматривается запрет на проведение собраний в том случае, если организаторы не согласовали с местными органами власти «обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия»², и этот запрет, по-видимому, регулярно применяется на практике. В проведении собрания также может быть отказано в случае его совпадения с каким-либо другим собранием или публичным мероприятием. В отношении совпадающих по времени мероприятий Комиссар располагает сведениями о том, что ранее органы власти проводили переговоры с организаторами таких мероприятий с целью достижения необходимого консенсуса. Такой подход следует назвать позитивным и конструктивным; было бы целесообразно пересмотреть законодательную базу и предусмотреть эффективные, прогнозируемые и четко определенные процедуры по разрешению любых разногласий, которые могут возникнуть по вопросу о совпадающих по времени и месту собраниях.

6. Внимание Комиссара также привлекло толкование процедуры уведомления о проведении собрания, данное одним из районных судов Москвы. 24 декабря 2009 г. Лев Пономарев и Евгений Ихлов уведомили московское руководство о своем намерении провести марш и собрание по случаю годовщины убийства Станислава Маркелова и Анастасии Бабуровой. Указанные мероприятия были запланированы на 19 января 2010 г. 11 января 2010 г. начальник Управления охраны общественного порядка ГУ МВД России по г. Москве запретил проведение собрания на том основании, что уведомление было подано слишком рано, — 24 декабря, то есть за 26 дней до запланированного мероприятия, в то время как законодательством предусматривается возможность подачи соответствующих уведомлений не более чем за 15 дней до проведения мероприятия. По заявлению организаторов, они рассчитали срок исходя из количества рабочих дней до проведения собрания, то есть за вычетом государственных праздничных и выходных дней с 1 по 10 января. 27 февраля 2010 г. Тверской районный суд г. Москвы отклонил жалобу организаторов, постановив, что с учетом государственных праздничных и выходных дней и требования о подаче уведомления за 15 дней до проведения собрания, Закон о собраниях не предусматривает возможность проведения каких-либо собраний в период с 15 по 21 января. Комиссар хотел бы получить комментарии российских властей по данному вопросу, а также информацию о том, ссылаются ли на мотивировку Тверского районного суда местные или региональные органы власти или суды.

7. Эксперты и представители неправительственных организаций также указывают на отсутствие законодательного регулирования в отношении спонтанных собраний. Спонтанные собрания проводятся в связи с какими-либо происшествиями,

² См. статьи 5(5) и 12(2) Закона о собраниях.

инцидентами, иными собраниями или заявлениями, в тех случаях когда организаторы не могут соблюсти законодательно предусмотренные сроки предварительного уведомления, а также при отсутствии организаторов собрания как таковых. Право на проведение таких мероприятий является необходимым, поскольку задержка может ослабить воздействие такого собрания. Иногда спонтанные собрания проводятся в произвольной форме, то есть люди собираются в определенном месте без предварительного объявления или приглашения, в других случаях потенциальные участники могут уведомляться о проведении собрания при помощи различных средств коммуникации (включая сеть Интернет, социальные сети, рассылку СМС или телефонное сообщение). Ситуация, когда к одиночному пикетчику присоединяются другие лица, выражающие те же взгляды, должна также рассматриваться как спонтанное собрание. Однако Комиссар осведомлен о случаях, когда к мирным пикетчикам присоединялись провокаторы, которые создавали основания для запрета мирного пикетирования. Европейский суд по правам человека постановил, что запрет таких мирных собраний может рассматриваться как несоразмерное ограничение свободы собраний³. Комиссар призывает российские власти рассмотреть возможность принятия законодательных положений, разрешающих проведение спонтанных мирных собраний.

8. Закон защищает лишь собрания, имеющие мирный характер. Беспорядки, спровоцированные группой экстремистов на Манежной площади в декабре 2010 г., безусловно, не попадают под эту категорию, и в таких случаях власти могут законно осуществлять свои полномочия.

9. Что касается отношения сотрудников правоохранительных органов к проведению собраний, то Комиссар располагает информацией о том, что во многих случаях их действия были направлены на вмешательство в ход собраний или на разгон участников, поскольку органы власти расценивали такие собрания как «незаконные», несмотря на соблюдение организаторами соответствующей процедуры уведомления. Зачастую сотрудники правоохранительных органов применяли насилие, в некоторых случаях — чрезмерное, включая задержание участников собраний даже при проведении мероприятий мирного характера. Согласно свидетельству уполномоченного по правам человека в РФ о результатах проведения собрания на Триумфальной площади в Москве 31 мая 2010 г., в ходе которого было задержано более 150 человек, участники, спокойно стоявшие на тротуаре, подвергались жестокому обращению со стороны сотрудников милиции. Необходимо довести до сведения работников правоохранительных органов на всех уровнях, что они должны уважать и защищать право на свободу собраний и действовать в рамках таких мероприятий в полном соответствии с законом.

10. Проведение публичных собраний создает значительные трудности для сотрудников правоохранительных органов, которые могут оказаться в сложном или опасном положении, и при этом от них потребуются принятие незамедлительных решений на основе неопределенной и быстро меняющейся информации. Такие работники должны проходить регулярную подготовку в сфере охраны правопорядка при проведении публичных собраний и уважения прав человека.

11. Комиссар также обращает внимание на то, что сотрудники правоохранительных органов, присутствующие на публичных собраниях, не носят четких и заметных знаков отличия. Это усложняет привлечение их к ответственности за совершение любых неправомерных действий в ходе таких мероприятий. Более того, по утверждению местных экспертов, статистические данные о нарушениях закона со стороны работников правоохранительных органов во время проведения собраний не являются общедоступными. Сбор такой информации, имеющий целью содействовать исполнению законов, подзаконных нормативных актов и стандартов в области прав человека со стороны сотрудников правоохранительных органов, является в высшей степени желательным.

³ Дело «Букта и другие против Венгрии» (*Bukta and Others v. Hungary*), (№ 25691/04, судебное постановление от 17 июля 2007 г., § 36).

12. Еще одна проблема, связанная с осуществлением права на свободу собраний, — это санкции и штрафы, налагаемые на организаторов и участников после проведения мероприятий. В 2009—2010 гг. были приняты законодательные поправки, предусматривающие значительно более суровые санкции за административные и уголовные правонарушения в связи с проведением собраний. Комиссар также выражает обеспокоенность по поводу того, что суды налагали административный арест на участников правомерных демонстраций. Так, например, десятки людей были задержаны до начала и во время демонстрации на Триумфальной площади 31 декабря 2010 г., и многие участники впоследствии были подвергнуты административному аресту сроком до 15 дней. Как утверждается, некоторые судебные разбирательства, по итогам которых был наложен административный арест, не отвечали международным стандартам справедливости, и участники собраний были задержаны лишь за мирное осуществление своего конституционного права на свободу собраний.

13. Комиссар хотел бы указать на необходимость применения принципа соразмерности в отношении ответственности, возникающей в связи с проведением собраний. Европейский суд по правам человека неоднократно приходил к выводу о том, что налагаемые впоследствии санкции являлись несоразмерным ограничением права на свободу собраний и выражение мнения. Более того, любое лицо, которому предъявляется обвинение в совершении противоправного деяния в связи с проведением собрания, имеет право на справедливый суд.

14. 26 октября 2010 г. Комиссар разместил в Дневнике по правам человека на сайте Совета Европы заметку под заголовком «Свобода демонстраций — это право человека, даже если лозунги демонстрантов содержат критику», в которой говорится о митингах движения «Стратегия-31» в России. На тот момент вновь назначенная московская администрация обозначила, что не будет чинить препятствий проведению митинга, запланированного на 31 октября. Комиссар расценил это как позитивный знак и возможность властей продемонстрировать свою готовность поддерживать и защищать право на свободу собраний. Тот факт, что митинг был проведен в назначенную дату без крупных инцидентов и без вмешательства правоохранительных органов, показывает, что власти и гражданское общество могут найти пути для ведения конструктивного диалога.

15. Однако проведение последующих митингов было отмечено многочисленными задержаниями протестующих и длительными сроками административных арестов. Несмотря на то, что необходимость обеспечивать общественный порядок и защищать права и свободы других лиц во время проведения собраний может являться законным основанием для введения ограничений, презумпция мирного характера собраний является основополагающим принципом, который необходимо соблюдать. Комиссар также обращает внимание на положение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое гласит, что «человек не лишается права на свободу мирных собраний в результате отдельной вспышки насилия или других наказуемых деяний, совершенных в ходе демонстрации другими лицами, если данный человек сохраняет мирные намерения или поведение»⁴.

16. Наконец, Комиссар с удовлетворением отмечает, что рабочая группа по гражданским свободам и гражданской активности, действующая в рамках Совета при президенте и объединяющая ведущих правозащитников и экспертов Российской Федерации, предлагает проанализировать законодательную базу в области права на свободу собраний и сформулировать конкретные предложения по обеспечению эффективного осуществления этого права. Как Комиссар отмечал

⁴ Дело «Эзелин против Франции» (*Ezelin v. France*) (№ 11800/85, судебное постановление от 26 апреля 1991 г.) и дело «Зилиберберг против Молдовы» (*Ziliberberg v. Moldova*) (№ 61821/00, судебное постановление от 1 февраля 2005 г.)

ранее, необходимо защищать свободу собраний, поскольку она является важнейшим условием поддержания плюрализма и демократии.