Уполномоченному по правам человека
в Российской Федерации
Москальковой Т.Н.

от МОО Правозащитный центр “Мемориал”

Уважаемая Татьяна Николаевна!

Правозащитный центр “Мемориал” уделяет особое внимание исследованию ситуации с применением в России права на свободу собраний. Данное право гарантируется статьей 31 Конституции РФ и Федеральным законом № 54 “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” от 19 июня 2004 года. Важное значение для нас имеет оценка качества законодательства в этой области, в частности, оценка качества региональных законов и их соответствия Конституции РФ и федеральному закону. За последний год дважды Конституционный Суд РФ признавал, что ряд положений региональных законов в области реализации права на свободу собраний не соответствуют Конституции.

1 ноября 2019 г. Конституционный суд РФ вынес постановление № 33-П по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми “О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми” в связи с жалобами граждан М.С.Седовой и В.П.Терешонковой. Конституционный суд признал неконституционными запреты на проведение публичных мероприятий возле зданий, занимаемых государственными или муниципальными органами, а также подверг критике иные “абстрактные” территориальные запреты и запреты на проведение публичных мероприятий по конкретным адресам (площади, улицы и т.д.), вводимые законами субъектов РФ.

Под “абстрактным запретом” подразумевается полный запрет на проведение публичных мероприятий возле определенного типа объектов (остановок, образовательных организаций, пекарен, городских администраций и т.д.) без учета особенностей каждого конкретного случая. Кроме того, зачастую региональные законы не устанавливают конкретное расстояние до объектов, на котором запрещено проводить публичные мероприятия, а распространяют запрет на “непосредственно прилегающие территории”.

4 июня 2020 г. Конституционный суд РФ вынес постановление № 27-П по делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области “О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области” в связи с жалобой граждан Н.П.Барановой, А.Г.Круглова и Д.И.Сталина. Конституционный суд признал неконституционным запрет собраний, митингов, шествий и демонстраций возле военных объектов, зданий, занимаемых образовательными организациями, зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний, зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи. Конституционный суд также подверг критике введение региональным законодательством и иных необоснованных “абстрактных” запретов на проведение публичных мероприятий.

При этом Конституционный суд отметил, что признание неконституционными положений Закона Самарской области требует внесения необходимых изменений как в данный Закон Самарской области, так и в законы иных субъектов РФ, содержащие аналогичные положения.

ПЦ “Мемориал” и проект “ОВД-Инфо” провели исследование текущей ситуации с региональным законодательством в области свободы собраний. Несмотря на два постановления Конституционного Суда, в ряде субъектов РФ были выявлены противоречия регионального законодательства требованиям статьи 31 Конституции РФ и федерального закона. В частности, по данным на 5 июля 2020 г., были выявлены следующие противоречия:

1) В 60 регионах РФ введены необоснованные “абстрактные” запреты на проведение публичных мероприятий возле образовательных, военных, медицинских и религиозных объектов, а именно:

- возле образовательных организаций в 54 регионах;
- возле военных объектов в 8 регионах;
- возле зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи, в 54 регионах;
- возле зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний, в 31 регионе.

(Указание регионов, в которых выявлены данные нарушения со ссылками на региональное законодательство в Приложении № 1 к обращению).

2) В 17 регионах РФ введены необоснованные “абстрактные” запреты на проведение публичных мероприятий на территории следующих объектов:

- на территории образовательных организаций в 11 регионах;
- на территории военных объектов в 1 регионе;
- на территории организаций, занимающихся оказанием стационарной медицинской помощи, в 13 регионах;
- на территории объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний, в 8 регионах.

(Указание регионов, в которых выявлены данные нарушения со ссылками на региональное законодательство в Приложении № 2 к обращению).

3) В 6 регионах РФ действуют необоснованные “абстрактные” запреты на проведение публичных мероприятий возле или на территории иных объектов, т.е. территориальные запреты без указания на конкретные обстоятельства их применения.

(Указание регионов, в которых выявлены данные нарушения со ссылками на региональное законодательство в Приложении № 3 к обращению).

При этом федеральное законодательство устанавливает четкие требования и сроки для внесения исправлений в региональные законы в случае выявления Конституционным Судом противоречий Конституции. В соответствии с пунктом 3 статьи 80 ФКЗ от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации”, в течение 2 месяцев после опубликования постановления Конституционным судом РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ должно внести в законодательный орган соответствующего субъекта законопроект, направленный на устранение выявленных нарушений. Законодательные органы субъектов РФ, в свою очередь, должны устранить нарушения в течение 6 месяцев после опубликования постановления Конституционного суда РФ.

По прошествии 6 месяцев с момента опубликования постановления Конституционного суда РФ от 1 ноября 2019 года № 33-П в 10 субъектах РФ не были внесены необходимые законодательные изменения по устранению запретов на проведение публичных мероприятий возле зданий, занимаемых органами государственной и

муниципальной власти. По этому поводу Правозащитный центр “Мемориал” обратился в Генеральную прокуратуру РФ (копия обращения прилагается, Приложение №4 к обращению).

Что касается постановления Конституционного суда РФ от 4 июня 2020 г. № 27-П, то оно было опубликовано 5 июня 2020 года, главы субъектов РФ должны были внести в законодательные органы соответствующие законопроекты до 5 августа 2020 года, а законодательные органы должны устранить нарушения в региональных законах до 5 декабря 2020 года. На данный момент нам известно, что после этого постановления необходимые исправления были внесены в закон Псковской области[1]. О реакции других региональных властей пока неизвестно.

Уважаемая Татьяна Николаевна, мы благодарны Вам за то, что Вы неоднократно высказывались за обеспечение права на свободу мирных собраний в России и о необходимости соответствия законодательства Конституции РФ. В связи с этим и с учетом проблем, описанных выше

ПРОСИМ ВАС:

1). Направить обращения высшим должностным лицам субъектов РФ и в законодательные органы субъектов РФ, в которых выявлены противоречия между региональными законами и правовой позицией Конституционного суда РФ, и потребовать от них исключить из региональных законов не предусмотренные Федеральным законом дополнительные территориальные ограничения для проведения публичных мероприятий;

2). Предложить региональным уполномоченным по правам человека сделать аналогичные обращения региональным властям соответствующих регионов;

3). Рекомендовать Генеральной прокуратуре РФ принять комплекс мер по пресечению нарушений прав граждан на свободу мирных собраний, в рамках реализации полномочий прокурорского надзора;

4). Совместно с региональными уполномоченными по правам человека осуществлять мониторинг указанной проблемы до приведения всеми субъектами РФ законодательства в соответствие с правовой позицией Конституционного суда РФ, представленной в постановлениях от 1 ноября 2019 года и 4 июня 2020 года.

Исполнительный директор

Правозащитного центра “Мемориал”

Добровольская А.Ю.

[1] Закон Псковской области от 21.07.2020 № 2103-ОЗ "О внесении изменения в статью 5 Закона Псковской области "О регулировании отдельных вопросов проведения публичных мероприятий на территории Псковской области".