Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге
Шишлову Александру Владимировичу

от МОО Правозащитный центр «Мемориал»,
РОО «Московская Хельсинкская Группа»

Уважаемый Александр Владимирович!

Правозащитный центр «Мемориал» и Московская Хельсинкская Группа уделяют особое внимание ситуации с нормативным регулированием и практикой реализации свободы выражения и свободы собраний в Санкт-Петербурге. Мы считаем, что гарантии реализации указанных гражданских прав и свобод, закрепленных в статьях 29 и 31 Конституции Российской Федерации, являются необходимым условием существования и развития гражданского общества и демократического государства. Мы обеспокоены негативной тенденцией ограничения одиночных пикетов, сложившейся в Санкт-Петербурге в последнее время. Важное значение одиночных пикетов обусловлено тем, что это единственный формат публичного выражения мнения, который не требует предварительного согласования с органами власти, и позволяет гражданам достаточно быстро и просто высказаться по общественно значимым вопросам, требующим немедленной реакции.

В ходе мониторинга случаев пресечения публичных мероприятий проект ОВД-Инфо выявил, что в Санкт-Петербурге с 1 января по 31 июля 2020 года полицейские задержали во время одиночных пикетов не менее 131 человека (см. приложение). В 2019 году на одиночных пикетах в Санкт-Петербурге задержали не менее 206 человек, в 2018 году - 169. Всего с начала 2013 года по 31 июля 2020 года - не менее 564 задержанных во время проведения одиночных пикетов в Санкт-Петербурге (см. приложение).

Одиночный пикет является формой реализации свободы выражения, при этом его проведение регламентировано Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее - Федеральный закон о публичных мероприятиях). В соответствии с частью 1 статьи 2 указанного Федерального закона, пикетирование, в том числе проводимое одним участником, является одной из форм публичных мероприятий. Аналогичные положения закреплены и в Законе Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 г. № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» (далее - Закона Санкт-Петербурга о публичных мероприятиях). Как следствие, на одиночные пикеты распространяются все ограничения, вводимые для массовых публичных мероприятий.

Ниже мы выделили четыре основные проблемы, являющиеся причинами непропорционального ограничения одиночных пикетов в Санкт-Петербурге.

1) С 16 марта 2020 года в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (с изменениями на 31 августа 2020 года), в городе было запрещено проведение «спортивных, культурных, зрелищных и иных массовых мероприятий, публичных мероприятий». В редакции постановления правительства Санкт-Петербурга от 21 августа 2020 года № 658, данное ограничение действует до 20 сентября 2020 года, но может быть продлено. Это ограничение на практике распространилось и на одиночные пикеты, поскольку формально они отнесены Федеральным законом о публичных мероприятиях и Законом Санкт-Петербурга к публичным мероприятиям. При этом, по мере уменьшения количества выявляемых случаев заболевания коронавирусной инфекцией в Санкт-Петербурге постепенно смягчались карантинные ограничения, но не в отношении одиночных пикетов. Из-за подобных непропорциональных ограничений с 16 марта по 31 июля 2020 года в Санкт-Петербурге во время одиночных пикетов полицейские задержали как минимум 79 человек (см. приложение).

   Стоит отметить, что в постановлении главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 года № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019» речь идет об ограничении проведения массовых мероприятий, а не публичных мероприятий и тем более не одиночных пикетов.

   Пандемия не единственный случай, когда проведение одиночных пикетов было ограничено наряду с массовыми публичными мероприятиями. В соответствии с пунктом 11 Указа Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года», вводились дополнительные требования к проведению публичных мероприятий, не связанных с международными спортивными мероприятиями. В конце 2018 года подобная практика ограничения публичных мероприятий была закреплена в пункте 7 части 14.2 статьи 20 ФЗ от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте». При этом, в указанном федеральном законе не делается исключений для одиночных пикетов. Введение подобных ограничений на одиночные пикеты в Санкт-Петербурге возможно уже летом 2021 года во время запланированных матчей XVI Чемпионата Европы по футболу.

   Мы считаем, что подобное нормативное регулирование, как на уровне Санкт-Петербурга, так и Российской Федерации, создает основания для непропорционального ограничения одиночных пикетов, которые без оговорок приравниваются к массовым публичным мероприятиям, но такими не являются.

2) Еще одна проблема, которую мы наблюдаем в последнее время при ограничении одиночных пикетов в Санкт-Петербурге, ─ это интерпретация правоприменительными

органами положений Федерального закона о публичных мероприятиях таким образом, что одиночный пикет может рассматриваться в качестве коллективного публичного мероприятия, если возле демонстранта собираются наблюдатели, прохожие или образуется очередь желающих также выступить с пикетом после окончания пикета предыдущего демонстранта (так называемая, «пикетная очередь»). Подобная интерпретация служит основанием для задержаний и ограничения свободы выражения участников одиночных пикетов. Мы предполагаем, что подобная ограничительная интерпретация обусловлена в том числе и недостатками правового регулирования как на уровне закона Санкт-Петербурга, так и Федерального закона о публичных мероприятиях.

3) Также проблемой является нечетко определенный Федеральным законом о публичных мероприятиях и Законом Санкт-Петербурга статус участников одиночных пикетов: являются ли они участниками или организаторами одиночного пикета. Как следствие, правоприменительные органы могут распространять ограничения, предусмотренные для организаторов публичных мероприятий (возраст, гражданство и т.д.) и на участников одиночных пикетов. Так, 13 ноября 2017 года постановлением Тверского районного суда г. Москвы по делу № 05-2795/2017 к административной ответственности была привлечена участница одиночного пикета на том основании, что она является гражданкой Республики Беларусь и не может быть организатором публичного мероприятия в России. Впоследствии постановление было отменено в Мосгорсуде. Представляется, что подобные проблемы могут быть актуальными и для Санкт-Петербурга.

   Из-за представленной правовой неопределенности в особо уязвимом положении оказываются участники одиночных пикетов в возрасте до 18 лет, так как в соответствии с Федеральным законом о публичных мероприятиях они могут быть участниками пикетирования, но не могут его организовывать.

4) Спецификой задержаний на одиночных пикетах в Санкт-Петербурге является так называемое «задержание по КУСП»[1], которое стали активно применять осенью 2018 года в отношении участников «бессрочного протеста» — это задержание со ссылкой на «жалобы от граждан», зарегистрированные в книге учета сообщений о преступлениях. Такое основание продолжает применяться в Санкт-Петербурге и в 2020 году[2].

---

[1] См.: публикация на сайте ОВД-Инфо от 30 января 2020 года, режим доступа: https://ovdinfo.org/articles/2019/01/30/na-vas-postupila-zhaloba-kak-policiya-sryvaet-odinochnye-pikety-v-peterburge (дата обращения - 20 августа 2020 года).

[2] См.: подборка публикаций на сайте ОВД-Инфо, режим доступа: https://ovdinfo.org/archive?keys=%D0%BA%D1%83%D1%81%D0%BF&created%5Bdate%5D=&created_1%5Bdate%5D=&field_region_ref=1787&field_media_vsp=All&field_media_category=All&field_thematics=All&type_1=All&field_specmaterialstypes=All (дата обращения - 20 августа 2020 года).

Уважаемый Александр Владимирович, мы благодарим Вас за то, что Вы занимаетесь вопросами свободы собраний и свободы выражения в Санкт-Петербурге, делали заявления о проблеме задержаний на одиночных пикетах, а также обращались в ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области[3]. В связи с этим и с учетом проблем, описанных выше

ПРОСИМ ВАС:

1. Обратиться к губернатору Санкт-Петербурга с предложением отменить запрет на проведение одиночных пикетов в Санкт-Петербурге, введенный постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (в редакции постановления правительства Санкт-Петербурга от 21 августа 2020 года № 658);

2. Внести на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга вопрос об ограничении в Санкт-Петербурге свободы выражения и свободы собраний граждан в форме одиночных пикетов, а также предложить депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга воспользоваться правом законодательной инициативы, закрепленным в статье 104 Конституции Российской Федерации, и внести в Государственную Думу законопроект, о внесении изменений в Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в частности:

    a. уточнить особый правовой статус одиночных пикетов: так как они не являются массовыми публичными мероприятиями, на них не должны распространяться соответствующие ограничения;

    b. конкретизировать положения федерального закона о том, что наблюдатели за одиночным пикетом, а также люди, ожидающие своей очереди для пикетирования, не являются участниками пикета, а следовательно, такие случаи не должны квалифицироваться в качестве формы массового мероприятия, так как отсутствует признак одновременности выражения мнения;

    c. конкретизировать положения федерального закона о том, что человек, проводящий одиночный пикет, является его участником, в силу чего на него не распространяются ограничения, предусмотренные для организаторов публичного мероприятия (возраст, гражданство и т.д.), а

[3] Публикация на сайте Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге от 24 марта 2020 года, режим доступа: http://ombudsmanspb.ru/ru/24_03_2020_aleksandr_shishlov_o_zaderzhanijah_ucha (дата обращения - 20 августа 2020 года).

также участникам одиночных пикетов не может вменяться ответственность за нарушение организации публичного мероприятия.

2. Подготовить и направить специальный доклад о ситуации с ограничением свободы выражения и свободы собраний в форме одиночных пикетов в Санкт-Петербурге, направить указанный доклад в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и губернатору Санкт-Петербурга.

3. Обратиться в ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области по вопросу необходимости прекратить задержания участников одиночных пикетов в Санкт-Петербурге, в том числе и практику «задержаний по КУСП».

При необходимости, мы будем рады предоставить дополнительные данные об обозначенных проблемах: информацию о задержаниях в Санкт-Петербурге во время международных спортивных мероприятий, информацию о судебных делах, о привлечении к ответственности участников одиночных пикетов и прочее[4]. Мы также готовы привлекать экспертов для решения проблемы с ограничением одиночных пикетов в Санкт-Петербурге, если это потребуется.

Председатель совета
Правозащитного центра «Мемориал»
Черкасов А.В.

Исполнительный директор
Московской Хельсинкской Группы
Астраханцева С.Н.

7 сентября 2020 года

[4] См. данные ОВД-Инфо об ограничении одиночных пикетов, режим доступа: https://ovdinfo.org/data/odinochnye-pikety-dannye (дата обращения - 20 августа 2020 года).