



04.04.2012, 09:53

ДОКУМЕНТЫ

Право на свободу собраний: доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год

Право на свободу собраний

В отчетном году одно из важных завоеваний российской демократии — уведомительный порядок проведения мирных собраний граждан продолжал в ряде случаев подменяться порядком разрешительным. Опыт свидетельствует о том, что на практике представители местных органов власти зачастую по-прежнему подразделяют мирные собрания (публичные мероприятия) на «санкционированные» и «несанкционированные», и даже

на «разрешенные» и «запрещенные», хотя, по логике закона, мероприятие, о котором требуется только уведомить власти, не может быть запрещено. Эта правовая аберрация появилась несколько лет назад как следствие «невинной» семантической путаницы (уловки?) — отождествления однокоренных слов «согласование» и «согласие». Слова же это совсем разные. Первое предполагает равноправие договаривающихся сторон, в то время как второе превращает одну из них в просителя. В результате предусмотренная законом техническая процедура уведомления органа власти о публичном мероприятии превратилась в «полноразмерную» процедуру испрашивания разрешения на его проведение.

В июне отчетного года городская администрация г. Мегиона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Тюменская область, отказалась «согласовать» митинг по проблемам ЖКХ, сославшись на то, что его проведение возле здания городской администрации «будет отрицательно влиять на организацию рабочего процесса» и поставит под угрозу безопасность самого здания и находящихся в нем людей. Организаторам митинга было предложено провести его на территории удаленного от центра города автодрома. Не согласившись

с таким якобы «мотивированным» предложением, организаторы обратились в Мегионский городской суд, который отказ администрации города в согласовании митинга признал незаконным. В дальнейшем это справедливое судебное решение было успешно обжаловано городской администрацией в Судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа. С чем, естественно, никак не могли согласиться организаторы митинга. Судебная тяжба между ними и городской администрацией приобрела затяжной характер и не позволила организаторам митинга провести его в намеченные сроки. Даже если в итоге им когда-нибудь удастся отстоять право на проведение митинга перед зданием городской администрации, сам митинг рискует потерять свою актуальность.

Нередко органы власти объясняют свой отказ в «согласовании» митинга в заявленном организаторами месте необходимостью обеспечения бесперебойной работы городского транспорта. Предложение об изменении места проведения митинга в определенных конкретных обстоятельствах могло бы, наверное, считаться «мотивированным», если бы было адресовано

организаторам всех публичных мероприятий без исключения. Когда же организаторам одного мероприятия в «согласовании» отказывают, а другого — на том же самом «критически важном» месте — нет, нельзя не прийти к выводу о предвзятости и административном произволе. Сказанное относится и к случаям, когда в «согласовании» публичного мероприятия отказывают со ссылкой на то, что заявленное организаторами место уже «согласовано» для другого мероприятия, уведомление о котором было якобы подано раньше.

В мае отчетного года администрация г. Ростова-на-Дону отказала в «согласовании» митинга на одной из центральных городских площадей на том основании, что в том же месте и в то же время было запланировано некое культурно-массовое мероприятие, посвященное борьбе с курением.

Организаторам митинга было предложено провести его на безлюдной городской окраине. Те, в свою очередь, с этим не согласились и выразили готовность провести митинг рядом с первоначально заявленным местом. В этом им также было отказано. Кроме того, городская администрация отказалась предъявить организаторам документальные

доказательства того, что уведомление о публичном мероприятии борцов с курением поступило первым.

По счастью, городской суд, проявив редкую принципиальность, вынес решение в пользу организаторов митинга, после чего городская администрация все же «согласовала» его проведение.

Гораздо чаще, однако, суды в подобных случаях встают на сторону органов власти.

Решением Кировского районного суда г. Ярославля от 30.03.2011 г. организаторам митинга было отказано в удовлетворении жалобы на действия местной администрации, не «согласовавшей» его проведение со ссылкой на то, что выбранное место было уже выделено под культурно-массовое мероприятие молодежной организации одной из политических партий. Не нашел суд и возможности «согласовать» оба публичных мероприятия, «разведя» их по времени.

Описанная история представляется вполне типичной. Организаторы «неприятных» власти митингов регулярно извещаются о том, что выбранное ими место занято под культурно-массовые мероприятия, например, каких-то молодежных движений. Представители

последних, в свою очередь, открыто заявляют о намерении «застолбить» за собой все площадки, на которых хотели бы митинговать сторонники оппозиции. И это намерение реализуется. Так, например, администрация г. Иванова в декабре отчетного года дважды отказала одной из оппозиционных партий в «согласовании» митингов со ссылкой на то, что все пригодные для их проведения площадки уже заняты под мероприятия конкурентов.

Соперничество политических сил — вещь нормальная, а избираемая ими тактика, если она не противоречит закону — это их дело. Но органы власти должны сохранять в подобном соперничестве беспристрастность и не отдавать преимущества кому бы то ни было. При таком подходе многие, если не практически все трудности могут быть преодолены. Так, например, «конкурирующие» уведомления стоило бы, видимо, «разводить» не только по времени, но и по месту проведения мероприятий. При этом понятно, что альтернативное место проведения того из них, которое по тем или иным причинам «неприятно» органу власти должно быть в полной мере равноценно первоначально заявленному. В ситуации конкуренции уведомлений о проведении публичных

мероприятий многое зависит и от их организаторов. От них тоже требуется здравый смысл и добрая воля. Продуктивным в этой связи представляется практика включения в уведомление не одного, а двух-трех альтернативных мест. Эта практика успешно прошла апробацию в процессе «согласования» нескольких больших митингов, организованных в г. Москве в период с конца декабря отчетного года по начало февраля 2012 года.

Представляется также, что организаторы публичного мероприятия должны обладать правом ознакомиться с «конкурирующим» уведомлением. В целом, конечно, процедура подачи уведомлений должна быть максимально прозрачной. Для этого все поступающие в орган власти уведомления, по мнению Уполномоченного, следовало бы немедленно размещать на сайте органа власти в сети Интернет.

После «согласования» условий проведения публичного мероприятия львиная доля ответственности за обеспечение конституционного права его участников на свободу собраний ложится на правоохранительные органы. Здесь также имеется немало проблем, которые трудно объяснить только нерадивостью или

неопытностью исполнителей. Проход участников к месту проведения мероприятия зачастую организован плохо. И прекращается со ссылкой на превышение норм заполняемости, даже в тех случаях, когда сами указанные нормы не установлены региональными нормативными правовыми актами, что незаконно. Больше того, превышение норм заполняемости порой определяется «на глазок». При этом случается и так, что, прекращая доступ на мероприятие по причине превышения норм заполняемости, сотрудники полиции количество собравшихся завышают, а публикуя итоговую информацию о мероприятии, наоборот, занижают. Имеют место и попытки «цензуры» плакатов и лозунгов. Большие нарекания вызывают действия сотрудников полиции после завершения публичных мероприятий. Понятно, что организовать выход большого количества людей с места проведения мероприятия объективно труднее, чем приход. Однако это отнюдь не оправдывает ни произвольное ограничение маршрутов выхода, ни столь же произвольную квалификацию передвижения групп людей как «несанкционированного» шествия с его немедленным жестким разгоном.

Особо следует сказать о действиях сотрудников полиции в отношении участников «несогласованных» публичных мероприятий. В таких случаях крайне важно учитывать, являются ли «несогласованные» мероприятия мирными или же они сопряжены с применением насилия и чреваты поэтому перерастанием в массовые беспорядки.

Со своей стороны, Уполномоченный считает необходимым подчеркнуть, что действующее законодательство никак не предусматривает юридической возможности применения силы и задержания участников пусть даже «несогласованной» или спонтанной мирной акции.

После согласованного митинга на Чистопрудном бульваре в г. Москве 5 декабря отчетного года часть его участников попыталась мирно проследовать в сторону Лубянской площади. Эта попытка, возможно, обусловленная в том числе и намерением попасть в метро на станции «Лубянка», была немедленно квалифицирована как «несогласованное шествие» и жестко пресечена, после чего были проведены массовые задержания как митингующих, так и случайных прохожих. Среди задержанных оказался даже представитель Уполномоченного, присутствовавший

на митинге по его поручению в качестве наблюдателя.

Всем без исключения задержанным была вменена ст. 19.3 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции). Рапорты сотрудников полиции об этих якобы имевших место нарушениях оказались написаны как «под копирку», одними и теми же словами и речевыми оборотами.

В этой связи Уполномоченный хотел бы обратить внимание на то, что положения действующего законодательства, не допускающие применения силы в отношении мирных акций, приняты не случайно. Эти положения нацелены на формирование у сотрудников полиции устойчивого навыка корректного и спокойного восприятия публичных мероприятий, допускающего силовое вмешательство лишь при их перерастании в массовые беспорядки. Во всех прочих случаях роль полиции сводится к оказанию помощи гражданам в реализации их права на мирные собрания, а также к обеспечению общественного порядка в месте проведения публичного мероприятия.

Уполномоченный вынужден также отметить, что 5 декабря отчетного года московская

полиция, приступив к массовым задержаниям участников митинга, оказалась к этому, в сущности, не готова. В частности, многим задержанным не были предоставлены для ознакомления материалы их дел, не были вручены копии протоколов, не разъяснены права. Не уведомили и родственников задержанных. Последним также не предоставили бумагу и ручку. Учитывая, что все ходатайства подаются в административном процессе только письменно, Уполномоченный считает это существенным нарушением права задержанных на защиту.

Очень остро встал также вопрос обеспечения задержанных питанием. Согласно п. 4 Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 г. № 627, задержанные на срок более трех часов обеспечиваются по норме питания для подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах и в изоляторах временного содержания. Между тем задержанные

в г. Москве 5 декабря питанием обеспечены не были.

В этой связи Уполномоченный обратился к руководству ГУ МВД России по г. Москве с просьбой сообщить о причинах, препятствующих обеспечению питанием лиц, задержанных в административном порядке. Из полученного ответа следует, что проблема лежит не в финансовой, а в организационной плоскости. Обеспечение питанием большого количества задержанных потребует переоборудования и перепланировки зданий органов внутренних дел, создания системы контроля за соблюдением санитарно-эпидемиологических норм, приобретения необходимого оборудования, введения дополнительных должностей обслуживающего и медицинского персонала.

По мнению Уполномоченного, в определенной степени отмеченную проблему можно решить путем передачи функции по обеспечению питанием задержанных коммерческой организации на договорной основе.

Несмотря на отмеченные проблемы с реализацией конституционного права на свободу собраний, отчетный год завершился скорее на мажорной ноте. Дважды в декабре — 10-го и 24 числа — в крупнейших

городах России состоялись многолюдные митинги под общим лозунгом «За честные выборы». В большинстве городов в ходе подготовки и проведения митингов и их организаторы, и органы государственной власти проявили себя с самой лучшей стороны. В частности, в г. Москве, органы власти и в том и в другом случае внесли действительно мотивированные предложения об изменении места проведения митингов, а их организаторы с этими предложениями разумно согласились. Большинство митингов были хорошо организованы, и обошлись без привычных массовых задержаний. Близкими к образцовым оказались и действия полиции, которая вела себя вполне корректно и предупредительно по отношению к митингующим и на деле обеспечила их безопасность.

Впрочем, в «бочке меда» конституционного порядка не обошлось, увы, без «ложки дегтя» беззаконий. Особенно «отличились» власти г. Нижнего Новгорода.

13 декабря отчетного года организаторы митинга «За честные выборы» в г. Нижнем Новгороде подали в городскую администрацию уведомление о его проведении 24 декабря на площади Минина. Со своей стороны, городская администрация,

не «согласовав» заявленное место митинга, предложила организаторам восемь альтернативных площадок для его проведения, в том числе площадь Свободы, попросив выбрать одну из них и подать на этот счет письменное «дополнение» к первоначальному уведомлению. Что организаторы и сделали 19 декабря, согласившись провести митинг на площади Свободы. На этом деловая часть процедуры уведомления закончилась, и начался фарс.

21 декабря городская администрация решила взять назад свое собственное предложение о проведении митинга на площади Свободы, сообщив организаторам, что размещение там «большого количества людей является проблематичным». Взамен «проблематичной» площади Свободы организаторам опять предложили альтернативные площадки, письменно согласиться на одну из которых у них уже не было времени.

В итоге 24 декабря на площади Свободы собралось около одной тысячи человек, которые и были разогнаны ОМОНОм. Организаторы митинга, объявленного властями «незаконным», были задержаны.

Такое поведение городской администрации нельзя не расценить как воспрепятствование

реализации конституционного права на мирные собрания. Что же касается местной полиции, то она своими действиями еще раз подтвердила собственную незавидную репутацию.

В целом, конечно, приведенный пример побуждает задуматься не столько о причинах самоуправства должностных лиц администрации г. Нижнего Новгорода, сколько о том, что регулирование конституционного права на мирные собрания по-прежнему осуществляется исключительно в «ручном режиме» путем произвольного толкования или даже игнорирования действующего законодательства о публичных мероприятиях. Иными словами, вопрос о том, как сделать уведомительный порядок одинаково работающим в «автоматическом режиме» для организаторов всех публичных мероприятий в отчетном году остался без ответа.

Также весьма характерно, что органы власти, требуя от заявителей публичного мероприятия неукоснительного исполнения норм законодательства, что, безусловно, правильно, сами эти нормы исполняют далеко не всегда. Так, например, поданные с нарушением установленных законом сроков уведомления о публичных мероприятиях безусловно отклоняются. Зато обоснованные

предложения органа власти об изменении места и (или) времени проведения мероприятия, которые должны быть направлены органом власти заявителю в течение трех дней со дня получения уведомления зачастую задерживаются. Публичное мероприятие в таких случаях считается «несогласованным», несмотря на то, что установленную процедуру нарушили не его организаторы, а орган власти. (Именно так произошло в декабре отчетного года в городах Белгороде, Брянске, Волгограде, Иванове, Кирове, Краснодаре, Омске, Самаре и Челябинске.). Между тем опыт показывает, что попытки организаторов оспорить в суде отказ в «согласовании» публичного мероприятия, в том числе со ссылкой на нарушение закона самим органом власти, чаще всего обречены на провал.

Пытаясь разобраться в хитросплетениях законодательства о публичных мероприятиях, многие эксперты приходят к выводу о том, что оно содержит ряд противоречивых положений, требующих уточнений. Со своей стороны, Уполномоченный не разделяет мнение о том, что для утверждения уведомительного порядка проведения публичных мероприятий требуется непременно внести поправки в действующее законодательство. На самом

деле для этого хватило бы коррективов в практике применения ныне действующего законодательства. В частности, по мнению Уполномоченного, следовало бы исходить из того, что публичное мероприятие считается согласованным, если в установленный законом трехдневный срок от органа власти не поступило мотивированное предложение об изменении места и времени его проведения. Принципиально важно также, чтобы само это предложение было действительно обоснованным (мотивированным) и не противоречило целям, которые преследуют организаторы публичного мероприятия. Главная их цель в том, чтобы донести свою точку зрения до всего общества, а потому предложение о переносе мероприятия в заведомо малолюдное место не может считаться мотивированным. В случае же, если вопрос о согласовании публичного мероприятия оказывается вынесен на рассмотрение суда по причине непреодолимых разногласий между организатором мероприятия и органом власти, было бы правильным исходить из того, что именно последний должен доказать обоснованность своей позиции.

Предлагаемые выше меры совершенствования практики применения законодательства

о публичных мероприятиях, разумеется, не могут считаться панацеей. В конечном счете реализация конституционного права на мирные собрания это вопрос не только правоприменительной практики, но также, а, возможно, и в первую очередь, политической зрелости государства и гражданского общества. В демократическом государстве граждане чаще всего выходят на улицу, чтобы заявить свое несогласие с теми или иными аспектами его политики. Эта, порой неприятная для власти, норма политической и общественной жизни, помогает государству стать в конечном счете сильнее, честнее и справедливее. Научиться понимать столь очевидную истину — наша общая задача.