



08.04.2013, 14:59

СТАТЬИ

Доклад Уполномоченного по правам человека: свобода собраний, 2012 год

Предусмотренное статьей 31 Конституции Российской Федерации право граждан на мирные собрания в последние годы неизменно оказывается в фокусе внимания Уполномоченного в силу трех фундаментальных причин. Во-первых, будучи одной из базовых ценностей демократии, это право выступает еще и как важный инструмент реализации многих других прав человека, например, на образование и жилище, на достойные условия труда и социального обеспечения, на свободу мысли, слова и совести, на равенство перед законом и судом, на участие в управлении делами

государства и др. Во-вторых, мирные собрания граждан по самой своей природе являются массовыми мероприятиями, в силу чего и нарушения права на их проведение не могут не рассматриваться как массовые, предполагающие, согласно статье 21 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», его инициативное вмешательство. В-третьих, установленный законом уведомительный порядок проведения мирных собраний зачастую имеет тенденцию превращаться в фактически разрешительный и притом избирательно разрешительный. Между тем в Национальном докладе Российской Федерации, представленном в январе 2013 года Совету по правам человека ООН, подчеркивается, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает уведомительный порядок их организации, и допускает отказ в согласовании только в двух случаях: если оно подано лицом, не имеющим на то право, либо если мероприятие планируют провести в том месте, где это запрещено законом.

Так или иначе, эффективность норм законодательства о митингах (с учетом изменений, внесенных в него в июне отчетного

года), и готовность органов власти и сил правопорядка, с одной стороны, а также организаторов и участников мероприятий — с другой, исполнять его исключительно в целях обеспечения конституционного права граждан на мирные собрания прошли в отчетном году серьезное испытание практикой. Начиная с декабря 2011 года многолюдные митинги и демонстрации представителей разных политических сил проводились во многих крупных городах России. Вплоть до начала мая отчетного года акции оппозиции по крайней мере в Москве и Санкт-Петербурге, проходили без серьезных эксцессов, а сотрудники полиции за редким исключением вели себя по отношению к митингующим подчеркнуто корректно.

На этот же период пришлась в целом успешная апробация проекта наблюдения за публичными мероприятиями, который изначально был предложен Уполномоченным руководством столичной полиции еще в 2011 году. В основу проекта легли разработанные в аппарате Уполномоченного методические рекомендации, в соответствии с которыми Уполномоченный и сотрудники его аппарата вместе с представителями МВД приступили к наблюдению за подготовкой и проведением публичных мероприятий. По итогам каждого

мероприятия Уполномоченный готовил и размещал на своем официальном сайте отчет, оценивая поведение его участников и действия полиции. В январе отчетного года этот проект был одобрен Министром внутренних дел Российской Федерации и запущен в ряде других регионов страны с участием региональных уполномоченных по правам человека.

По мнению Уполномоченного, первый опыт системного наблюдения за публичными мероприятиями свидетельствует о том, что при наличии доброй воли и рациональной организации продуктивное взаимодействие участников публичных мероприятий и сил правопорядка вполне возможно. Правда, доброй воли и тем, и другим, зачастую не хватает, а организация действий полиции в некоторых аспектах еще весьма далека от рациональности. Пока мероприятие идет по плану, эти недостатки не очень заметны, однако при возникновении даже незначительного напряжения они, как правило, не замедляют проявиться. Так, в частности, случилось 6 мая отчетного года на Болотной площади в г. Москве. По до конца не выясненным причинам направлявшаяся на площадь колонна демонстрантов остановилась. (Разные источники вину за это

возлагают как на полицию, так и на демонстрантов.) В возникшей давке активизировались провокаторы, то ли из числа самих демонстрантов, то ли намеренно затесавшиеся в их ряды. С началом столкновений демонстрантов с полицией выяснилось, что принадлежавшие к разным подразделениям сотрудники полиции, по-видимому, не имели единого руководства. Одни сотрудники полиции вели себя корректно, другие оставались пассивны, а третьи — прибегали к неизбирательному применению силы. Бойцы ОМОНа не имели идентификационных номеров, что не позволило установить личности тех из них, кто нарушал закон. Должной выдержки не проявили и некоторые демонстранты, быстро оставшиеся без своих вожаков, задержанных полицией. Все эти выводы были сделаны Уполномоченным и его сотрудниками на основе личного наблюдения за событиями.

Впрочем, в ходе «разбора полетов», начавшегося прямо на месте событий и не завершившегося на момент подписания настоящего доклада, особенно востребованным оказался другой вывод Уполномоченного. Как известно, в отношении граждан, задержанных в связи с событиями на Болотной площади, было возбуждено

уголовное дело по ч. 2 ст. 212 УК РФ, то есть за «участие в массовых беспорядках».

Положения этой статьи применяются в случае, если задержанных подозревают в совершении таких действий, как: насилие в отношении гражданских лиц, погромы, поджоги, уничтожение имущества, применение огнестрельного оружия и взрывчатых веществ, вооруженное сопротивление представителям власти. Между тем ни одно из этих действий демонстрантов ни Уполномоченный, ни его сотрудники не зафиксировали. В связи с коллизией, возникшей между намерениями следствия по «Болотному делу» и нормами УК РФ, Уполномоченный счел необходимым сделать заявление, в котором, в частности, подчеркнул, что при отсутствии исчерпывающе перечисленных в законе признаков массовых беспорядков невозможно констатировать и наличие самих массовых беспорядков. (См. приложение 2.8.1.)

Летом отчетного года публичные мероприятия в ряде крупных городов России проходили без серьезных эксцессов. Уведомления от организаторов мероприятий, по-видимому, рассматривались органами власти и местного самоуправления в штатном режиме, без чрезмерных проволочек и придирок. Обобщенной информацией об этом

Уполномоченный не владеет, ибо в поле его зрения чаще всего попадают только те публичные мероприятия, с организацией и проведением которых возникают трудности. Некоторые из «проблемных» мероприятий прошлых лет по-прежнему требовали внимания Уполномоченного в отчетном году в связи с продолжением их рассмотрения в судах разных инстанций.

Так, в начале отчетного года к Уполномоченному поступило известие о справедливом разрешении судом спора о законности отказа в согласовании публичного мероприятия, сорванного по вине местных властей еще весной 2010 года.

В марте 2010 года одна из общественных организаций г. Тюмени направила в городскую администрацию уведомление о проведении группового пикетирования с числом участников от трех до пяти человек. Это уведомление было зарегистрировано за три дня до даты мероприятия.

Администрация г. Тюмени отказалась согласовать мероприятие, указав, что оно подано с нарушением установленного законом 10-дневного срока, и, кроме того, исходит от общественной организации, а не от самих участников пикетирования. Оба довода

городских властей были очевидно незаконны. Во-первых, в отличие от других публичных мероприятий (уведомления о которых подаются не ранее 15 дней и не позднее 10 дней до даты их проведения) уведомления о групповых пикетированиях могут быть поданы не позднее трех дней до даты пикетирования. Во-вторых, никаких исключений на подачу уведомления о пикетировании от имени общественной организации закон, конечно, не содержит. Несмотря на абсолютную очевидность описанной ситуации, организаторы пикета долгое время безуспешно пытались доказать свою правоту в судах нескольких инстанций.

Только после вмешательства Уполномоченного организаторам пикета удалось, наконец, добиться правильного истолкования закона. Верховный Суд Российской Федерации своим решением от 26.11.2011 г. признал отказ администрации г. Тюмени в согласовании указанной публичной акции незаконным. При этом Суд указал, что толкование положения ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предполагающее, что сокращенный срок подачи уведомления о пикетировании распространяется на группу лиц,

а не на общественные объединения является неверным, ибо формулировка «при проведении пикетирования группой лиц» относится отнюдь не к организаторам мероприятия, а к его участникам.

Таким образом, закон восторжествовал. Проблема лишь в том, что произошло это спустя почти два года с момента его нарушения. Понятно, что организаторы пикетирования не смогли добиться целей, которые они преследовали. Не менее очевидно и то, что в отсутствие в нашей стране прецедентного права справедливое решение Верховного Суда вряд ли позволит избежать подобных нарушений в будущем.

Гораздо более сложной с правовой точки зрения оказалась проблема, с которой столкнулся Уполномоченный в связи с поступлением к нему на рассмотрение в начале 2011 года жалоб руководителей местных религиозных организаций Свидетели Иеговы — А. из г. Казани и Ш. из г. Белгорода.

В обеих жалобах речь шла о незаконном, по мнению заявителей, привлечении их к административной ответственности за проведение богослужений в арендованных помещениях общего назначения без предварительного уведомления властей, как

требует Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Оба заявителя утверждали, что в описанных условиях богослужения по сути являлись собраниями, а потому не требовали подачи уведомлений.

Согласившись с доводами заявителей, Уполномоченный в рамках своей компетенции предпринял меры для восстановления их прав. Он, в частности, направил в Верховный Суд Российской Федерации ходатайство в интересах А. Летом 2011 года оно было отклонено.

В связи с этим в феврале отчетного года Уполномоченный был вынужден обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина законом, примененным в конкретном деле. 5 декабря того же года Конституционный Суд вынес по жалобе свое Постановление N 30-П. Как указано в нем, в регулирование порядка проведения публичных богослужений должны быть внесены изменения, с учетом того, что не все публичные религиозные мероприятия требуют от властей принятия мер для обеспечения общественного порядка и безопасности их участников и других граждан. (Следует

отметить, что этот ключевой тезис Постановления прямо увязывает необходимость уведомления о религиозном мероприятии лишь с задачей обеспечения общественного порядка и безопасности и ни с чем иным.)

Представляется, что впредь до внесения в действующее правовое регулирование рекомендованных Конституционным Судом изменений, потребность в государственных мерах обеспечения общественного порядка и безопасности на публичных религиозных мероприятиях и соответственно необходимость уведомления властей об их проведении могут определять сами организаторы этих мероприятий. Что не должно рассматриваться как нарушение действующего законодательства о мирных собраниях.

Другой пример из той же «оперы» внимания Конституционного Суда не потребовал.

В июле отчетного года к Уполномоченному обратилась группа гражданских активистов, имевших неосторожность самостоятельно, то есть без согласования с начальством, организовать конференцию на злободневную тему борьбы с коррупцией. Сами создали

оргкомитет, арендовали зал и разослали приглашения местным руководителям силовых структур, в том числе и прокурору области. Последний же проявил «бдительность»: получив приглашение, поручил проверить законность самодеятельной конференции.

Выполняя поручение областного прокурора, районный прокурор, в свою очередь, поручил вызвать членов оргкомитета конференции для объяснений. Тем временем в арендованном оргкомитетом помещении по странному совпадению начался внеплановый ремонт системы канализации. Потом выяснилось, что оргкомитет не направил уведомления о своей конференции в местные органы власти, тем самым якобы нарушил закон. В связи с чем членам оргкомитета конференции тут же вручили предостережение о недопустимости нарушения закона, скупое пояснив, что у прокуратуры имеются некие «сведения» о том, что конференция будет проведена не в форме собрания. А в какой-то другой, якобы незаконной форме.

На самом деле, конечно, всем было понятно, что закон отнюдь не требовал согласовывать проведение конференции с властями путем подачи уведомления. Организаторы конференции обратились в суд с просьбой

признать действия прокуратуры незаконными. В чем им, как водится, отказали. Правда, суд в своем решении все же указал на то, что вынесенные организаторам конференции предостережения не в полной мере соответствуют указаниям Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В итоге вопреки усилиям областной прокуратуры I Орловский антикоррупционный форум состоялся в конце июля 2012 года, как и было обещано, в форме собрания, не требующего уведомления властей. Участие в заседании форума приняло около 50 человек. Нарушений общественного порядка установлено не было. Как будто в наказание за это районный прокурор возбудил в отношении организаторов форума дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ и направил материалы в суд. После вмешательства Уполномоченного материалы из суда были прокуратурой отозваны, производство по делу прекращено.

К сказанному следует, видимо, добавить, что согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», а также указаниям Генеральной прокуратуры, предостережение может применяться только к должностным лицам. К частным же лицам оно может быть обращено лишь при наличии

признаков экстремистской деятельности. Возможно прокурорские работники заподозрили орловских борцов с коррупцией в преступном намерении разжечь ненависть и вражду к почтенной социальной группе — «коррупционеры».

Со своей стороны, Уполномоченному остается лишь пожалеть о времени и средствах, бесцельно потраченных прокуратурой Орловской области в смертельной борьбе с ветряными мельницами.

Как представляется, приведенные выше примеры наглядно отражают явные пробелы в законодательном регулировании процедуры согласования публичных мероприятий. По большому счету это регулирование вообще не является процедурой, содержащей четкие механизмы, полномочия, а также обязательства сторон. Это, в свою очередь, открывает более сильной стороне, каковой по определению считает себя любой орган государственной или муниципальной власти, дополнительные возможности для усмотрения и произвола. Так, в последние годы органы власти начинают потихоньку практиковать некий «отзыв» уже выданных «согласований» на проведение публичных мероприятий. Столь диковинная мера действующим российским законодательством не предусмотрена, что

не мешает ее применять. В декабре 2011 года так поступили власти г. Нижнего Новгорода, доведя в итоге до разгона ставшего вдруг «несогласованным» митинга. (Более подробно об этом см. в докладе Уполномоченного за 2011 год.) В декабре отчетного года «самобытный» нижегородский «эксперимент» продолжили власти г. Москвы, в последний момент отозвавшие «согласование» на проведение одного из митингов. В обоих описанных случаях власти действовали незаконно и произвольно.

Конец отчетного года был отмечен еще одним эпизодом, в котором действия столичных властей при согласовании публичного мероприятия не вполне соответствовали требованиям закона.

В начале ноября группа граждан уведомила городские власти о намерении провести в Новопушкинском сквере в Москве митинг с количеством участников до одной тысячи человек. Заявленная цель митинга — «Выразить протест против политических репрессий и нарушений прав человека в Российской Федерации».

Дата проведения митинга приходилась на выходной день. Сам же Новопушкинский сквер никак не относится к местам, где

проведение публичных мероприятий запрещено законом — подобные мероприятия организуются там регулярно. Уведомление о митинге было подано в установленный законом срок лицами, имеющими на это право. Таким образом, законных оснований отказать в согласовании мероприятия у столичных властей не было. Формально гражданам и не отказали. Но при этом как бы и не разрешили. Организаторам митинга направили официальный ответ, подписанный первым заместителем руководителя Департамента региональной безопасности города Москвы. В нем витиевато утверждалось, что «цели запланированного митинга не соответствуют положениям законодательства... в котором отсутствуют нормы, содержащие меры принуждения, принимаемые государством по политическим мотивам». Письмо за подписью первого заместителя руководителя Департамента заканчивалось туманной угрозой привлечь организаторов митинга к уголовной ответственности по ст. 282 УК РФ, то есть за возбуждение ненависти и унижение достоинства непонятно каких лиц.

Со своей стороны, Уполномоченный считает нужным заявить, что в случае, если цели запланированного публичного мероприятия

не соответствуют Конституции нашей страны или нарушают запреты, предусмотренные ее законодательством, обязанность органа власти состоит в том, чтобы довести до сведения организаторов публичного мероприятия мотивированное предупреждение о привлечении их к ответственности, но лишь по итогам проведения мероприятия. Само же такое предупреждение не может рассматриваться как форма отказа в согласовании публичного мероприятия.

В связи с изложенным Уполномоченный в конце декабря 2012 года после проведения дополнительной проверки всех обстоятельств согласования акции обратился в Пресненский районный суд г. Москвы с заявлением об обжаловании законности письма за подписью первого заместителя руководителя от 16.11.2012 г. N 21-11-548/2.

Отчетный год завершился заметным публичным мероприятием, весьма поучительным в плане анализа как правоприменительной практики, так и поведения всех действующих лиц. Речь идет об очередной протестной акции оппозиции, намечавшейся на 15 декабря в г. Москве. Согласование места проведения акции как и прежде велось в режиме прямых

переговоров между ее организаторами и представителями городских властей. Переговоры шли трудно и в итоге завершились провалом. Ответственность за это должны, как представляется, разделить обе стороны. Представители городских властей без видимых причин отказались обсуждать все варианты шествия и митинга, предложенные организаторами. Насколько мотивированным и обоснованным был этот отказ, а в соответствии с законом он должен быть мотивированным, Уполномоченному не известно. В свою очередь организаторов акции никак не устроили альтернативные предложения городских властей. Компромисс в итоге найден не был. При этом организаторы акции, объявив о том, что она не согласована, воздержались от призыва к своим сторонникам явиться на Лубянскую площадь, заявленную ранее как место ее проведения. Не менее тысячи активистов все же пришли на площадь, чтобы возложить цветы к памятнику жертвам политических репрессий. Возложение цветов заняло около 1,5 часа и, по сути, дела неизбежно вылилось в импровизированный митинг, участникам которого полиция, оставаясь в рамках закона, не чинила препятствий. Концовка «несогласованного» мероприятия оказалась

несколько смазанной: некоторые участники, попытавшиеся организовать шествие, были задержаны. При этом, по свидетельству представителей Уполномоченного, присутствовавших на месте событий в качестве наблюдателей, сотрудники полиции действовали профессионально, ни разу не перейдя грань разумной достаточности.

В целом события отчетного года в сфере реализации права на мирные собрания внушают скорее оптимизм, нежели пессимизм. Граждане нашей страны и органы ее государственной власти постепенно приобретают важный опыт применения статьи 31 Конституции Российской Федерации. Ошибки на этом пути неизбежны. Важно, какие уроки способны извлечь из них мы все, общество и государство.

Одна из таких ошибок, причем ошибок коллективных, была совершена 6 мая отчетного года на Болотной площади в г. Москве. Неверно и опасно нарочито раздувать развернувшиеся в этот день события, искать в них некий заговор внешних и внутренних врагов России. Столь же неверно и опасно игнорировать уроки 6 мая, обеляя и оправдывая кого-либо из инициаторов и исполнителей насилия. Власть и ее представителей нельзя трогать руками

ни при каких обстоятельствах. Но и власти позволено применять силу только в рамках закона и только в той мере, в которой это абсолютно необходимо. Эти простые истины необходимо усвоить всем, чтобы отрицательный опыт 6 мая, остался не более, чем эпизодом, а извлеченный из него урок пошел на пользу общему делу — практическому укреплению механизмов обеспечения прав граждан Российской Федерации.

Читайте также [годовой доклад ОВД-Инфо за 2012 год: Человек из автозака: политические задержания в Москве](#)

Читайте также: [Право на свободу собраний: доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год](#)

Читайте доклад Уполномоченного по правам человека за 2012 год полностью