

## Регулирование свободы собраний в России: «системная проблема» и новые нарушения? Анализ с точки зрения практики Европейского Суда по правам человека

Мария Исаева, Ирина Сергеева, Мария Сучкова\*

Статья посвящена анализу системного характера ряда проблем в регулировании и осуществлении на практике права на свободу мирных собраний в России, включая последние поправки, внесённые в российское законодательство летом 2014 года.

→ *Европейский Суд по правам человека, Европейская Конвенция, право на свободу мирных собраний, право на эффективное средство правовой защиты, системные проблемы, Венецианская комиссия, законотворческий процесс, Государственная Дума Российской Федерации*

### Введение

Уже больше десятилетия проблемы, возникающие в связи с гарантиями обеспечения свободы собраний в России, с тревожащей регулярностью отмечаются многими органами Совета Европы, в том числе Европейским Судом по правам человека (*далее* — Суд) в постановлениях по конкретным делам<sup>1</sup>, Комитетом министров<sup>2</sup> и Европейской комисси-

ей за демократию через право (*далее* — Венецианская комиссия)<sup>3</sup>.

Изменения, внесённые в российское законодательство о свободе собраний в последние годы, в частности в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (*далее* — Закон о публичных собраниях) и Кодекс об административных правонарушениях (*далее* — КоАП) в 2012 году<sup>4</sup>, а также в Закон о публичных

\* Исаева Мария Александровна, Сергеева Ирина Дмитриевна, Сучкова Мария Андреевна — партнёры юридической фирмы Threefold Legal Advisors LLC (e-mail: law@threefold.ru). Авторы представляют интересы нескольких заявителей в Европейском Суде по правам человека по делу *Lashmankin and others v. Russia*, касающемуся права на свободу собраний. Данная статья отражает личную позицию авторов.

<sup>1</sup> См., например: European Court of Human Rights (*далее в сносках* — ECtHR). *Barankevich v. Russia*. No. 10519/03. Judgment of 26 July 2007; ECtHR. *Alekseyev v. Russia*. Nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09. Judgment of 21 October 2010; ECtHR. *Kasparov and others v. Russia*. No. 21613/07. Judgment of 3 October 2013; ECtHR. *Taranenko v. Russia*. No. 19554/05. Judgment of 15 May 2014. ECtHR. *Primov and Others v. Russia*. No. 17391/06. Judgment of 12 June 2014 и др.

<sup>2</sup> См., например: DH-DD(2011)842, DH-DD(2012)754E, DH-DD(2012)790E, DH-DD(2012)835E, DH-DD(2012)852, Проекты решений Комитета министров — дело № 16, 1150-е заседание — 26 сентября 2012 года.

<sup>3</sup> European Commission for Democracy through Law, Council of Europe (*далее в сносках* — Venice Commission), Opinion No. 659/2011 of 20 March 2012 on Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 of the Russian Federation; Venice Commission, Opinion No. 686/2012 of 11 March 2013 on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”».

собраниях, КоАП, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы в июле 2014 года<sup>5</sup>, не только не решили существующие проблемы, но и во многом усугубили их.

Несмотря на обязательства, имеющиеся у Российской Федерации как у государства — участника Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция), данные поправки были приняты без каких бы то ни было отсылок к Конвенции и/или практике Суда и, как следует из публично доступной информации, их анализа соответствующими комитетами Государственной Думы или какими бы то ни было другими участвующими в законотворческом процессе органами Российской Федерации<sup>6</sup>.

Ситуация с регулированием и реализацией свободы собраний в России отвечает, по мнению авторов, всем критериям так называемой «системной проблемы», разработанном Судом.

Системная проблема может быть описана на основании практики Суда как ситуация, при которой нарушения Конвенции коренятся в «сбое» (или «сбоях») национального законодательства либо являются следствием недостатков регулятивной и (или) административной деятельности властей, имеют «повторяющийся и устойчивый характер», затрагивают значительное число лиц и требуют предоставления безотлагательного и надлежащего средства исправления нарушения на национальном уровне<sup>7</sup> (более подробно см. раздел настоящей статьи «Системный характер обсуждаемых проблем» ниже).

В настоящей статье авторы рассматривают следующие нарушения права на проведение публичного собрания, а также приводят

обоснование того, что эти нарушения имеют характер системных проблем:

- несоразмерный и необоснованный характер ограничений в отношении проведения публичных собраний, в частности повсеместная практика изменения времени, места и формы проведения публичных собраний, а также запрет на проведение публичных собраний в определённых местах;

- повсеместная практика разгона публичных мероприятий в случае несоблюдения ограничений относительно места, времени и формы их проведения;

- отсутствие эффективного средства правовой защиты в отношении нарушений права на свободу собраний.

Помимо этого, авторы отдельно останавливаются на ухудшениях, привнесённых новым (и новейшим) законодательством, и более подробно рассматривают аспекты принятого в 2012 году законодательства о «специально отведённых местах» для проведения публичных собраний, которое было истолковано Конституционным Судом РФ (*далее* — КС РФ, или Конституционный Суд) как дополнительная гарантия, но по сути является ограничением прав, гарантированных статьёй 11 Конвенции («Свобода собраний и объединений»).

### **Несоразмерный и необоснованный характер ограничений в отношении проведения публичных собраний**

Несмотря на то что исключения из права на свободу собраний, гарантированного статьёй 11 Конвенции, при определённых условиях разрешены государствам — участникам Конвенции<sup>8</sup>, они «подлежат узкому толкова-

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях», вступил в силу 22 июля 2014 года.

<sup>6</sup> Пояснительная записка и проекты решений и заключений комитетов Государственной Думы Российской Федерации по законопроекту № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”». URL: [http://www.asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=70631-6](http://www.asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=70631-6) (дата обращения: 26.07.2014), а также по законопроекту № 485729-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях». URL: <http://www.asozd2c.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=485729-6> (дата обращения: 26.07.2014).

<sup>7</sup> ECtHR. *Broniowski v. Poland* [GG]. No. 31443/96. § 189. ECHR 2004-V; ECtHR. *Burdov v. Russia* (No. 2). No. 33509/04. ECHR 2009. § 131; ECtHR. *Ananyev and Others v. Russia*. Nos. 42525/07 and 60800/08. Judgment of 10 January 2012. § 195.

<sup>8</sup> Статья 11 Конвенции гласит: «1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооружённых сил, полиции или административных органов государства».

нию, тогда как необходимость любых ограничений должна быть убедительно доказана»<sup>9</sup>.

Согласно практике Суда, требование предварительного уведомления о намеченном публичном собрании не является недопустимым с точки зрения Конвенции<sup>10</sup>, однако при этом требования ограничительного характера, то есть необходимость уведомления или получения разрешения (*prior authorisation*<sup>11</sup>), «не должны являться скрытым препятствием для осуществления свободы мирных собраний, которая защищена Конвенцией»<sup>12</sup>. Помимо этого, как и любое иное ограничение права на свободу публичных собраний, требование о предварительном уведомлении должно быть «предусмотрено законом», «необходимо в демократическом обществе», преследовать «правомерную цель» и быть соразмерным данной цели, а «доводы, которые выдвигаются национальными властями в обоснование вмешательства», должны являться «уместными и достаточными»<sup>13</sup>.

#### Качество закона

Чтобы ограничение права на свободу собраний было оправданным в глазах Суда, подойдёт не всякий закон. Формулировка статьи 11 Конвенции «предусмотрено законом» подразумевает норму права, обладающую «достаточно точной формулировкой», последствия применения которой возможно предсказать (*foreseeability*)<sup>14</sup>.

По мнению авторов настоящей статьи, положения Закона о публичных собраниях, касающиеся права государственных органов выступать с предложением об изменении места и (или) времени намеченного публичного мероприятия и (или) об устранении несоответствия формы проведения мероприятия требованиям применимого закона (ч. 1(2) ст. 12), не отвечает конвенционным требованиям о «качестве закона».

Данная норма не разъясняет, в каких случаях власти могут осуществить указанное

право, а также не содержит указания на критерии мест, которые могут быть предложены властями на выбор организаторам.

Также интересно отметить, что статья 12 Закона о публичных собраниях посвящена *обязанностям* органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, то есть указанное право выступать с предложением об изменении может быть истолковано российскими государственными органами как непосредственно возложенное на них обязательство.

Закон о публичных собраниях не содержит указания на обязательность вышеуказанного предложения со стороны государственных органов для организаторов, однако в соответствии с частью 5 статьи 5 данного закона «организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если <...> с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия». Таким образом, любой отказ организаторов принять предложение властей приводит к ситуации, когда публичное мероприятие не является согласованным.

КС РФ рассмотрел данные вопросы в своём определении № 484-О-П от 2 апреля 2009 года<sup>15</sup> (*далее* — Определение КС РФ от 2009 года), где отметил, что власти могут сделать предложение об изменении места, времени или способа проведения собрания и отклонить первичную заявку организаторов только при наличии веских оснований для такого решения, в частности из соображений общественного порядка, обеспечения движения транспорта, здоровья граждан и т.д. КС РФ отметил, что перечень таких возможных оснований не может быть исчерпывающим, так как это ограничивало бы дискрецию публичной власти по реализации своих конституционных обязанностей, а также уточнил критерии мест, которые могут быть предложены властями.

<sup>9</sup> *Kasparov and Others*. Цит. выше. § 86.

<sup>10</sup> ECtHR. *Rassemblement jurassien v. Switzerland*. No. 8191/78. Commission decision of 10 October 1978. DR 17. P. 119.

<sup>11</sup> ECtHR. *Bukta and Others v. Hungary*. No. 25691/04. § 35. ECHR 2007-IX.

<sup>12</sup> ECtHR. *Samit Karabulut v. Turkey*. No. 16999/04. Judgment of 27 January 2009. § 35.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> ECtHR. *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France* [GC]. Nos. 21279/02 and 36448/02. Judgment of 22 October 2007. § 41.

<sup>15</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 года № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»».

В 2012 году в Закон о публичных собраниях были внесены поправки, которые, однако, не закрепили толкований соответствующих положений Конституционным Судом, а в своём постановлении № 4-П от 14 февраля 2013 года (*далее* — Постановление КС РФ от 2013 года) Конституционный Суд отметил, что организаторы публичного собрания «не могут отвергать без каких-либо убедительных причин предложение властей, позволяющее им провести своё мероприятие в другом месте, в особенности если оно находится в центре города и явно больше по размерам»<sup>16</sup>.

Таким образом, толкование и без того расплывчатых положений федерального законодательства со стороны Конституционного Суда оставляет целый ряд вопросов на усмотрение властей и не «проясняет малоопытные вопросы и не устраняет существующие сомнения»<sup>17</sup>.

Это, по мнению авторов, свидетельствует об отсутствии должного «качества закона» вышеуказанных положений, а в целом можно говорить о том, что вышеуказанные положения российского законодательства создают «скрытые препятствия» для проведения публичных собраний на территории Российской Федерации.

### «Необходимость в демократическом обществе»

В дополнение к полномочиям государственных органов изменять время, место и/или форму проведения публичных собраний поправки в Закон о публичных собраниях 2012 года предоставили региональным и местным органам власти практически неограниченную свободу усмотрения при определении мест, где проведение публичных собраний запрещено.

По мнению авторов, данный аспект вмешательства в права, гарантированные статьёй 11 Конвенции, не отвечает критерию «необходимости в демократическом обществе». Критерии оценки данного понятия можно найти в ряде дел, рассмотренных Судом на

протяжении десятилетий своего существования, в том числе в вынесенном в октябре 2013 года постановлении по делу *Kasparov and Others*:

«[п]ри решении вопроса о том, можно ли считать ограничения в отношении прав и свобод, гарантированных Конвенцией, “необходимыми в демократическом обществе”, государства-участники пользуются определённой, но не безграничной свободой усмотрения. Вмешательство будет признано “необходимым в демократическом обществе” для достижения правомерной цели, если оно соответствует “наущной общественной потребности” и, в частности, если оно является соразмерным преследуемой правомерной цели, а также если причины, приводимые национальными властями в качестве обоснования необходимости вмешательства, являются “вескими и достаточными”»<sup>18</sup>.

В своих Руководящих принципах по свободе мирных собраний (издание второе) от 25 октября 2010 года ОБСЕ отметила:

«Общие положения законодательства, которые запрещают проведение собраний в конкретное время или в конкретном месте, нуждаются в гораздо более убедительном обосновании, чем ограничения в отношении отдельно взятых собраний. Из-за невозможности учесть конкретные обстоятельства каждого дела закрепление столь общих норм на уровне законодательства, а также их применение могут оказаться несоразмерными, если не будут представлены доказательства наущной общественной потребности»<sup>19</sup>.

Согласно Закону о публичных собраниях, проведение публичных собраний запрещается на определённых территориях, в частности на территориях, «непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы»<sup>20</sup>. Помимо этого, «дополнительно определяются места, в которых запрещается

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко».

<sup>17</sup> ECtHR. *Öztiürk v. Turkey* [GC]. No. 22479/93. ECHR 1999-VI. § 55.

<sup>18</sup> *Kasparov and Others*. Цит. выше. § 86.

<sup>19</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Second edition, 25 October 2010. § 102. URL: <http://www.osce.org/odihr/73405> (дата обращения: 26.07.2014).

<sup>20</sup> Статья 8 Закона о публичных собраниях.

проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры»<sup>21</sup>.

Авторы полагают, что установленный законом общий запрет на проведение публичных собраний в целом ряде различных мест и даже на прилегающих к ним территориях, а также возможность введения дополнительных ограничений не соответствуют критерию «насушной общественной потребности» и соразмерности преследуемой правомерной цели. «Безопасность граждан» и особый правовой режим, действующий в указанных в законе местах, а также независимость правосудия как приводимые обоснования установленного законом запрета являются слишком расплывчатыми и не могут соответствовать строгим критериям оценки «вескости и достаточности» оснований (в отличие от простых допущений и опасений), которые могли бы оправдать запрет в свете указанных выше критериев оценки необходимости.

При этом, согласно заключению Венецианской комиссии, «именно организатор мероприятия имеет право решать, какое именно место лучше всего подходит для целей собрания, так как полноценный эффект собрания нередко зависит от конкретного места проведения, где легче привлечь внимание общественности. Уважение к автономности организатора при решении вопроса о месте проведения собрания должно быть нормой. Государство обязано способствовать проведению мирного собрания и защищать его»<sup>22</sup>.

На практике широкие дискреционные полномочия, предоставленные органам власти в силу применимого законодательства и его толкования Конституционным Судом, при-

водят к тому, что органы власти пользуются ими, в том числе, чтобы систематически пресекать возможность проведения публичных мероприятий в определённых местах и (или) подвергать дискриминации те мероприятия, которые, по мнению органов власти, не соответствуют основному курсу национальной политики, морали, традициям, религиозным взглядам и т.д.<sup>23</sup>

### **Разгон собрания в случае несоблюдения ограничений относительно места, времени и формы их проведения**

Разгон собрания не может считаться «необходимым в демократическом обществе», если данная практика является общепринятым подходом ко всем собраниям, которые считаются незаконными из-за несоблюдения ограничений относительно места, времени или формы их проведения.

Во-первых, необходимо помнить о том, что Суд считает необоснованным разгон несогласованных мероприятий, которые являются немедленной и стихийной реакцией на, например, какое-либо политическое событие и не сопровождаются насилием<sup>24</sup>.

Во-вторых, Суд, соглашаясь с тем, что государства должны иметь возможность «применять санкции к участникам демонстраций, проводимых в нарушение требования о предварительном уведомлении»<sup>25</sup>, установил ряд исключений из права государства на применение таких санкций.

Так, как следует из постановления по делу *Berladir and Others*, при решении вопроса об обоснованности применения санкций государством в случае собрания, которое является незаконным в связи с нарушением ограничений в отношении места проведения, Суд учитывает, «позволяло ли альтернативное предложение властей [к примеру, относительно места проведения мероприятия] заявителям [...] эффективно осуществлять свое право на свободу собрания»<sup>26</sup>. Суд также указывал,

<sup>21</sup> Статья 8 Закона о публичных собраниях.

<sup>22</sup> Venice Commission. Opinion No. 686/2012. Цит. выше. § 41–42.

<sup>23</sup> См.: *Alekseyev v. Russia*. Nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09. § 109. 21 October 2010. *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*. No. 72881/01. § 82. ECHR 2006-XI, а также доклад «Право, а не преступление: нарушения права на свободу собраний в России». Amnesty International. Июнь 2014 года. С. 13–16. URL: <http://www.amnesty.org.ru/sites/default/files/RussiaFOA-report-2014.pdf> (дата обращения: 26.07.2014).

<sup>24</sup> *Bukta and Others v. Hungary*. No. 25691/04. § 36. ЕСПЧ 2007-IX.

<sup>25</sup> *Ziliberg v. Moldova* (реш.). No. 61821/00. 4 мая 2004 года.

<sup>26</sup> *Berladir and Others v. Russia*. No. 34202/06. 10 July 2012. § 60.

что «незаконность ситуации не оправдывает ущемления свободы собраний»<sup>27</sup>.

Судом особо подчёркивалось, что в случаях незаконного собрания, проводимого в отсутствие предварительного уведомления, «если демонстранты *не совершают насильственных действий*, важно, чтобы органы государственной власти проявляли определённую терпимость по отношению к мирным собраниям, иначе свобода собраний, гарантированная статьёй 11 Конвенции, лишится своего содержания»<sup>28</sup>.

Кроме того, ОБСЕ указала в своих Руководящих принципах по свободе мирных собраний:

«Пока собрания сохраняют мирный характер, они не должны разгоняться сотрудниками правоохранительных органов. Действительно, разгон собрания должен быть крайней мерой и должен регулироваться актуальными нормами, разработанными с учётом действующих международных стандартов. Данные нормы могут не быть закреплены на уровне законодательства, но должны быть отражены в руководящих принципах деятельности национальных правоохранительных органов. Кроме того, законодательство должно предусматривать необходимость совершенствования таких руководящих принципов. Они должны содержать перечень обстоятельств, при которых возможен разгон публичного собрания, а также содержать указания на лиц, уполномоченных отдавать приказание об их разгоне (к примеру, исключительно сотрудники полиции не ниже определённого ранга). [...]

Разгон может применяться только после того, как сотрудники правоохранительных органов приняли все необходимые меры, чтобы защитить участников собрания от возможного вреда (в том числе, к примеру, пытаться успокоить враждебно настроенных зрителей, угрожающих применением насилия), а также только при наличии неминуемой угрозы применения насилия»<sup>29</sup>.

Неоднократные указания Суда в своей практике и ОБСЕ в своих Руководящих

принципах на терпимость по отношению к участникам незаконного публичного собрания, в особенности при отсутствии насильственных действий с их стороны, доказывают, что разгон такого собрания может быть признан «необходимым в демократическом обществе» только в том случае, когда он является крайней мерой, при этом он подлежит дополнительным ограничениям и (или) является оправданным с учётом исключительных обстоятельств или соображений. Использование разгона в качестве общепринятой карательной меры в отношении участников незаконных собраний, не сопряжённых с насилием, не может считаться «необходимым в демократическом обществе».

Положения российского законодательства, регулирующие действия полиции в случае незаконного собрания, включая его разгон, носят очень общий характер. Закон о публичных собраниях упоминает незаконные действия и умышленные нарушения установленной формы проведения собрания со стороны организаторов в качестве основания для прекращения собрания<sup>30</sup>. В 2012 году перечень оснований для прекращения собрания был расширен за счёт такого основания, как неисполнение организатором обязанностей по уведомлению о проведении мероприятия<sup>31</sup>. Часть 1 статьи 17 Закона о публичных собраниях предусматривает, что в случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия власти должны дать соответствующее указание организатору, а в случае его невыполнения организатором — дать указание о прекращении собрания непосредственно его участникам. Данная норма, которая предусматривает необходимость предупреждения организаторов и участников незаконного собрания, не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов и поджогов<sup>32</sup>. В соответствии с частью 2 статьи 17 Закона о публичных собраниях в случае невыполнения указания о прекращении собрания в течение установленного срока сотрудники полиции «принимают необходи-

<sup>27</sup> *Samüt Karabulut v. Turkey*. No. 16999/04. § 35. 27 January 2009.

<sup>28</sup> Там же. § 36, см. также *Nosov and Others v. Russia*. Nos. 9117/04 and 10441/04. Judgment of 20 February 2014.

<sup>29</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*: Second edition. Цит. выше. § 165–166.

<sup>30</sup> Часть 2 статьи 16 Закона о публичных собраниях.

<sup>31</sup> Часть 3 статьи 16, в редакции Федерального закона № 65-ФЗ от 8 июня 2012 года.

<sup>32</sup> Часть 3 статьи 17 Закона о публичных собраниях.

мые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя при этом в соответствии с законодательством Российской Федерации»<sup>33</sup>.

Федеральный закон № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 года «О полиции» («Закон о полиции») содержит общие положения, регулирующие применение силы и спецсредств со стороны полиции<sup>34</sup>. В частности, сотрудники полиции могут применять силу для пресечения преступления или административного правонарушения (в том числе в результате организации или участия в незаконных публичных мероприятиях) и (или) для задержания правонарушителей<sup>35</sup>. Характерно, что часть 1 статьи 21 Закона о полиции устанавливает, что спецсредства могут применяться для пресечения массовых беспорядков и *иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций*. Таким образом, даже проведение незаконных собраний, не сопряжённых с насилием, может повлечь применение силы и спецсредств со стороны полиции.

Российское законодательство не содержит тщательно прописанных норм, которые могли бы, в частности, обеспечить соблюдение стандартов необходимости, установленных Конвенцией, применительно к разгону незаконных собраний. Так, исключения из предоставленных властям полномочий по прекращению незаконных собраний, закреплённые в прецедентном праве Суда, не нашли своего отражения в российском законодательстве. Полномочия полиции по применению силы не соответствуют европейским стандартам в данной сфере.

### **Отсутствие эффективного средства правовой защиты**

В соответствии с устоявшейся практикой Суда статья 13 Конвенции гарантирует доступность на национальном уровне средств правовой защиты, необходимых для принудительного осуществления предоставляемых Конвенцией прав и свобод в любой форме, в которой они могут быть закреплены в национальном праве. Таким образом, статья 13

требует, чтобы средство правовой защиты, предоставляемое на национальном уровне, относилось к существу жалобы по Конвенции и обеспечивало надлежащую правовую защиту. Объём обязательств государств-участников по статье 13 различается в зависимости от характера жалобы заявителя; однако средство правовой защиты, предоставляемое в соответствии со статьёй 13, должно являться «эффективным» не только в соответствии с законом, но и на практике<sup>36</sup>.

Что касается жалоб по статье 11, понятие эффективного средства правовой защиты подразумевает возможность получения решения, касающегося согласования мероприятия до предполагаемого времени его проведения, при этом время проведения публичного мероприятия имеет ключевое значение для организаторов и участников таких мероприятий, при условии что организаторы своевременно уведомили компетентные органы. Для эффективной реализации свободы собраний важно, чтобы действующее законодательство предусматривало разумные сроки, в течение которых должны действовать государственные органы, принимая соответствующие решения<sup>37</sup>.

В рамках действующего в Российской Федерации порядка судебного пересмотра решений государственных органов организаторы публичных собраний не в состоянии получить надлежащую правовую защиту по своим жалобам в соответствии со статьями 10 и 11 Конвенции в национальных судах.

Средняя продолжительность судебного разбирательства по подобным делам, включая рассмотрение дела в первой и апелляционной инстанциях, может составлять приблизительно от нескольких месяцев до одного года. Таким образом, общая продолжительность судебного разбирательства в любом случае существенно превышает 15-дневный срок, установленный российским законодательством для заблаговременного уведомления о публичном собрании.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации суды первой инстанции рассматривают жалобы на отказы государственных органов в проведении

<sup>33</sup> Часть 2 статьи 17 Закона о публичных собраниях.

<sup>34</sup> К специальным средствам относятся палки, газовые средства, электрошоковые устройства, водометы и т.д. (ч.2 ст.21 Закона о полиции).

<sup>35</sup> Статьи 20–21 Закона о полиции.

<sup>36</sup> См., например: ECtHR. *Kudła v. Poland* [GC], No. 30210/96. ECHR 2000-XI, § 157.

<sup>37</sup> ECtHR. *Alekseyev v. Russia*. Цит. выше. § 95; ECtHR. *Baczkoński and Others v. Poland*. No. 1543/06. Judgment of 3 May 2007. § 81.

публичных собраний в течение 10 дней после подачи соответствующей жалобы.

Однако, если рассматривать 10-дневный срок судебного пересмотра решений государственных органов в совокупности с установленным законодательством сроком направления уведомления о публичном собрании, данный порядок не даёт организаторам возможности получить в первой инстанции судебное решение в срок, достаточный для подготовки запланированного публичного собрания (а также «замораживает» права, гарантированные статьёй 11 Конвенции). Срок, остающийся в таком случае у организаторов для объявления о публичном собрании и его организации, составляет в лучшем случае два дня. Так, если уведомление направляется за 15 дней до собрания, а отказ выдаётся в течение 3 дней, у организаторов остаётся 12 дней для подачи жалобы в суд и получения судебного решения в первой инстанции и практически не остаётся времени на подготовку жалобы в суд после получения отказа от государственных органов.

В соответствии со статьёй 7 Закона о собраниях уведомление о публичном собрании должно быть подано *не ранее, чем за пятнадцать дней*, и не позднее, чем за десять дней до планируемого публичного собрания (или *не позднее, чем за три дня до планируемого пикетирования группой лиц*). В соответствии со статьёй 12 Закона о собраниях государственные органы должны в течение *трех дней* представить обоснованное предложение об изменении времени или места собрания (государственные органы должны ответить в день получения уведомления, если оно подано менее, чем за пять дней до планируемого пикетирования группой лиц). После этого лицо, организующее мероприятие, обязано дать ответ на предложение государственных органов об изменении места проведения собрания *не позднее, чем за три дня до планируемого собрания*.

Статья 19 Закона о публичных собраниях предусматривает, что любое действие или решение государственных органов, являющееся нарушением «права на проведение публичного собрания», может быть обжаловано в государственных судах.

Более того, в Определении КС РФ 2009 года отмечено, что любое судебное разбирательство, возникающее из разногласий между государственными органами и организаторами публичных собраний в отношении места и/или времени проведения мероприятия, должно проводиться в ускоренном порядке и должно быть завершено до даты мероприятия.

Конституционный Суд отдельно отметил, что в спорах, касающихся статьи 31 Конституции, «судебное рассмотрение должно быть осуществлено на основании действующего процессуального законодательства в максимально короткий срок, как это предусмотрено для рассмотрения споров в сфере избирательных прав, то есть до даты проведения планируемого публичного мероприятия»<sup>38</sup>.

Кроме того, следует отметить, что в соответствии с действующим порядком организаторы имеют право направить уведомление о собрании не позднее, чем за десять дней до планируемого собрания. Если организаторы воспользуются своим законным правом на направление уведомления позднее, чем за 15 дней до планируемого собрания (или за три дня в случае проведения пикетирования группой лиц), имеющееся у них время на получение судебного решения в отношении отказа государственных органов автоматически сокращается ещё больше.

Согласно заключению Венецианской комиссии, КС РФ не рассматривает проблемы, возникающие в случае, когда судебное решение выносится незадолго до даты планируемого собрания. Тот факт, что после достижения соглашения или принятия судебного решения могут использоваться любые формы рекламы, не компенсирует резкое сокращение срока, остающегося до мероприятия. Во многих случаях оставшееся время оказывается недостаточным для эффективного распространения информации о собрании<sup>39</sup>.

Предусмотренный Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее — ГПК РФ) порядок обращения к немедленному исполнению зависит от усмотрения суда и не гарантирует предоставление организаторам надлежащей правовой защиты в случае принятия решения в пользу организаторов.

<sup>38</sup> Определение КС РФ от 2009 года. Цит. выше. § 2.2.

<sup>39</sup> Venice Commission. Opinion No. 686/2012. Цит. выше. § 37, 40.



В рамках действующих сроков «организаторы мероприятия, даже приложив все усилия и при максимально эффективном планировании, не могут получить окончательное решение до запланированной даты мероприятия, поскольку ни административные органы, ни суды не обязаны завершить разбирательство до указанной даты»<sup>40</sup>.

Кроме того, если суд первой инстанции принимает решение не в пользу организаторов или если судебное решение в пользу организаторов обжалуется государственными органами, рассмотрение апелляции<sup>41</sup> (и тем более обжалование в третьей и четвертой инстанциях<sup>42</sup>) ни при каких обстоятельствах не может быть завершено до проведения мероприятия.

По состоянию на середину 2014 года российским законодательством не предусмотрен особый ускоренный порядок рассмотрения апелляций по требованиям, связанным с правом на проведение публичных собраний, и к таким делам применяется общий порядок рассмотрения апелляций по ГПК РФ.

Авторы хотели бы отметить, что проект Кодекса об административном судопроизводстве, принятие которого планируется в Российской Федерации, предусматривает обязательство судов первой инстанции рассмотреть жалобу на отказ в проведении публичного собрания «в 10-дневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню проведения мероприятия», а также вводит новое обязательство российских судебных органов по рассмотрению апелляционной жалобы в пределах того же срока. При этом очевидно,

что, если решение суда первой инстанции будет вынесено в день, предшествующий дню проведения публичного мероприятия, апелляционное рассмотрение жалобы никак не сможет состояться до дня его проведения. Кроме того, проект Кодекса не помогает прояснить, каким образом суды кассационной и надзорной инстанций<sup>43</sup> должны уложиться в установленный срок.

В целом, по мнению авторов, было бы крайне неразумно рассчитывать на реализацию гарантий надлежащего судопроизводства в течение 10–15 дней, отведённых на процедуру уведомления о публичном мероприятии.

Таким образом, средство правовой защиты, предоставляемое организаторам по действующему российскому законодательству, не может рассматриваться как «надлежащая правовая защита» в значении статьи 13 Конвенции с учётом толкования данного термина Судом в соответствии со статьёй 32 Конвенции.

### **Системный характер обсуждаемых проблем**

При решении вопроса о наличии системной проблемы в соответствии с разработанными Судом критериями оценки принимаются во внимание следующие факторы:

а) проистекает ли конкретная проблема из отдельного происшествия и связана ли она с конкретным поворотом событий по рассматриваемым делам или же берёт начало в широко распространённой проблеме, порождённой сбоями национального законодатель-

<sup>40</sup> ECtHR. *Alekseyev v. Russia*. Цит. выше. § 95.

<sup>41</sup> Апелляция на решение суда первой инстанции, в соответствии с порядком, действующим с 1 января 2012 года (редакция ГПК 2012 года), должна подаваться стороной разбирательства в течение 10 дней с момента вынесения окончательного решения судом первой инстанции (ч. 2 ст. 321 ГПК). Апелляционный суд должен принять решение по апелляции в течение двух месяцев после её получения или в течение трёх месяцев, если апелляция рассматривается Верховным Судом. Апелляционный суд также вправе продлить указанные сроки, если дело является сложным. Судебное решение по апелляции вступает в силу в день его принятия (ч. 5 ст. 329). Апелляционная жалоба должна быть подана в суд первой инстанции (ч. 1 ст. 321 в редакции ГПК 2012 года). Согласно редакции ГПК 2012 года, суд первой инстанции также собирает возражения на апелляцию, подаваемые другими сторонами дела, и не вправе направлять дело в апелляционный суд до истечения срока подачи апелляции. Также было разъяснено, что он должен направить дело в апелляционный суд «незамедлительно» после получения им возражений на поданную апелляцию (в соответствии с пунктом 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 13 от 19 июня 2012 года).

<sup>42</sup> Что касается новой редакции ГПК РФ, авторы также хотели бы обратить внимание, что в этой редакции введён в действие порядок с четырьмя инстанциями вместо порядка с тремя инстанциями, действовавшего до 2012 года. Хотя Суд уже высказался относительно эффективности средств правовой защиты, предоставляемых в соответствии с редакцией ГПК РФ до 2012 года (например, ECtHR. *Martynets v. Russia (dec.)*. No. 29612/09. 5 November 2009), он ещё не имел возможности прокомментировать новый порядок, предусмотренный редакцией ГПК 2012 года. Если Суд посчитает третью инстанцию (а возможно, и четвертую), введённую редакцией ГПК 2012 года, эффективным средством правовой защиты в значении пункта 1 статьи 35 Конвенции, то сроки, установленные для кассации (третья инстанция согласно редакции ГПК 2012 года) и пересмотра дела в порядке надзора (четвёртая инстанция согласно редакции ГПК 2012 года), также имеют значение для анализа дела Судом.

<sup>43</sup> См. оговорку, сделанную авторами настоящей статьи в сноске 42.

ства<sup>44</sup>, либо является следствием недостатков регулятивной и (или) административной деятельности властей<sup>45</sup>;

б) сколько нарушений уже констатировано Судом по аналогичным делам и сколько аналогичных дел еще ожидают своего рассмотрения<sup>46</sup>;

в) географический охват событий, порождающих конкретные нарушения, которые уже констатированы Судом по предыдущим делам<sup>47</sup>;

г) повторяющийся и устойчивый характер проблемы, многочисленность лиц, которых она затронула или может затронуть, а также экстренная необходимость предоставления им безотлагательного и надлежащего средства исправления нарушения на национальном уровне<sup>48</sup>;

д) отражают ли допущенные нарушения длящуюся ситуацию, которая так и не была исправлена и в отношении которой стороны лишены внутригосударственных средств правовой защиты<sup>49</sup>.

Все вышеуказанные проблемы существуют в России на уровне федерального законодательства. Они не «пронстекают из отдельного происшествия и связаны не с конкретным поворотом событий», а «берут начало в широко распространённой проблеме», к которой приводит несоответствие Конвенции национального законодательства<sup>50</sup>. Некоторые из обозначенных проблем коренятся в проблемах качества самого законодательства, тогда как другие связаны с несоразмерным и необоснованным характером ограничений, предусмотренных национальным законодательством, и отсутствием эффективных средств правовой защиты.

Сам факт существования проблем на уровне федерального законодательства означает, что географический охват событий, ко-

торые приводят к конкретным нарушениям, распространяется на всю территорию страны<sup>51</sup>, а также что проблемы, которые существуют на законодательном уровне, затрагивают неопределённый круг лиц.

Европейский Суд уже констатировал наличие системной проблемы и применял процедуру пилотного постановления в соответствии с Правилом 61 Регламента Суда в случаях, когда конкретная проблема выходила «за пределы исключительных интересов отдельных заявителей и треб[овала] от Суда рассмотреть данное дело и с точки зрения общих мер, которые должны быть приняты в интересах других лиц, которые могут пострадать от данного нарушения»<sup>52</sup>.

Процедура пилотного постановления применялась даже в тех случаях, когда «в Суде ожидали своего рассмотрения [...] несколько схожих жалоб, поданных пострадавшими от нарушения». Суд отмечал, что «в случае системных, структурных и аналогичных нарушений потенциальный поток будущих дел также является важным моментом с точки зрения предупреждения скопления таких повторяющихся дел в канцелярии Суда»<sup>53</sup>.

Суд также констатировал наличие системной проблемы и применял процедуру пилотного постановления в случаях, когда «единственным пригодным средством правовой защиты является изменение законодательства»<sup>54</sup>.

По мнению авторов настоящей статьи, в регулировании свободы собраний в России по состоянию на середину 2014 года имеет место «повторяющийся и устойчивый характер проблем, а также экстренная необходимость предоставления безотлагательного и надлежащего средства исправления нарушения на национальном уровне»<sup>55</sup>. По состоянию на конец 2013 года в Суд подано и ожи-

<sup>44</sup> ECtHR. *Broniowski v. Poland* [GC]. Цит. выше. § 189.

<sup>45</sup> ECtHR. *Burdov v. Russia* (No. 2). Цит. выше. § 131.

<sup>46</sup> ECtHR. *Ananyev and Others v. Russia*. Цит. выше. § 185.

<sup>47</sup> Там же.

<sup>48</sup> Там же. § 195.

<sup>49</sup> ECtHR. *Aslakhanova and Others v. Russia*. Nos. 2944/06, 8300/07, 50184/07, 332/08 and 42509/10. § 212. 18 December 2012 (с последующими ссылками).

<sup>50</sup> ECtHR. *Ananyev and Others v. Russia*. Цит. выше. § 185.

<sup>51</sup> Там же. § 184.

<sup>52</sup> ECtHR. *Kurić and Others v. Slovenia* [GC]. No. 26828/06. Judgment of 26 June 2012. § 414; ECtHR. *Hutten-Czapka v. Poland* (friendly settlement) [GC]. No. 35014/97. Judgment of 28 April 2008. § 33.

<sup>53</sup> ECtHR. *Kurić and Others v. Slovenia*. Цит. выше. § 414.

<sup>54</sup> ECtHR. *Greens and M. T. v. the United Kingdom*. Nos. 60041/08 and 60054/08. ECHR 2010 (extracts). § 118.

<sup>55</sup> ECtHR. *Ananyev and Others v. Russia*. Цит. выше. § 195.

дают своего рассмотрения восемьдесят шесть жалоб на основании ранее действовавшего законодательства.

Поправки, значительно усугубившие ситуацию со свободой собраний в России, были приняты законодателем, как следует из публично доступных источников, без какого бы то ни было анализа положений или хотя бы упоминания Конвенции и практики Суда<sup>56</sup> и, как можно ожидать, приведут к росту числа обращений в Суд.

Таким образом, по мнению авторов, обсуждаемые в настоящей статье нарушения статьи 11 Конвенции соответствуют критериям «системной проблемы», закреплённым в практике Суда.

### Дальше – хуже?

Выше авторы остановились на тех аспектах нового законодательства о публичных собраниях, которые усугубляют уже существующие проблемы, отвечающие, по нашему мнению, критериям системных. Однако, помимо этого, целый ряд положений введённого в 2012 году законодательства увеличил масштабы вмешательства со стороны национальных властей по смыслу статьи 11 Конвенции. В частности, во много раз возросли<sup>57</sup> штрафы за нарушение Закона о публичных собраниях, был введён запрет на распространение информации о массовом мероприятии до даты согласования публичного собрания с государственными органами, установлен запрет организовывать публичные собрания для лиц, которые подвергались санкциям за нарушение законодательства об организации массовых мероприятий в прошлом, введена ответственность организаторов массового мероприятия при превышении заявленного числа участников публичного собрания, введены новые санкции и добавлен новый состав административного правонарушения в связи с организацией публичного собрания и т. д.

Отдельно хотелось бы остановиться на проблемах так называемых «специально отведённых мест», введённых поправками к Закону о публичных собраниях 2012 года. Данная законодательная новелла была истолкована Конституционным Судом РФ как создающая «дополнительные условия для беспрепятственной реализации гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний»<sup>58</sup>. Однако в указанных положениях невозможно найти никаких дополнительных преимуществ, предоставленных организаторам и участникам публичных собраний в результате внесения этих изменений в законодательство.

В соответствии с поправками 2012 года публичные мероприятия, как правило, должны проводиться в специально отведённых местах, то есть организатор может подать уведомление о проведении публичного мероприятия в обычном порядке в других местах только в исключительных случаях<sup>59</sup>. Вместе с тем, как указано выше, поправки 2012 года наделяют региональные и местные органы власти практически неограниченной свободой усмотрения при определении мест, где запрещено проведение публичных собраний.

На деле новые положения законодательства о «специально отведённых местах» представляют собой необоснованное вмешательство национальных властей в права, гарантированные статьёй 11 Конвенции.

В частности, можно сослаться на мнение Венецианской комиссии о том, что «право властей определять места проведения собраний вселяет беспокойство, так как оно не соответствует самому понятию права на мирные собрания как одной из основных свобод»<sup>60</sup>. Венецианская комиссия также отметила:

«Наличие таких объектов может быть допустимым только в том случае, если оно способствует осуществлению свободы собраний и, в частности, если чётко установлено, что такие места являются лишь дополнительным

<sup>56</sup> См. сноску 6.

<sup>57</sup> Размер штрафов возрос с суммы, эквивалентной приблизительно 15–25 евро, согласно предыдущей редакции статьи 20.2 КоАП, до сумм, эквивалентных приблизительно 200–6400 евро (за различные нарушения), согласно редакции статьи 20.2 КоАП 2012 года; кроме того, редакцией КоАП 2012 года введён новый вид наказания за нарушение порядка организации или проведения публичного собрания — обязательные работы, а редакцией КоАП 2014 года — административный арест на срок до 30 суток.

<sup>58</sup> Постановление КС РФ от 2013 года, цит. выше.

<sup>59</sup> См. также: Venice Commission. Opinion No. 686/2012. Цит. выше. § 38.

<sup>60</sup> Venice Commission and OSCE/ODHIR. Joint Opinion on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia, CDLAD(2010)031, 15–16 October 2010. § 36; Venice Commission and OSCE/ODHIR. Joint Opinion on the Law on Peaceful Assemblies of Ukraine, CDL(2010)099, 08 October 2010. § 37.

вариантом — и не являются единственным вариантом или правилом — проведения мероприятия, либо если установлено, что в данных местах можно проводить мероприятия без необходимости уведомления властей»<sup>61</sup>.

В соответствии же с поправками 2012 года, напротив, такие «специально отведённые места стали «естественным» местом проведения публичных мероприятий, тогда как другие места — которые, вероятно, находятся вне пределов «видимости и слышимости» объекта публичного мероприятия, — стали исключением, нуждающимся в отдельном обосновании»<sup>62</sup>.

Таким образом, невозможно согласиться с позицией государственных органов Российской Федерации о том, что поправки 2012 года предоставляют дополнительные гарантии защиты прав, предусмотренных статьёй 11, с точки зрения «специально отведённых мест». Даже если теоретически «специально отведённое место» могло бы стать дополнительной гарантией в случае введения соответствующих положений в дополнение к существующим гарантиям свободы проведения публичного собрания, в свете нового российского законодательства данная мера, напротив, является новым ограничением.

Если рассматривать данную новеллу законодательства в совокупности с принятыми ограничениями в отношении права проведения публичных собраний в любом другом месте, «специально отведённые места» приобретают пугающее сходство с политическими «гетто».

Произошедшая попытка выдать ограничение права за его гарантию, обусловлена ли она незнанием или осуществлена целенаправленно, представляется авторам совер-

шенно недопустимой в цивилизованном и развитом правовом государстве.

## Заключение

Ситуация со свободой слова в России стремительно ухудшается. 22 июля 2014 года вступили в силу новые поправки в законодательство о публичных собраниях, которые предусматривают уголовное наказание вплоть до пяти лет лишения свободы за «неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» (ст. 212.1 УК РФ), а также ещё больше увеличивают ответственность за нарушения порядка организации и проведения публичных собраний по КоАП.

Очевидно, что тяжесть видов наказаний, предусмотренных новыми положениями КоАП и УК РФ, поднимает серьёзнейшие вопросы о наличии «правомерной цели» для подобного вмешательства в права, гарантированные статьёй 11 Конвенции, соразмерности данных мер преследуемой цели и их необходимости в демократическом обществе.

Вместо того чтобы обеспечить надлежащее решение уже существующих в отношении права на свободу собраний системных проблем, принимаемые поправки в российское законодательство игнорируют конвенционные стандарты, способствуют обострению старых проблем и создают новые, таким образом усиливая несоответствие российского законодательства Конвенции. Подобная практика, несомненно, приведёт к росту числа дел в Суде по вопросу о соблюдении Россией своих обязательств по статье 11 Конвенции.

<sup>61</sup> Venice Commission. Opinion No. 686/2012. Цит. выше. § 39.

<sup>62</sup> Там же. § 40.