



Представление материалов Правозащитного центра «Мемориал» и ОВД-Инфо

в соответствии с Правилom 9.2 Регламентa Комитетa министрoв

по надзору за исполнением судебных решений

и условий мировых соглашений

по реализации общих мер

в результате рассмотрения дела

Лашманкина и других против Российской Федерации

(заявления № 57818/09 и 14 других,

решение от 7 февраля 2017 г., текст в финальном варианте — от 29 мая 2018 г.)

20 апреля 2020 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛОССАРИЙ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
РЕЗЮМЕ	6
МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ РОССИЙСКИМИ ВЛАСТЯМИ	15
ОЦЕНКА МЕР, ПРИНЯТЫХ РОССИЙСКИМИ ВЛАСТЯМИ	16
АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ	18
I. Статья 11	18
(α) Предложения властей об изменении места, времени или порядка проведения публичных мероприятий	18
A. Отсутствие правовых критериев обоснования предложения властей	18
B. Причины отказа на практике — обоснованные правом широкого усмотрения властей и произвольные	19
B1. Иные мероприятия, запланированные в том же месте и в то же время, как причина отказа в согласовании публичного мероприятия	19
B2. Формальное вмешательство в повседневную жизнь	20
B3. Запрещение ЛГБТ-мероприятий	21
B4. Иное	21
C. Другие проблемы с качеством законодательного регулирования	22
C1. Региональные законы	22
C2. Специальные законоположения во время Кубка конфедераций ФИФА 2017 и Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018	23
D. Непрозрачность системы уведомлений	24
D1. Отсутствие подробной информации о параллельно проходящем «конкурирующем» мероприятии	24
D2. Нарушения властями правил в пользу провластных организаций	25
D3. Отсутствие открытых данных	25
E. Отсутствие требований к альтернативному месту	25
Гайд-парки	26
(β) Запрет проводить публичные мероприятия в некоторых местах	28
A. Правовые позиции Верховного и Конституционного Судов	28
Верховный Суд	28
Конституционный Суд	29
B. Региональное законодательство	30
(γ) Действие временного лимита для уведомления о публичных мероприятиях	30
A. Главное: негибкие сроки (§456)	31
B. Ситуации, при которых весь срок на подачу уведомления выпадает на государственные праздники (§§448-450)	32
C. Спонтанные собрания (§§451-455)	33
(δ) Процедура информирования организаторов о решении властей в ответ на уведомление о публичном мероприятии	33
(ε) Пресечение публичных мероприятий и задержание участников	35
A. Массовые и произвольные задержания	35
B. Необоснованное насилие со стороны полицейских и бесчеловечное обращение с задержанными участниками	36
C. Процессуальные нарушения в ходе задержаний и дальнейших арестов	36
D. Административные штрафы	37
E. Уголовное преследование	38

F. Гражданские иски к организаторам летних протестов 2019 г. в Москве	39
G. Студенты	39
H. Отключение мобильного интернета во время протестов в Москве	39
I. Мирные публичные мероприятия с небольшим количеством участников	40
(З) Меры безопасности, принимаемые полицией в ходе публичных мероприятий	40
II. Статья 13 (неэффективный судебный контроль)	42
III. Статья 5 (незаконные задержания)	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	45
ПРИЛОЖЕНИЯ	49

ГЛОССАРИЙ

КоАП	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
Конвенция	Европейская конвенция о правах человека
Уголовный кодекс, УК	Уголовный кодекс Российской Федерации
ЕНРАС	Европейский центр защиты прав человека
Европейский Суд, ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ФСБ	Федеральная служба безопасности Российской Федерации
Правительство	Правительство Российской Федерации
ПЦ «Мемориал»	Неправительственная организация Правозащитный центр "Мемориал"
Гайд-парки	Площадки или территории, специально предназначенные для публичных мероприятий в соответствии с Законом о публичных мероприятиях и соответствующими региональными законами
Дело Лашманкина	Дело "Лашманкин и др. против Российской Федерации", заявление № 57818/09 и 14 других, решение от 7 февраля 2017 г., текст в финальном варианте — от 29 мая 2018 г.
Закон о публичных мероприятиях	Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"
Постановление № 28	Постановление Пленума Верховного Суда № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» от 26 июня 2018 г.

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад подготовлен НПО Правозащитный центр «Мемориал» (далее — ПЦ «Мемориал») и правозащитным медиа-проектом ОВД-Инфо в соответствии с Правилом 9.2 Регламента Комитета министров по надзору за исполнением судебных решений и условий мировых соглашений.
2. ПЦ «Мемориал» (<https://memohrc.org>) — московская неправительственная организация, основанная в 1992 году. Правозащитный центр «Мемориал», в частности, работает в партнерстве с лондонским Европейским центром защиты прав человека (далее — EHRAC) в проекте, направленном на ведение дел в Европейском суде по правам человека (далее — Европейский Суд). В рамках этого совместного проекта в Суд подано более 700 жалоб о нарушениях прав человека в Российской Федерации.

Одним из приоритетов ПЦ «Мемориал» является защита свободы собраний.

3. ОВД-Инфо (www.ovdinfo.org) — независимый правозащитный медиапроект, занимающийся отслеживанием случаев политического преследования в России и оказанием правовой помощи жертвам таких преследований. ОВД-Инфо был создан во время массовых акций протеста в декабре 2011 года как волонтерский проект с целью распространения информации об арестах участников акций протеста. Сегодня в ОВД-Инфо действует круглосуточная федеральная горячая линия для сбора информации обо всех типах политических преследований, координации правовой помощи жертвам, обеспечения правового просвещения для активистов и исследования различных видов политических преследований в России.
4. В данном докладе описывается исполнение Российской Федерацией решения Европейского Суда по делу Лашманкина и др. против Российской Федерации, заявление № 57818/09 (далее — дело Лашманкина).
5. В деле Лашманкина Европейский Суд установил нарушения права на свободу собраний в России.

Европейский Суд признал, среди прочего, нарушения статей 11, 13 и 5 Европейской конвенции о правах человека (далее — Конвенция):

- Нарушения статьи 11 были установлены в отсутствие эффективных правовых гарантий против произвольного и дискриминационного использования широких дискреционных полномочий по отказу или удовлетворению уведомлений о проведении публичных мероприятий (§430); в неадекватных мерах, принимаемых властями в отношении не согласованных с ними мирных собраний (§§461-463 и 515) и т. д.;
- Нарушения статьи 13 (в совокупности со статьей 11) были обнаружены в отсутствие эффективных средств правовой защиты для оспаривания отказов в согласовании места, времени и способа проведения запланированного публичного мероприятия (§360);
- Нарушение статьи 5 было установлено в противоправном ограничении личной свободы участников публичных мероприятий, нарушающем также и национальное законодательство.

6. 13 апреля 2018 года Правительство Российской Федерации (далее — Правительство) представило Комитету министров План действий по реализации решений Суда по делу Лашманкина. Правительство предложило ряд мер, направленных на устранение и предотвращение выявленных Судом нарушений Конвенции.
7. В настоящем докладе мы хотели бы дать оценку предложений, внесенных Правительством, а также проинформировать Комитет министров о текущем состоянии дел с реализацией права на публичные собрания в России и дополнительных мерах, принятых Правительством после дела Лашманкина.
8. Доклад опирается на следующие источники:

- Данные, собранные ОВД-Инфо на основании запросов протестующих и организаторов протестов о правовой или медийной помощи;
- Внутренняя или опубликованная статистика ОВД-Инфо, основанная на собственном юридическом опыте помощи протестующим (так, ОВД-Инфо проводил консультации или предоставлял адвокатов для более чем 3000 человек во время протестов летом 2019 года);
- Опыт ПЦ «Мемориал» и ОВД-Инфо в оспаривании отказов в проведении публичных мероприятий;
- Анализ опубликованных судебных решений;
- Публикации ОВД-Инфо или других медиа.

Структура нашего анализа (раздел «Анализ текущей ситуации» настоящего документа) в целом следует структуре проблем, изложенных в заключении Европейского Суда по делу Лашманкина (разделы α — ζ дела Лашманкина).

РЕЗЮМЕ

9. После дела Лашманкина ситуация с правом на мирные собрания в России существенно не изменилась.
10. 26 июня 2018 года Пленум Верховного Суда выпустил Постановление № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» (далее — Постановление № 28). Это была единственная мера российских властей, которая могла эффективно изменить ситуацию. Это Постановление является позитивным шагом, поскольку содержит несколько пунктов, соответствующих выводам Европейского Суда по делу Лашманкина. Однако не все инструкции Постановления № 28 соответствуют заключению Европейского Суда, а многие из тех, что соответствуют, не реализуются на практике российскими властями и судами.
11. Ниже приводится краткое изложение проблем, поднятых в деле Лашманкина, и наша обновленная информация об их состоянии на сегодняшний день:

Проблема	Нарушения, выявленные в деле Лашманкина	Текущая ситуация
Нарушения статьи 11		

<p>(а) Предложения властей об изменении места, времени или порядка проведения публичных мероприятий заявителей</p>	<p>1. Российское законодательство предусматривает необходимость предоставления властями хорошо аргументированного обоснования своего отказа в согласовании публичного мероприятия. Однако не существует юридических критериев того, что можно считать «обоснованным» предложением. Закон не предусматривает, что в собрании может быть отказано только в том случае, если «это необходимо в демократическом обществе», и поэтому не требует какой-либо оценки обоснованности отказа (§419). Это дает властям широкую свободу действий.</p>	<p>В Постановлении № 28 предпринята попытка разъяснить понятие «обоснованное предложение». Постановление № 28 предписывает судам использовать критерий соразмерности. Власти и суды часто пренебрегают этими инструкциями: они либо расценивают указания Постановления № 28 как расплывчатые по сравнению с «конкретной» аргументацией, либо умышленно его игнорируют¹.</p>
	<p>2. Суд установил, что на практике причины отказа в согласовании публичного мероприятия часто являются произвольными и дискриминационными (§§421-429).</p>	<p>Российские власти продолжают, злоупотребляя своей широкой свободой действий, отказывать в согласовании публичных мероприятий, в частности в поддержку оппозиции или на тему экологии. Причины отказа обычно формальны и не подтверждаются никакими фактами или документацией. В качестве наиболее частых причин отказа власти ссылаются на то или иное мероприятие, якобы ранее уже запланированное в том же месте и в то же время, или на нарушение привычного порядка жизни, которое может быть вызвано</p>

¹ См. раздел I-(а)-А ниже.

		заявленным публичным мероприятием ² .
	3. Закон, предоставляющий органам власти полномочия предлагать изменение места, времени или способа проведения публичных мероприятий, не соответствует требованиям Конвенции «о качестве закона» (§430).	Местные (региональные) нормативные акты по-прежнему остаются некачественными: вводят дополнительные требования, затрудняющие организацию и проведение публичных мероприятий, содержат значительные смысловые пробелы, игнорируют практические моменты, необходимые для организации публичных мероприятий. Закон о публичных мероприятиях Санкт-Петербурга, например, не разъясняет, какой именно государственный орган должен быть уведомлен о проведении публичного мероприятия в городе, отсылая по этому вопросу к подзаконным актам ³ . Кроме того, существуют запреты на проведение публичных мероприятий в определенное время. Например, во время Кубка конфедераций ФИФА 2017 и Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 в России региональные власти ограничили все публичные мероприятия, не связанные напрямую

² См. раздел I-(a)-B ниже.

³ См. раздел I-(a)-C1 ниже.

		со спортивными соревнованиями ⁴ .
	4. Отсутствие прозрачности системы уведомлений.	Российские власти не публикуют информацию об уведомлениях и результатах их согласования, а также соответствующую статистику. Такая практика ведет к непрозрачной системе уведомлений и способствует злоупотреблениям со стороны властей ⁵ .
	5. Закон не требует, чтобы место или время, предлагаемые властями в качестве альтернативы месту или времени, выбранному организаторами, были подходящими для передачи посылы и цели публичного мероприятия (§426).	Постановление № 28 также предусматривает, что суды должны учитывать требование о соответствии альтернативного места и времени проведения публичного мероприятия, предлагаемого государственным органом, целям и социальному и политическому значению мероприятия (пункт 13). На практике этого не происходит. Власти либо вообще не предлагают альтернативное место, либо предлагают неподходящий вариант вдали от центра города, обычно на территории, специально предназначенной для публичных мероприятий (далее — «гайд-парки») ⁶ .

⁴ См. раздел I-(a)-C2 ниже.

⁵ См. раздел I-(a)-D ниже.

⁶ См. раздел I-(a)-E ниже.

<p>(β) Запрет на проведение публичных мероприятий в определенных местах</p>	<p>В России существуют законодательные запреты на проведение публичных мероприятий в определенных местах. Суд счел эти строгие ограничения чрезмерными и неоправданными для демократического государства (§§431-442).</p>	<p>До сих пор существует большое количество установленных государством запретов на проведение публичных мероприятий в определенных местах (например, на Красной площади в Москве, территориях, прилегающих к зданиям государственных и муниципальных органов власти, к аптекам, пекарням, а также на дорогах и т. д.). До настоящего времени территориальные ограничения применяются ко всем акциям без учета количества участников и тематики, в том числе и к оппозиционным акциям, а также акциям на тему прав человека⁷.</p>
--	---	---

⁷ См. раздел I-(β) ниже.

<p>(γ) Манипуляции временными рамками уведомления о публичных мероприятиях</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Временные рамки при рассмотрении уведомлений о проведении публичных мероприятий применяют формально, без принятия во внимание специфических обстоятельств каждого конкретного случая (§456). 2. Особенно часто это происходит в случаях, когда невозможно уложиться во временные ограничения, например, в случае долгих государственных праздников (§§448-450). 3. Наличие жестких и формальных сроков подачи уведомления также исключает возможность проведения спонтанных публичных мероприятий (§§451-455). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. В основном, временные ограничения остаются жесткими: согласно Постановлению № 28, уведомление, поданное по истечении установленного срока, не подлежит рассмотрению органами власти⁸. 2. Вопрос согласования публичных мероприятий во время долгих государственных праздников был решен путем изменений в законе и предоставления дополнительных дней для подачи уведомления в таких случаях⁹. 3. Однако российское законодательство по-прежнему не содержит положений, которые позволяли бы провести спонтанное публичное мероприятие без предварительного уведомления¹⁰.
---	---	--

⁸ См. раздел I-(γ)-А ниже.

⁹ См. раздел I-(γ)-В ниже.

¹⁰ См. раздел I-(γ)-С ниже.

<p>(δ) Процедура информирования организаторов в о решении властей в ответ на уведомление о проведении публичного мероприятия</p>	<p>Власти уведомляют организаторов об отказе в согласовании слишком поздно, что лишает последних возможности оспорить отказ до планируемой даты проведения мероприятия (§§457-458).</p>	<p>В Постановлении № 28 Верховный Суд заявляет, что власти должны уведомлять организаторов о своем решении в течение трех дней, даже если последний из этих дней выпадает на выходные. Следовательно, власти должны использовать все доступные средства коммуникации, чтобы обеспечить своевременное уведомление организаторов о своем решении. В случаях, когда по истечении сроков ответ не получен, предполагается, что публичное мероприятие согласовано (пункт 10). Это можно считать позитивным моментом.</p> <p>Однако все еще остается несколько серьезных проблем и упущений в законодательстве: до сих пор не регламентированы сроки дальнейших коммуникаций между организаторами и властями после получения первого ответа; инструкции на местном уровне по-прежнему не обязуют власти действовать добросовестно, и они все так же стремятся давать ответ в последнюю минуту или направлять его посредством почтового сообщения¹¹.</p>
---	---	--

¹¹ См. раздел I-(δ) ниже.

<p>(ε) Разгон публичных мероприятий и арест участников</p>	<p>Российские власти не проявляют никакой толерантности по отношению к не согласованным с властями собраниям, даже если последние являются мирными, немногочисленными, создают минимальные помехи или вовсе не мешают повседневному течению общественной жизни (§§459-463).</p>	<p>Постановление № 28 не содержит предписания проявлять толерантность по отношению к несогласованным публичным мероприятиям.</p> <p>До сих пор существуют такие проблемы, как массовые и произвольные задержания (около 2700 человек были задержаны во время протестов летом 2019 года), многочисленные административные дела в отношении участников и организаторов мирных публичных мероприятий (2320 административных дел после протестов лета 2019 года), уголовные дела, чрезмерная жестокость при задержании, должностные нарушения, совершенные сотрудниками полиции. В связи с летними протестами 2019 года Правозащитный центр «Мемориал» и ОВД-Инфо подали несколько сотен жалоб в Европейский Суд¹².</p>
---	---	--

¹² См. раздел I-(ε) ниже.

<p>(з) Излишние меры обеспечения безопасности, принимаемые полицией на публичных мероприятиях</p>	<p>Принимая исключительно радикальные меры обеспечения безопасности во время митингов, правоохранительные органы действуют предвзято и с превышением полномочий (§§464-470).</p>	<p>На митингах с большим количеством участников правоохранительные органы по-прежнему считают необходимым принимать строгие меры обеспечения безопасности: затруднение доступа на публичное мероприятие с помощью металлоискателей, избыточное количество сотрудников полиции и Росгвардии, цензура баннеров и плакатов¹³.</p>
<p>Нарушение статьи 13</p>		
<p>Неэффективный судебный контроль</p>	<p>Объем судебного рассмотрения дел об отказах в согласовании публичного мероприятия ограничен проверкой правомерности предложения изменить место, время или способ проведения публичного мероприятия и не рассматривает необходимость и целесообразность такого предложения (§§342-361, 428, 460).</p>	<p>На практике суды не осуществляют действенного контроля над неоправданным отказом в согласовании публичных мероприятий. Они применяют формальный подход и не исследуют вопрос, был отказ в проведении мероприятия объективным и целесообразным или нет. Например, из 179 случаев обжалования отказов в Московском городском суде только пять административных исков организаторов были удовлетворены (однако это случилось слишком поздно — после запланированной даты проведения мероприятия)¹⁴.</p>
<p>Нарушение статьи 5</p>		

¹³ См. раздел I-(з) ниже.

¹⁴ См. раздел II ниже.

<p>Незаконные задержания</p>	<p>В деле Лашманкина Суд постановил, что полиция задержала заявителей на публичном мероприятии с целью составления протоколов об административных правонарушениях. Суд обнаружил, что правоохранительные органы не смогли предоставить оснований в соответствии со статьей 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП), что задержания были применены в «исключительных случаях» или были «необходимы для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении». Суд пришел к заключению, что данные задержания были неправомерными (§§486-492).</p>	<p>В Постановлении № 28 было процитировано положение КоАП о том, что задержание как мера обеспечения производства по административному делу должно применяться только в исключительных случаях, а также что доставление в полицейский участок должно быть произведено как можно быстрее (пункт 40).</p> <p>Однако это не изменило ситуацию, и незаконные задержания по-прежнему систематически имеют место на публичных мероприятиях. В связи с летними протестами 2019 года Правозащитный центр «Мемориал» и ОВД-Инфо подали несколько сотен жалоб в Европейский Суд, в том числе, на основании статьи 5¹⁵.</p>
-------------------------------------	---	---

МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ РОССИЙСКИМИ ВЛАСТЯМИ

12. В плане действий, представленном Правительством 13 апреля 2018 г., указаны следующие общие меры, принятые российскими властями:

- распространение копий решения Суда по делу Лашманкина среди местных властей и судов, а также публикация решения в Интернете;
- проведение конференции (публичной дискуссии) «Россия и Европейский суд по правам человека — углубление диалога»;
- подготовка не имеющего обязательной силы обзора Верховного Суда «Универсализация правовых позиций международных правозащитных организаций, включая правовую позицию Европейского Суда, изложенную в его

¹⁵ См. раздел III ниже.

постановлениях по делам, связанным с вопросами защиты свободы собраний и ассоциаций»;

- подготовка Постановления Пленума Верховного Суда о свободе публичных мероприятий;
 - обсуждение необходимости внесения изменений в российское законодательство и правоприменительную практику.
13. 26 июня 2018 г. Пленум Верховного Суда вынес Постановление № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» (Постановление № 28).

ОЦЕНКА МЕР, ПРИНЯТЫХ РОССИЙСКИМИ ВЛАСТЯМИ

14. На наш взгляд, очевидно, что меры, принятые российскими властями, за исключением Постановления № 28, не имеют юридической силы и, следовательно, изначально неэффективны.
15. Постановление № 28 не является обязательным для российских судов и властей, хотя теоретически оно могло бы стать эффективной мерой, поскольку на практике суды обычно следуют рекомендациям Верховного Суда.
16. Принятие Постановления № 28 является позитивным событием, поскольку этот документ содержит различные инструкции, которые соответствуют позиции Европейского Суда в отношении публичных мероприятий. Например, в Постановлении № 28:
- в делах по обжалованию отказов в согласовании публичного мероприятия судам предписывается изучить, было ли вмешательство государственного органа в право на свободу собраний законным, необходимым и соответствующим законной цели (пункт 9);
 - заявляется, что суды должны принимать во внимание, было ли предложение об изменении места, времени или способа проведения публичного мероприятия сделано в пределах установленного законом трехдневного срока. Несоблюдение этого срока означает, что публичное мероприятие может расцениваться как согласованное (пункт 10);
 - предусматривается обязанность судов учитывать, что предложение об изменении места или времени публичного мероприятия или способа его проведения не должно быть произвольным или необоснованным и должно содержать конкретные факты, подтверждающие, что соображения общественных интересов делают явно невозможным проведение публичного мероприятия в выбранном месте или в выбранное время (пункт 12).
17. Однако в Постановлении № 28 есть и отрицательные моменты. Во-первых, оно содержит некоторые указания, которые не соответствуют позиции Европейского Суда (например, формальный подход, позволяющий властям привлекать к ответственности участника публичного мероприятия исключительно на основании того факта, что оно не было согласовано). Во-вторых, все еще есть пробелы, которые не были исправлены Постановлением № 28 (например, не установлены

конкретные сроки для дальнейшей коммуникации между организаторами и властями). Но самый главный отрицательный момент — это то, что на практике имеющиеся позитивные указания Постановления № 28 редко соблюдаются властями и судами.

18. В разделе «Анализ текущей ситуации» ниже мы приводим и анализируем все применимые к предмету рассмотрения положения Постановления № 28, а также их практическое применение.
19. Утверждаем, что реальная ситуация в отношении публичных мероприятий существенно не изменилась после выхода Постановления № 28. Российские власти, в том числе и суды по-прежнему допускают нарушения статей 5, 11 и 13 Конвенции в делах, аналогичных делу Лашманкина. Ярким свидетельством является то, что после летних акций протеста 2019 г. было задержано более 2700 человек и около 2300 человек были привлечены к административной ответственности. На сегодняшний день в Европейский Суд подано несколько сотен жалоб о таких нарушениях.
20. Более того, после дела Лашманкина власти приняли законодательные меры в отношении публичных мероприятий в России, которые носят негативный и ограничительный характер.
21. В октябре 2018 г. в КоАП была внесена новая статья 20.2.3, устанавливающая ответственность организаторов публичного мероприятия, если они не уведомят власти об отмене публичного мероприятия или уведомят власти о публичном мероприятии без намерения его проводить¹⁶. Кроме того, 27 декабря 2018 г. в статью о нарушениях порядка проведения публичных мероприятий 20.2 КоАП была добавлена ответственность за вовлечение несовершеннолетних в участие в несогласованном публичном мероприятии¹⁷. В то же время были внесены поправки в Закон о физической культуре и спорте. Согласно новой редакции этого Закона, президент Российской Федерации имеет право ограничивать публичные мероприятия во время любых международных спортивных мероприятий¹⁸. Таким образом, российское законодательство было изменено в сторону больших ограничений.
22. Вышеупомянутые законодательные проблемы сохраняются и в проекте нового Кодекса об административных правонарушениях, опубликованном российским Министерством юстиции в конце января 2020 г.¹⁹

¹⁶ См. статью 20.2.3 КоАП.

¹⁷ См. часть 1.1 статьи 20.2 КоАП.

¹⁸ Пункт 7 части 14.2 статьи 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ

¹⁹ См.: Часть 1: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=99059> (посещен 25 марта 2020 г.); Часть 2: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=99061> (посещен 25 марта 2020 г.). См. также соответствующее экспертное заключение юристов Правозащитного центра «Мемориал»: <https://memohrc.org/ru/reports/zaklyuchenie-na-proekt-kodeksa-rf-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-i-proekt> (посещен 25 марта 2020 г.).

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

I. Статья 11

(а) Предложения властей об изменении места, времени или порядка проведения публичных мероприятий

А. Отсутствие правовых критериев обоснования предложения властей

23. *Выводы по делу Лаиманкина (§419): согласно российскому законодательству, если власти не согласуют место или время публичного мероприятия, предложенные организатором, они должны предложить альтернативное место или время. Такое предложение должно быть «обоснованным». В деле Лаиманкина Суд установил, что российское законодательство не предусматривает материально-правовых критериев, на основе которых можно определить, являются ли предложения исполнительной власти «обоснованными». Суд также установил, что нет законодательного требования, чтобы предложение взвешивалось по степени «необходимости в демократическом обществе» и, следовательно, нет требования к российским судам оценивать его адекватность по этому параметру.*
24. В Постановлении № 28 Верховный Суд утвердил, что предложение об изменении времени или места публичного мероприятия должно содержать «конкретные» факты, свидетельствующие «об очевидной невозможности проведения этого мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время в связи с необходимостью защиты публичных интересов» (пункт 12). Верховный Суд далее перечислил эти публичные интересы: «сохранение и (или) восстановление нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной, социальной или транспортной инфраструктуры и связи (например, аварийный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения), либо необходимость поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время, в том числе ввиду угрозы обрушения зданий и сооружений или превышения нормы предельной запыляемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия), либо недопустимость создания помех движению пешеходов и (или) транспортных средств, доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, либо иные подобные причины».
25. Верховный Суд отметил, что простое неудобство, причиненное гражданам публичным мероприятием, или предположение властей о том, что может существовать риск такого неудобства, сами по себе не могут считаться уважительными причинами для изменения места или времени публичного мероприятия. В то же время Верховный Суд заявил, что причиной отказа может быть и то, что рассматриваемое публичное мероприятие нарушит «требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения» или «будет препятствовать доступу граждан к жилым помещениям и объектам инфраструктуры независимо от осуществления уполномоченными органами дополнительных мер, направленных на обеспечение соблюдения таких требований».
26. Верховный Суд постановил, что власти должны предоставить судам доказательства, подтверждающие конкретные препятствия для проведения публичного мероприятия в заявленном месте.

27. Кроме того, Верховный Суд дает указание национальным судам при рассмотрении жалоб на решения властей об изменении цели публичного мероприятия, места, типа или способа проведения мероприятия оценивать, было ли вмешательство правомерным, необходимым и соответствующим законной цели. Верховный Суд также требует рассмотрения вопроса о том, были ли причины вмешательства, объявленные государственными властями, обоснованными и достаточными.
28. Хотя вышеперечисленные указания были нацелены на улучшение существующей практики, они не оказались эффективными. На практике власти по-прежнему не указывают «конкретные» факты, препятствующие проведению собрания (см. раздел I-(α)-В ниже). В судебных процессах, касающихся обжалования отказов в согласовании публичных мероприятий, власти по-прежнему не предоставляют доказательств таких конкретных фактов, и, тем не менее, суды выносят решения в их пользу (см. раздел III ниже). Суды не оценивают адекватность мер властей. Причина такой практики в том, что либо власти считают предписания Постановления № 28 расплывчатыми в отношении того, какие «конкретные» факты должны быть приведены, либо сознательно игнорируют Постановление № 28.

В. Причины отказа на практике — обоснованные правом широкого усмотрения властей и произвольные

29. *Выводы по делу Лашманкина (§§421-430): Суд установил, что российские власти обладают широким усмотрением в вопросе отказа в согласовании публичного мероприятия. Суд установил, что причины отказа в согласовании мероприятия часто носят произвольный и дискриминационный характер.*
30. Утверждаем, что на сегодняшний день ситуация не изменилась. На практике отказы и альтернативные предложения остаются необоснованными. Ниже приведены примеры наиболее частых причин, объявляемых властями, а также объяснение того, почему эти причины являются ненадлежащими и произвольными.

В1. Иные мероприятия, запланированные в том же месте и в то же время, как причина отказа в согласовании публичного мероприятия

31. *Выводы по делу Лашманкина (§422): Суд счел, что отказ в согласовании места и времени проведения публичного мероприятия на том основании, что в этом же месте и в это же время проводится другое мероприятие, является вмешательством в реализацию права на свободу собрания, и не нашел достаточных и объективных указаний на то, что оба мероприятия не могли быть проведены надлежащим образом с привлечением сил полиции.*
32. Означенная проблема не была решена в Постановлении № 28. В документе упоминались только "конкурирующие" мероприятия, проводимые в гайд-парках (см. Раздел I-(α)-Е ниже).
33. На практике ссылка на «конкурирующее» мероприятие по-прежнему используется властями как формальное основание для отказа в согласовании публичного мероприятия.
34. Например, в сентябре и октябре 2019 года активисты Нефтекамска подали 20 уведомлений о проведении публичного мероприятия на экологическую тематику, однако администрация все 20 уведомлений отклонила. Каждый раз администрация утверждала, что другая организация уже подала уведомление на проведение

мероприятия в то же время и в том же месте, не объясняя, почему эти два мероприятия несовместимы. Более того, на самом деле конкурирующие мероприятия в выбранных организаторами местах не проводились²⁰. Другой пример: экоактивисты в Красноярске не смогли согласовать акцию в центре города, так как подходящие площадки в разные дни и часы (с 7 по 14 апреля 2019 года, с 9 до 21 часа), по словам Администрации, были уже заняты другими публичными мероприятиями — причем, как выяснилось, все 53 уведомления на этот период времени подавал один человек²¹.

35. Другая проблема — конкуренция между публичными и массовыми мероприятиями. Массовые мероприятия и фестивали организуются иным образом и в соответствии с другими установленными законом сроками, чем публичные мероприятия. Например, в Москве²² и Нижнем Новгороде²³ организаторы культурного массового мероприятия должны уведомить власти не менее чем за месяц, а в Санкт-Петербурге²⁴ — не позднее, чем за 15 дней до предполагаемого события. В то же время о публичных мероприятиях, согласно федеральному закону²⁵, компетентные органы должны быть уведомлены не ранее, чем за 15 дней до проведения. Таким образом, массовые мероприятия имеют установленный законом приоритет перед публичными - их организаторы могут раньше выбрать подходящие места.

В2. Формальное вмешательство в повседневную жизнь

36. *Выводы по делу Лаиманкина (§§422-423): Суд установил, что во многих случаях отказ властей согласовать публичное мероприятие основывался на утверждении о том, что это событие нарушает порядок повседневной жизни горожан, при этом не учитывались способы минимизировать подобные нарушения. Это было расценено как неоправданное вмешательство в право на реализацию свободы собраний.*
37. Власти по-прежнему используют стандартные формулировки при выдаче отказа в ответ на уведомления о публичных мероприятиях, например: «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». Городские власти прибегают к

²⁰ См.

<https://ovdinfo.org/stories/2019/11/19/v-bashkirii-20-raz-za-dva-mesyaca-ne-soglasovali-ekologicheskiiy-miting-rasskaz> (посещен 16 апреля 2020 года).

²¹ См.

<https://ovdinfo.org/stories/2019/05/17/chastnye-gorodskie-ploshchadi-i-53-feykovyh-piketa-kak-v-krasnoyarske> (посещен 16 апреля 2020 года).

См. также:

<https://ovdinfo.org/express-news/2019/11/25/vlasti-permi-ne-soglasovali-akciyu-alyansa-vrachey-posvyashchen-pyuu> (посещен 16 апреля 2020 года).

²² пункт 3 Указа № 1054-РМ Мэрии Москвы от 5 октября 2000 года, <http://docs.cntd.ru/document/3621658> (посещен 16 апреля 2020 года).

²³ пункт 5 Постановления № 3881 Администрации Нижнего Новгорода от 27 сентября 2011 года, <http://docs.cntd.ru/document/944954920> (посещен: 16 апреля 2020 года).

²⁴ пункт 2 Декрета № 28-Р Губернатора Санкт-Петербурга от 2 апреля 1999 года, <http://docs.cntd.ru/document/201329> (посещен 16 апреля 2020 года).

²⁵ Федеральный закон № 54-ФЗ от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

этой формулировке, не объясняя, какие именно нарушения возможны и не рассматривая способы их минимизировать²⁶.

38. «Проведение ремонтных работ» также является часто используемой причиной отказа²⁷. Власти обычно не предоставляют какой-либо подробной информации о таких работах и не объясняют, как именно эти работы могут препятствовать проведению публичного мероприятия. Когда подобные отказы обжалуются в суде, власти могут снова не предоставить эту информацию или доказательства того, что ремонтные работы действительно были проведены, но суд по-прежнему выносит решение в их пользу²⁸.

В3. Запрещение ЛГБТ-мероприятий

39. *Вывод по делу Лаиманкина (§429): Суд счел недопустимыми дискриминационные запреты ЛГБТ-мероприятий.*

В России запрещена «пропаганда» ЛГБТ, а именно распространение «информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях, вызывающей интерес к таким отношениям» (ч. 1 ст. 6.21 КоАП). Под этот запрет попадает практически любая информация об ЛГБТ. По этой причине на практике также запрещены все демонстрации, посвященные правам ЛГБТ (подробнее см. Коммуникацию Европейского Суда по делу Николая Алексева против России, №№ 4916/07; 25924/08; 14599/09). Постановление № 28 не содержит позитивных рекомендаций и указаний по поводу проведения ЛГБТ-мероприятий.

В4. Иное

40. *Выводы по делу Лаиманкина (§421): Суд счел, что власти ссылаются на широкий спектр причин для обоснования своих предложений об изменении места, времени или способа проведения публичного мероприятия. Кроме того, властям не приходится доказывать, что приведенные причины были достаточными для реального ограничения свободы собраний, то есть что ограничения были*

²⁶ См.

<https://ovdinfo.org/express-news/2019/12/01/levomu-soprotivleniyu-ne-soglasovali-akciyu-v-chest-dnya-konstitucii-rossii>;

<https://ovdinfo.org/express-news/2019/11/25/v-moskve-vlasti-ne-soglasovali-akciyu-posvyashchennuyu-probleme>;

<https://ovdinfo.org/express-news/2019/10/26/levomu-soprotivleniyu-ne-soglasovali-akciyu-v-chest-oktyabrskoy-revolyucii>;

<https://ovdinfo.org/express-news/2019/10/29/v-moskve-vlasti-otkazalis-soglasovat-pikety-v-zashchitu-zhivotnyh> (посещены 16 апреля 2020 года) и др.

²⁷ См.

<https://ovdinfo.org/express-news/2019/01/16/vlasti-peterburga-ne-soglasovali-miting-pamyati-markelova-i-baburovoy>;

<https://ovdinfo.org/articles/2019/09/05/sokolniki-dlya-nesoglasovannyh-kak-v-moskve-ne-razreshayut-rayonnye-mitingi-i>;

<https://ovdinfo.org/express-news/2019/10/25/v-kirove-sud-priznal-zakonnym-otkaz-vlastey-soglasovat-piket-na-5-chelovek-v> (посещены 16 апреля 2020 года).

²⁸ См.

<https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/586297a2-7971-44e5-b8dc63c14fb63109?caseNumber=33%D0%B0-1324/18> (посещен 16 апреля 2020 года).

необходимы в демократическом обществе и, в частности, имеют разумную и законную цель.

41. На сегодняшний день ситуация не изменилась. Представители власти по-прежнему называют широкий спектр причин, обосновывающих их предложения по смене места, времени и способа проведения публичного мероприятия. Ниже приведены примеры таких причин:
- 25 февраля 2020 года префектура Центрального округа Москвы отказалась согласовать публичное мероприятие с 15 участниками в поддержку основателя сайта WikiLeaks и активиста Джулиана Ассанжа и свободы СМИ в целом²⁹. Власти решили, что тема этого публичного мероприятия не связана с Россией, а значит — противоречит следующему положению закона: «Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики»³⁰.
 - В марте 2017 года в Пензе городские власти предложили организаторам антикоррупционного митинга изменить место его проведения. Организаторы предполагали, что в акции примет участие 200 человек, но городские власти заявили, что они оценивают количество будущих участников в 20-30 человек и что меньшая площадь будет более подходящей для мероприятия. Однако после митинга в отчете президентскому Совету по правам человека местные власти сообщили, что в этом мероприятии приняли участие 300 человек³¹.

С. Другие проблемы с качеством законодательного регулирования

42. *Выводы по делу Лашманкина (§430): Суд счел, что положения российского внутреннего законодательства, регулирующие полномочия властей предлагать изменение места, времени или способа проведения публичных мероприятий, не соответствуют требованиям Конвенции о «качестве закона».*
43. Утверждаем, что на сегодняшний день ситуация не изменилась (см. выше разделы I-(α)-А и В). Помимо прочего, существуют и другие аспекты вопроса о «качестве закона», которые необходимо учитывать в российских законодательных положениях, регулирующих проведение публичных мероприятий. Во-первых, существуют региональные законы, регулирующие порядок уведомления о публичном мероприятии. Во-вторых, во время проведения Кубка конфедераций ФИФА 2017 и Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 в России действовали особые правовые нормы.

С1. Региональные законы

44. Закон о публичных мероприятиях не регулирует процедуру подачи уведомления, предлагая региональным законодателям определять ее самостоятельно. Более того, понятие «порядок подачи уведомлений» в Законе не раскрывается. Вследствие этого местные власти по-разному понимают и регулируют эту процедуру.

²⁹ См. Приложение № 1.

³⁰ См. ч. 1 ст. 2 Закона о публичных мероприятиях.

³¹ См. <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#3-6> (посещен 25 марта 2020 года).

45. В большинстве случаев региональные законы вводят дополнительные требования, которые затрудняют организацию и проведение публичных мероприятий. Чрезмерно детализированные в некоторых частях местные законы содержат значительные пробелы в части информации, действительно необходимой на практике для организации мероприятия³². Например, закон о публичных мероприятиях Санкт-Петербурга не уточняет, какой из органов власти следует уведомлять о проведении мероприятия — вместо этого он ссылается на подзаконные акты. По состоянию на март 2020 года подобные пробелы обнаруживаются в местных законах 53-х регионов России³³. Поскольку отсутствует единый орган власти, ответственный за рассмотрение уведомлений, представленное уведомление может быть подано не в тот орган. В этом случае мероприятие не будет согласовано.
46. Еще одну проблему составляет сложность региональной нормативной базы и противоречие между местными актами. Например, существуют три противоречащих друг другу подзаконных акта, которые регулируют уведомления об акциях на Комсомольской площади в Якутске³⁴.

С2. Специальные законоположения во время Кубка конфедераций ФИФА 2017 и Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018

47. Работа над законодательством по регулированию публичных мероприятий во время Кубка конфедераций ФИФА 2017 и Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 началась задолго до самих спортивных мероприятий³⁵.
48. В 2013 году был принят первый федеральный закон о подготовке к чемпионату и его проведении³⁶. Для обеспечения общественной безопасности закон предоставлял президенту³⁷ право запрещать публичные мероприятия, не связанные напрямую со спортивными соревнованиями.
49. В мае 2017 года был опубликован президентский указ о мерах безопасности во время Кубка конфедераций и Чемпионата мира по футболу³⁸. Он предоставлял³⁹ региональным властям право ограничивать проведение мероприятий, напрямую не связанных с Кубком конфедераций и Чемпионатом мира, с 1 июня по 12 июля 2017 года и с 25 мая по 25 июля 2018 года соответственно⁴⁰.

³² См. https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreshchat_2#5 (посещен 25 марта 2020 года).

³³ См. https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreshchat_2#5 (посещен 25 марта 2020 года).

³⁴ См. https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreshchat_2#4-3 (посещен 25 марта 2020 года).

³⁵ См. <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#11-1> (посещен 25 марта 2020 года).

³⁶ См. <https://rg.ru/2013/06/11/championat-dok.html> (посещен 25 марта 2020 года).

³⁷ Ст. 12 (1.1) Федерального закона № 108-ФЗ от 7 июня 2013 года.

³⁸ См. <https://rg.ru/2017/05/10/prezident-ukaz202-site-dok.html> (посещен 25 марта 2020 года).

³⁹ Раздел 11 Постановления Президента № 202 от 9 мая 2017 года.

⁴⁰ Кроме того, местные власти в некоторых городах выделяли специальные места для публичных мероприятий (обычно не совпадавшие с гайд-парками). Они также значительно ограничили количество участников (в большинстве случаев лимит составлял 100–150 человек) и ввели жесткие правила относительно выделенного времени для публичных мероприятий (например, в Екатеринбурге разрешалось проводить публичные мероприятия только между 14 и 16 часами). В некоторых случаях муниципальные власти выходили за рамки полномочий, предоставленных им указом президента. В Ростове-на-Дону ограничивалось не только время проведения публичных мероприятий, но и их продолжительность (не более двух часов). В Нижнем Новгороде в постановлении перечислены места, где нельзя проводить публичные мероприятия, даже если они имеют отношение к чемпионату. В большинстве городов действовало правило об информировании территориальных подразделений Министерства внутренних дел (далее — МВД) и ФСБ России о получении уведомления, а иногда даже о необходимости получения разрешения на проведение публичного мероприятия непосредственно от этих учреждений. Также существует путаница в отношении сроков: в некоторых городах ограничения

50. На практике в этот период в России задерживали даже участников одиночных пикетов. Так, 14 июля 2014 года был задержан, а затем признан виновным по части 2 статьи 20.2 КоАП (проведение публичного мероприятия без подачи уведомления) Егор Екимов. Он проводил одиночный пикет против Чемпионата мира и политических репрессий⁴¹.
51. По меньшей мере 1721 участник мирных протестов был задержан в России во время Кубка конфедераций ФИФА 2017⁴² и 114 человек — во время Чемпионата мира ФИФА 2018⁴³.
52. Наконец, в 2018 году в Закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» были внесены поправки. Согласно новой версии закона, президент Российской Федерации вправе ограничивать проведение публичных мероприятий во время любых международных спортивных мероприятий⁴⁴.

D. Непрозрачность системы уведомлений

53. Как показывает практика, российские власти не публикуют информацию об уведомлениях о проведении публичных мероприятий и о результатах их рассмотрения. Власти не предоставляют организаторам подробную информацию о конкурирующих мероприятиях или других причинах ограничения свободы собраний. В целом, эти упущения ведут к полной непрозрачности процедуры согласования.
54. Отмечается, что на практике у такой политики есть следующие негативные последствия:
- организаторы не могут убедиться в достоверности причин, выдвигаемых властями;
 - власти могут, пользуясь непрозрачностью, нарушать порядок согласования;
 - у гражданского общества нет возможности контролировать текущую ситуацию с согласованием публичных мероприятий.
55. Ниже представлены примеры упомянутых проблем.

D1. Отсутствие подробной информации о параллельно проходящем «конкурирующем» мероприятии

56. Мы видим, что «конкурирующие» мероприятия часто проводят провластные организации. Возможно, в некоторых случаях их проводит кто-то, не связанный с властями, но судить об этом сложно, поскольку власти неохотно раскрывают информацию о таких альтернативных акциях. В 2017 году организаторы протестных акций 26 марта получили 37 отказов, в которых говорилось о других мероприятиях, проведение которых якобы уже запланировано в изначально

Чемпионата мира по футболу применялись непосредственно к акциям, проводившимся в период с 25 мая по 25 июля 2018 года, в то время как в других они распространялись на уведомления, полученные властями в течение этого срока.

⁴¹ См.

<https://ovdinfo.org/express-news/2018/07/14/v-peterburge-zaderzhali-piketchika-s-risunkom-kritikuyushchim-chempionat> (посещен 25 марта 2020 года).

⁴² См. Приложение No. 2.

⁴³ См. Приложение No. 3.

⁴⁴ Раздел 7 Ст. 20 (14.2) Федерального закона о физкультуре и спорте № 329-ФЗ от 4 декабря 2007 года.

предложенном организаторами месте. В 24 отказах из 37 не было указано название «конкурирующего» мероприятия, в 23 — организатор, а в 16 не называлось ни то, ни другое. Иногда по ответу нельзя понять даже, идет ли речь о публичном или культурном массовом мероприятии. Несколько уведомлений об акциях 26 марта в Казани отклонили «в связи с ранее запланированными в указанных местах мероприятиями», в Белгороде организатору сообщили, что оба места «будут заняты»⁴⁵.

D2. Нарушения властями правил в пользу провластных организаций

57. Отсутствие детальной информации о «конкурирующих» мероприятиях дает возможность нарушать процедуру в пользу проправительственных организаций. Лучшей иллюстрацией здесь может послужить история вокруг согласования акции 26 марта 2017 года в Чебоксарах.
58. 14 марта 2017 года «Молодая гвардия Единой России» забронировала огромное количество площадок по всему городу с 7 до 22 часов с количеством участников 200 человек. На следующий день на одну из этих площадок подал уведомление организатор антикоррупционного митинга. Администрация города ответила, что место занято, и предложила перенести акцию на другой день. Организатор в ответ, следуя закону, потребовал от администрации предложить ему другое свободное место, но снова получил предложение изменить дату. 22 марта он подал уведомление о проведении пикета на площадке, которая не значилась в списке занятых «Молодой гвардией» мест. «Молодая гвардия» подала уведомление о мероприятии в том же месте на следующий день, 23 марта, в виде дополнения к заявке от 14 марта. Несмотря на опоздание «Молодой гвардии», администрация приняла их документ и сообщила организатору протестной акции, что место будет занято⁴⁶. Детали этого дела были раскрыты случайно при проведении исследования по материалам доклада президентского Совета по развитию гражданского общества и правам человека⁴⁷.

D3. Отсутствие открытых данных

59. Власти, как правило, не стремятся раскрывать данные, которые могли бы прояснить масштабы и причины отказов в согласовании. Хотя сбор этих данных, очевидно, ведется: так, из доклада⁴⁸ Уполномоченного по правам человека за 2014 год нам известно, что количество отказов в согласовании публичных мероприятий в этот год варьировалось от 8,5% в Екатеринбурге до почти четверти (23%) в Самаре.
60. В марте 2016 года первый замминистра внутренних дел Александр Горовой открыто заявил⁴⁹: «Мы заметили возросшее количество отказов в проведении митингов и демонстраций, возрастает количество несогласований»⁵⁰.

E. Отсутствие требований к альтернативному месту

61. *Выводы по делу Лашманкина (§426): Суд отметил, что Закон о публичных мероприятиях не требует, чтобы место или время, предложенные властями в качестве альтернативы, не противоречили выраженной идеи, которую стремятся донести организаторы. Суд счел, что практика, при которой власти*

⁴⁵ См. <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#4-2-1> (посещен 25 марта 2020 года)

⁴⁶ См. <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#4-2-1> (посещен 25 марта 2020 года).

⁴⁷ См. <http://president-sovet.ru/documents/read/575/> (посещен 25 марта 2020 года).

⁴⁸ См. <https://rg.ru/2015/05/06/doklad-site-dok.html> (посещен 25 марта 2020 года).

⁴⁹ См. <https://tass.ru/politika/2707418> (посещен 25 марта 2020 года).

⁵⁰ См. <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#2> (посещен 25 марта 2020 года).

допускают мероприятие только на площадке, недоступной глазам и ушам целевой аудитории, там, где его влияние будет сведено к минимуму, не соответствует требованиям Статьи 11 Конвенции.

62. Постановление № 28 предусматривает, что суды должны учитывать следующее: от местных властей требуется предложить для публичного мероприятия такую альтернативу времени или места, чтобы она обеспечивала возможность достижения правомерных целей этого мероприятия и соответствовала его социальному и политическому значению (пункт 13).
63. Утверждаем, что на практике этого не происходит.
64. Согласно информации на сайте ОВД-Инфо, по крайней мере в 225 случаях с июля 2018 года власти при отказе в согласовании публичного мероприятия не предложили подходящей альтернативы места или времени мероприятия⁵¹.
- 64.1. В 38 случаях власти предложили места за пределами городских центров⁵². Нам известно о трех оспоренных в суде случаях — во всех трех суды признали действия властей легитимными.
- 64.2. В 40 случаях власти предложили провести мероприятие на специальных территориях для публичных мероприятий (так называемые «гайд-парки», подробнее о них см. ниже)⁵³. Нам известно о пяти попытках обжаловать в суде предложения властей. В четырех случаях суды признали действия властей законными, а в одном случае — незаконными.
- 64.3. В 147 случаях власти не предложили для мероприятия вообще никакого альтернативного места⁵⁴. У нас есть данные о 36 случаях обжалования. В 25 случаях суд объявил действия властей легитимными и в 11 — нелегитимными.
65. Отдельно стоит описать региональное законодательство и практику проведения публичных мероприятий в гайд-парках.

Гайд-парки

66. Федеральный закон требует от региональных органов власти определять специальные места для публичных мероприятий, так называемые гайд-парки. Уведомления о проведении собраний в таких местах не требуются, если одновременно собирается не более установленной законом субъекта Российской Федерации предельной численности участников (не менее 100 человек)⁵⁵.
67. На практике это положение закона ограничивает защиту права на публичные мероприятия по следующим причинам:
- 67.1. Несмотря на общее правило о том, что предварительные уведомления о публичных собраниях в гайд-парках не требуются (если численность участников не превышает предельной численности, установленной законом субъекта), некоторые региональные законы требуют от организаторов собраний в гайд-парках предварительно «информировать» органы власти о таких мероприятиях. На

⁵¹ См. Приложение No. 4.

⁵² Там же, Раздел 1.

⁵³ Там же, Раздел 2.

⁵⁴ Там же, Раздел 3.

⁵⁵ 5 параграф 1.1. Ст. 8 Федерального закона 54-ФЗ от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (здесь и далее «Закон о публичных мероприятиях»).

практике такое информирование оказывается схожим со стандартной подачей уведомлений о согласовании публичного мероприятия в любом другом месте (см., например, законы Калмыкии, Костромской и Калининградской областей)⁵⁶, или даже более трудным⁵⁷.

67.2. Гайд-парки обычно расположены за пределами городских центров, так что организаторы не способны привлечь внимание широкой общественности⁵⁸. К примеру, единственным гайд-парком в Москве остается парк «Сокольники». Мало того, что сам парк расположен за пределами центра города, так и пространство для собраний спрятано глубоко в парке: чтобы добраться туда от ближайшей станции метро, требуется более 20 минут⁵⁹. Ранее существовало пространство для 2000 людей в «Парке Горького», но оно было закрыто в 2015 году без объяснения причин⁶⁰.

67.3. Гайд-парки становятся единственными пространствами для собраний. В Постановлении № 28 Верховный Суд указывает, что существование гайд-парков не должно препятствовать возможности организаторов выбирать другие места для проведения публичных мероприятий (пункт 17). Несмотря на это на практике органы власти стремятся ограничить доступные опции только гайд-парками⁶¹. Законодательство фактически поощряет такие действия, указывая, в частности: *«После определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с частью 1.1 настоящей статьи специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах»*⁶².

Российские суды по умолчанию рассматривают гайд-парки как наиболее рациональные альтернативные варианты, не принимая во внимание при этом цели публичного мероприятия (см. параграф 65.2 выше).

67.4. В организации собраний в гайд-парках также может быть отказано. Согласно закону, организаторы должны направить информирование о проведении публичного мероприятия в гайд-парке. В Постановлении № 28 Верховный Суд указывает, что органы власти могут запретить собрание в гайд-парке, только если информирование о «конкурирующем» мероприятии было отправлено ранее и оба мероприятия превысят предельную заполняемость площадки, или в случае, когда есть риск, что полиция не сможет обеспечить мирное и безопасное проведение обоих мероприятий (пункт 15).

⁵⁶ См. <https://ovdinfo.org/reports/specialnye-ploshchadki-dlya-mitingov#8> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁵⁷ Например, в Ямало-Ненецком автономном округе и в Ставропольском крае информирование о проведении собрания в специально отведенном месте должно быть подано не позднее 10 дней до планируемого мероприятия. Это правило распространяется и на пикеты, о проведении которых в обычном порядке можно уведомлять за 5 дней до проведения (ч. 1 ст. 7 Закона о публичных мероприятиях).

⁵⁸ См. <https://ovdinfo.org/reports/specialnye-ploshchadki-dlya-mitingov#11> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁵⁹ См.

<https://ovdinfo.org/articles/2019/09/05/sokolniki-dlya-nesoglasovannyh-kak-v-moskve-ne-razreshayut-rayonnye-mitingi-i> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁶⁰ См.

<https://ovdinfo.org/articles/2020/02/27/mesto-ne-dlya-vstrech-kak-unichtozhili-gayd-park-v-stolichnom-parke-gorkogo> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁶¹ См.

<https://ovdinfo.org/articles/2019/09/05/sokolniki-dlya-nesoglasovannyh-kak-v-moskve-ne-razreshayut-rayonnye-mitingi-i>; <https://ovdinfo.org/reports/specialnye-ploshchadki-dlya-mitingov#11> (посещен 16 апреля 2020 года)

⁶² Параграф 1.1. ст. 8 Закона о публичных мероприятиях.

Однако некоторые региональные законы все еще указывают на приоритет акций, согласованных в гайд-парках, перед акциями, не требующими согласования (см., например, законы Астраханской, Свердловской, Тамбовской областей, Забайкальского края)⁶³. К примеру, региональное законодательство в Астраханской области обязывает организатора акции в гайд-парке, не требующей согласования, отменить мероприятие, в случае если оно проходит в одно и то же время и на одном пространстве с согласованной ранее акцией.

(в) Запрет проводить публичные мероприятия в некоторых местах

68. *Выводы по делу Лашманкина (§§431-442): Суд постановил, что полный запрет на проведение публичных мероприятий в некоторых местах настолько широко очерчен, что противоречит статье 11 §2.*
69. Мы заявляем, что полные запреты на проведение публичных мероприятий в некоторых местах все еще действуют согласно Закону о публичных мероприятиях и соответствующему региональному законодательству. Кроме того, законодательный термин «непосредственно прилегающие территории» не определен.
70. Несмотря на то, что есть позитивные изменения в региональном законодательстве, а также в правовых позициях Верховного и Конституционного Судов, проблема с неоправданным полным запретом на проведение публичных мероприятий в некоторых местах продолжает существовать.

А. Правовые позиции Верховного и Конституционного Судов

Верховный Суд

71. В Постановлении № 28 Верховный Суд указывает, что лицо, организующее или проводящее публичное мероприятие на территории, непосредственно прилегающей к местам, указанным в Законе о публичных мероприятиях или соответствующем региональном законодательстве, не должны нести административное наказание, в случае если граница соответствующей непосредственно прилегающей территории возле конкретных строений не определена законом или специальным указом (пункт 29). В то же время Верховный Суд не дает определения термину «непосредственно прилегающий» в целом.
72. Ниже приводятся примеры таких случаев:
- 15 июля 2019 года председатель Совета правозащитного центра «Мемориал» Александр Черкасов, глава Комитета «Гражданское содействие» Светлана Ганнушкина и журналистка «Новой Газеты» Елена Милашина были задержаны во время публичного мероприятия на Красной площади⁶⁴. Это был пикет с участием трех человек, целью которого было привлечь внимание к отсутствию сколько-нибудь эффективного расследования убийства правозащитницы Натальи

⁶³ См. <https://ovdinfo.org/reports/specialnye-ploshchadki-dlya-mitingov#7>;
<https://ovdinfo.org/expressnews/2020/02/18/v-astrahani-ne-soglasovali-piket-pamyati-nemcova-no-predlozhili-pogvesti> (посещен 16 апреля 2020 года) и др.

⁶⁴ См. <https://ovdinfo.org/express-news/2019/07/15/na-krasnoy-ploshchadi-v-moskve-zaderzhali-pravozashchitnikov-z-a-pikety-v> (посещен 25 марта 2020 года).

Эстемировой. Участники были привлечены к административной ответственности и оштрафованы (штрафы варьировались в диапазоне от 10 до 150 тысяч рублей)⁶⁵.

- 13 мая 2019 года известный российский шоумен Сергей Зверев был привлечен к административной ответственности и оштрафован на сумму 15 тысяч рублей за проведение на Красной площади одиночного пикета для привлечения внимания к экологическим проблемам озера Байкал⁶⁶.
74. Всего, согласно данным ОВД-Инфо, с июля 2018 года по меньшей мере 57 человек были задержаны или привлечены к административной ответственности из-за общего запрета на проведение публичных мероприятий на Красной площади в Москве⁶⁷. Большинство из этих людей проводило одиночный пикет.
75. Кроме того, публичные мероприятия на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям суда, все еще запрещены законом и на практике. Согласно данным ОВД-Инфо, с февраля 2017 года по меньшей мере 74 человека были задержаны или привлечены к административной ответственности из-за запрета на проведение публичных мероприятий вблизи зданий суда⁶⁸.

Конституционный Суд

76. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 года № 33-П признано, что установленные местным законодательством запреты на проведение публичных мероприятий в пределах (радиусе) 50 метров от входа в здания, занимаемые государственными или муниципальными органами власти и учреждениями, выходят за пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации⁶⁹.
77. Конституционный Суд также признал, что общий запрет на проведение публичных мероприятий на Стефановской площади в Сыктывкаре (который относится ко всем публичным мероприятиям без исключений) является серьезной угрозой правам и свободам человека. Таким образом, согласно Постановлению Конституционного Суда, до внесения необходимых изменений в законодательство абсолютный запрет на проведение публичных мероприятий на Стефановской площади в Сыктывкаре не может быть обоснован формальной ссылкой на местный закон. Такой отказ обязательно должен содержать объяснение, почему, принимая во внимание заявленные параметры конкретного публичного мероприятия, его проведение вызовет реальную и не устранимую иным образом угрозу правам и свободам человека и гражданина, обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности.

⁶⁵ 65 См.

https://memohrc.org/ru/news_old/sud-oshtrafoval-gannushkinu-na-150-tysyach-rublej-za-akciyu-vgodovshchinu-ubiystva,

https://memohrc.org/ru/news_old/sud-oshtrafoval-pravozashchitnika-cherkasova-za-piketna-krasnoy-ploshchadiv-den-desyatoy (посещены 25 марта 2020 года).

⁶⁶ 66 См.

https://memohrc.org/ru/news_old/shoumen-sergey-zverev-obratilsya-v-espch-v-svyazi-so-shtrafom-za-piket-vozl-e-krasnoy (посещен 25 марта 2020 года).

⁶⁷ См. Приложение No. 5.

⁶⁸ См. Приложение No. 6.

⁶⁹ Постановление Конституционного Суда № 33-П/2019 от 01.11.2019

<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision435741.pdf>. Данное Постановление было отражено в решении Европейского Суда по правам человека в деле Каблиш против Российской Федерации от 30.04.2019 (Приложения № 48310/16 и № 59663/17).

78. Согласно законодательству Российской Федерации, в шестимесячный срок законодательные органы регионов должны привести данные законы в соответствие с Постановлением Конституционного Суда. В вышеупомянутом случае этот срок определен до 1 мая 2020 года.

В. Региональное законодательство

79. По состоянию на ноябрь 2019 года, ситуация в отношении законодательных запретов на публичные мероприятия на определенных территориях была следующая:

- запреты на публичные мероприятия в непосредственной близости различных зданий, занятых органами власти, были установлены в 46 регионах⁷⁰. Расстояние до этих зданий различалось в зависимости от региона и ранжировалось от 5 до 250 метров или было вообще не определено (в 14 регионах);
- запреты на публичные мероприятия на особых территориях, таких как скверы или улицы, были установлены в 7 регионах⁷¹;
- запреты на публичные мероприятия в непосредственной близости от различных объектов городской инфраструктуры, например, жилых домов, дорог, аптек, пекарен и т. д., были установлены в 63 регионах⁷².

80. Например, публичные собрания запрещены на более чем 73% территории Нижнего Новгорода, 58% территории Новосибирска, 47% территории Кирова, 36% Йошкар-Олы и Казани и более чем на 30% территории Екатеринбурга⁷³.

81. Из-за Постановления Конституционного Суда от 1 ноября 2019 года некоторые российские регионы начали отменять запреты на публичные мероприятия вблизи зданий, занимаемых государственными или муниципальными органами власти. Так или иначе, региональное законодательство не отменило другие законодательные запреты на проведение публичных мероприятий в определенных местах. Как результат, до настоящего времени все еще запрещено проводить публичные мероприятия в значительной части городских территорий России.

82. Вместе с тем есть и положительные примеры изменений в региональных законах. 25 марта 2020 года Конституционный Суд Республики Ингушетия постановил, что все территориальные запреты на проведение публичных мероприятий, установленные законодательством республики, противоречат Конституции Республики Ингушетия⁷⁴.

(γ) Действие временного лимита для уведомления о публичных мероприятиях

83. *Выводы по делу Лашманкина (§§451-456): Суд постановил, что автоматическое и жесткое применение ограничений по срокам уведомления без какого-либо внимания к специфическим обстоятельствам каждого дела создает помехи, которые не являются легитимными в соответствии со ст. 12 §2 Конвенции. В большей мере это касается особенного случая, когда невозможно соблюдать сроки подачи*

⁷⁰ См. <https://ovdinfo.org/reports/regionalnye-zaprety#3> (посещен 25 марта 2020 года).

⁷¹ См. <https://ovdinfo.org/reports/regionalnye-zaprety#3> (посещен 25 марта 2020 года).

⁷² См. <https://ovdinfo.org/reports/regionalnye-zaprety#3> (посещен 25 марта 2020 года).

⁷³ См. <https://tn.ovdinfo.org/nizhniy> (посещен 25 марта 2020 года).

⁷⁴ Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия № 25-П от 25.03.2020, <https://ksri.ru/?p=4076> (посещен 16.04.2020)

уведомления, например, из-за государственных выходных, в случаях мирного спонтанного собрания и других.

84. Утверждаем, что ситуация на сегодняшний день не изменилась, как описано ниже.

А. Главное: негибкие сроки (§456)

85. Согласно закону, организаторы обязаны уведомить органы власти о публичном мероприятии не ранее, чем за 15 дней, но не позднее, чем за 10 дней до предполагаемой даты мероприятия. Есть исключение для пикетирования: уведомление о проведении пикета может быть подано не позднее, чем за три дня до события. Чтобы подать уведомление своевременно, организатор должен корректно определить первый и последний дни временного окна.

86. В Постановлении № 28 Верховный Суд уточнил, что 10-й и 15-й день между уведомлением и публичным мероприятием не включают ни день уведомления, ни день мероприятия (пункт 6 Постановления № 28). В результате Верховный Суд сдвинул крайний срок и сделал временные рамки для подачи уведомления менее удобными, чем они были согласно буквальному толкованию Закона о публичных мероприятиях (см. иллюстрацию ниже)⁷⁵. В частности, срок, после которого уведомление уже не может быть подано, сдвинут на один день дальше от планируемого публичного мероприятия.



87. В дополнение к двум уже существующим в Законе о публичных мероприятиях причинам (подача уведомления ненадлежащим организатором и предложение запрещенного для проведения публичных мероприятий места) Верховный Суд добавил в Постановлении № 28 еще одну вероятную причину для прямого отказа в согласовании публичного мероприятия. Верховный Суд посчитал, что уведомление, поданное вне установленного законом срока, не подлежит рассмотрению властями (пункт 7 Постановления № 28). Этот вывод не был очевиден при буквальном прочтении Закона о публичных мероприятиях.

88. Наконец, Верховный Суд утверждает, что предложение организатора об изменении даты мероприятия, высказанное в процессе согласования, считается новым уведомлением (§13 Постановления № 28). Следовательно, такое предложение может повлечь изменение сроков проведения публичного мероприятия.

⁷⁵ См. также: <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#4-1-2> (посещен 25 марта 2020).

89. Таким образом, ограниченные сроки подачи уведомления стали еще более жесткими.

В. Ситуации, при которых весь срок на подачу уведомления выпадает на государственные праздники (§§448-450)

90. В 2016 году, согласно Постановлению Конституционного Суда⁷⁶, в Закон о публичных мероприятиях были внесены изменения, согласно которым уведомление о проведении публичного мероприятия может быть подано в последний день, предшествующий государственным праздникам (выходным). В Постановлении № 28 Верховный Суд повторил данное правило (пункт 6).

91. С одной стороны, Верховный Суд скорректировал недостатки Закона о публичных мероприятиях. С другой стороны, срок для подачи уведомления в такой ситуации стал короче, чем в обычных случаях. Например, в случае проведения публичного мероприятия 15 января 2020 года организатор должен подать заявку 31 декабря 2019 года, и, если органы власти предложат иное место, организатор не имеет времени для переговоров с ними.

92. До настоящего времени остаются два законодательных пробела в схожих вопросах.

92.1. *Подача уведомления в субботу.* Федеральное законодательство не содержит каких-либо положений о подаче уведомления в субботу. Технически суббота — это не «воскресенье или государственный выходной/праздничный день», следовательно, период для подачи уведомления включает субботу. Так или иначе, на практике уведомления принимаются только в рабочие дни с понедельника по пятницу⁷⁷.

92.2. *Срок для подачи уведомления на проведение пикета.* Согласно законодательству, если пикет предполагает участие нескольких людей или участники планируют использовать быстровозводимые сборно-разборные конструкции, организатор должен уведомить о пикете «не позднее, чем за три дня до дня пикетирования. В случае если эти дни выпадают на воскресенье или государственные праздники/выходные дни, уведомление должно быть направлено не позднее, чем за 4 дня до дня пикетирования». Пикет часто используется как альтернатива, если попытки организовать митинг не удались, следовательно, каждый день на счету. К сожалению, судебная практика относительно окончания срока для подачи уведомления о пикетировании варьируется. Это является причиной пропуска сроков подачи, и в результате органы власти отказывают в согласовании пикета.

В 2017 году, к примеру, три пикета в Туле и один в Улан-Удэ не были согласованы, несмотря на то, что уведомление было подано за 4 дня до проведения мероприятия.

⁷⁶ Постановление Конституционного Суда № 14-П от 13.05.2014, <https://rg.ru/2014/05/21/pikety-ks-dok.html> (посещен 25 марта 2020 года).

⁷⁷ Например, в Брянской области местное законодательство говорит, что уведомление «может быть подано в течение рабочего дня в соответствии с рабочими часами» местных органов власти (Закон Брянской области № 13-3 от 26.02.2018); в Санкт-Петербурге Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности принимает уведомления о проведении публичных мероприятий только с понедельника по четверг с 9:00 до 18:00, до 17:00 по пятницам и в дни, предшествующие государственным выходным/праздникам, с перерывом на обед с 13:00 до 13:48 (Административный регламент № 234-Р, утвержденная администрацией города Санкт-Петербурга Комитетом по вопросам законности, правопорядка и безопасности от 31.08.2016); районная администрация Ярославля принимает уведомления с 8:30 до 17:30 с понедельника по четверг и до 16:30 по пятницам, также с 48-минутным перерывом на обед (Указ № 4812 мэрии Ярославля от 22.12.2010).

После получения отказа организаторы пикета в Улан-Удэ обратились в суд. Суд встал на сторону администрации города. Городская администрация и суд согласились с тем, что «указанные дни», упоминающиеся в законе, включают в себя не только три дня до пикетирования, но также и день пикетирования. В Постановлении № 28 Верховный Суд не прояснил этот момент.

С. Спонтанные собрания (§§451-455)

93. В российском законодательстве до сих пор нет положений, допускающих спонтанные публичные мероприятия без предварительного уведомления.
94. Для сравнения следующие страны бывшего СССР прямо предусматривают, что спонтанные собрания могут проводиться без предварительного уведомления властей: Эстония⁷⁸, Молдова⁷⁹, Кыргызстан⁸⁰ и Армения⁸¹.
95. На практике к спонтанным собраниям в России по-прежнему относятся как к любым другим публичным мероприятиям, то есть, если такие мероприятия не были согласованы с властями, они считаются незаконными, а их участники подвергаются задержанию и преследованию. Например, марш 27 июля 2019 года в Москве был организован оппозицией как реакция на отказ избирательной комиссии зарегистрировать независимых кандидатов в Мосгордуму 25 июля 2019 года. Ни полиция, ни суды не рассматривали, было ли это мероприятие легитимным спонтанным собранием. Во время публичного мероприятия полиция задержала 1373 человека⁸². Большинству из них в дальнейшем были предъявлены обвинения в административных правонарушениях⁸³.

(д) Процедура информирования организаторов о решении властей в ответ на уведомление о публичном мероприятии

96. *Выводы по делу Лаиманкина (§§457-458): Суд выявил проблему в том, что власти слишком поздно отказывают организаторам потенциальных публичных мероприятий в ответ на их уведомления. Такие поздние сообщения об отказе в согласовании исключают возможность их обжалования в суде до запланированной даты мероприятия.*
97. В Постановлении № 28 Верховный Суд указал на то, что власти должны информировать организаторов о своих решениях в течение трех дней, даже если последний день этого срока приходится на выходные. Поэтому власти должны использовать все доступные средства связи, чтобы обеспечить своевременную доставку ответа. Если до указанного срока ответ не поступил, публичное мероприятие может считаться согласованным (пункт 10).
98. Это объяснение в Постановлении № 28 является позитивным моментом, который может улучшить техническую сторону процесса согласования. Однако остается ряд серьезных проблем и законодательных пробелов.
- 98.1. Сроки дальнейшего общения между организаторами и властями после первого ответа до сих пор не определены законодательно (см. пункт 17 выше⁸⁴), поэтому

⁷⁸ Закон об охране правопорядка, принятый 23.02.2011, RT I, 22.03.2011, 4, ст. 67(3)

⁷⁹ Закон № 26 от 22 февраля 2008 года «О собраниях», Ст. 12.

⁸⁰ Закон № 64 от 23 мая 2012 года «О мирных собраниях», Ст. 3(7).

⁸¹ Закон № 3R-72 от 22 апреля 2011 года «О свободе собраний», Ст. 26.

⁸² См. https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019_eng#1 (посещен 16 апреля 2020 года).

⁸³ См. раздел I-(е)-D ниже.

⁸⁴ См. также <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#6-1> (посещен 16 апреля 2020 года).

власти, как правило, отвечают на дальнейшую переписку со значительной задержкой или даже после запланированной даты мероприятия. Это важно, так как первый ответ властей часто бывает неясным и требует уточнений или не содержит предложения альтернативного места проведения мероприятия, либо предлагаемое альтернативное место не соответствует целям публичного мероприятия (например, находится далеко от центра города).

- 98.2. Например, в Вологде организаторы митинга, назначенного на 26 марта 2017 года, потребовали от администрации предложить альтернативное место для митинга и получили ответ через девять дней, уже после дня запланированного мероприятия⁸⁵. В Самаре ответ по поводу публичного мероприятия, назначенного на 26 марта 2017 года, пришел лишь 13 апреля⁸⁶.
- 98.3. Местные законы Москвы⁸⁷ и Республики Карелия⁸⁸, а также местные законы, применяемые российскими властями на территории Крыма⁸⁹, продлевают срок ответа властей на уведомление о публичном мероприятии: вместо трех дней, отведенных для ответа, они устанавливают три рабочих дня.
- 98.4. Региональные нормативные акты по-прежнему не требуют от властей действовать добросовестно и как можно скорее отвечать на уведомления о мероприятиях, чтобы у организаторов был максимум времени для подготовки. Напротив, иногда формально одобряются весьма медленные способы коммуникации. В нормативных актах Санкт-Петербурга указано, что власти по умолчанию информируют организатора «путем отправки бумажной копии письма с результатами рассмотрения уведомления» и передают этот документ организаторам лично только после специального запроса. Аналогичные правила в Ярославле требуют, чтобы должностные лица отправили ответ в течение одного дня заказным письмом, если заявитель не заберет его в назначенное время. Это не изменилось после выхода Постановления № 28.
- 98.5. Власти часто отвечают в последний, третий день этого срока. Так было, например, с антикоррупционными протестами 26 марта 2017 года: из 45 уведомлений о протестах в 34 городах на 21 уведомление был дан ответ на третий день.
- 98.6. Кроме того, власти нередко информируют организаторов о своем ответе в буквальном смысле в последние минуты отведенного срока. Например, организатору антикоррупционной акции протеста в Череповце позвонили и сообщили, что ответ был готов в пятницу, 17 марта 2017 г., на третий день после подачи уведомления. Звонок поступил за три минуты до конца рабочего дня. Следовательно, организатор не смогла получить ответ, так как ответ можно было получить только в рабочее время. В конце концов она получила ответ только после выходных, в понедельник 20 марта. Другой пример: организаторы планируемого собрания в Иваново получили ответы, датированные 16 и 22 марта 2017 г., 17 и 23 марта соответственно⁹⁰.

⁸⁵ <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#6-1> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁸⁶ <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#6-1> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁸⁷ Ст. 2(8) Закона Москвы № 10 от 4 апреля 2007 года, <http://docs.cntd.ru/document/3672018> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁸⁸ Ст. 2(9) Закон Республики Карелия № 1486-ЗПК от 10 мая 2011 года, <http://docs.cntd.ru/document/919504273> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁸⁹ Ст. 2(6) Закона Республики Крым № 56-ЗПК от 21 августа 2014 года, <https://rg.ru/2014/08/25/krimzakon56-reg-dok.html> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁹⁰ См. также <https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#6-1>: «В Улан-Удэ решение об отказе в согласовании акции 26 марта на уведомление от 22 марта выдали в соответствии с законом в тот же день, но за пять минут до окончания рабочего дня — в 17:55. Вот как рассказывает про ожидание ответа от

(ε) Пресечение публичных мероприятий и задержание участников

99. *Выводы по делу Лаиманкина (§§459-463): Суд установил, что российские власти не проявляют никакой толерантности по отношению к несогласованным с властями собраниям, даже если они мирные, немногочисленные, создают минимальные помехи или вовсе не мешают повседневному течению общественной жизни.*
100. Постановление № 28 не содержит нового подхода к этой практике. Оно не содержит рекомендаций проявлять толерантность к любым несогласованным публичным мероприятиям. В своей собственной практике Верховный Суд не применяет правило соразмерности в отношении несогласованных публичных мероприятий⁹¹.
101. Пункт 38 Постановления № 28 содержит только рекомендации по выбору наказания за участие в таких мероприятиях, исходя из пропорциональности, справедливости и соразмерности, индивидуализации административной ответственности; кроме того, наказание должно соответствовать целям предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Однако на практике эти рекомендации не выполняются (см. пункт 113.3 ниже).
102. Более того, Верховный Суд подтвердил, что суды могут налагать обязательные работы в качестве наказания за участие в несогласованных публичных собраниях, несмотря на запрет Конституционного Суда (Постановление № 4-П от 14 февраля 2013 года).
103. Утверждаем, что на практике отношение российских властей к несогласованным публичным мероприятиям не изменилось. Ниже приведены недавние примеры такого отношения.

А. Массовые и произвольные задержания

104. Статистика показывает значительное количество задержаний во время несогласованных мирных публичных мероприятий⁹²:

Год	Количество акций с задержаниями в Москве и Санкт-Петербурге	Количество задержанных во время акций в Москве и Санкт-Петербурге (всего)
2017	247	4621
2018	251	2465
2019	222	4034

городских властей организатор «Весны» [антикризисного марша] в Казани: «Я каждый день звонила в Исполком и узнавала, но они не давали ответа. Было подозрение, что они дотянут до конца рабочего дня третьих суток и откажут. <...> Конечно, ответ нам дали без пяти шесть».

⁹¹ См. например, Постановление Верховного Суда от 3 июля 2019 года № 45-AD19-6; Постановление Верховного Суда от 12 августа 2019 года № 75-AD19-4; Постановление Верховного Суда от 21 июня 2018 года № 78-AD18-4 и т. д.

⁹² См. <https://data.ovdinfo.org/detentions/> (посещен 16 апреля 2020 года).

105. Например, во время антикоррупционных акций протеста 26 марта 2017 года в Москве полиция задержала 1043 человека. Во время акций протеста с 14 июля по 31 августа 2019 года полиция задержала около 2700 человек⁹³. Все указанные мероприятия не сопровождались массовыми беспорядками или иными масштабными правонарушениями со стороны участников, то есть проходили мирно.

В. Необоснованное насилие со стороны полицейских и бесчеловечное обращение с задержанными участниками

106. В течение летних протестов в 2019 году полицейские применяли необоснованное насилие при задержании людей: насилию подверглись как минимум 68 человек⁹⁴. Полицейские валили участников на землю и избивали их дубинками⁹⁵. В одном случае они сломали ногу человеку, который совершал пробежку недалеко от места проведения митинга⁹⁶.

107. Задержанные содержались в неблагоприятных условиях внутри автозаков (без вентиляции, с недостаточным количеством сидений, в результате чего некоторым задержанным приходилось ехать стоя, что небезопасно)⁹⁷ и в отделах полиции (время задержания превышало установленные законом 3 часа, а в некоторых случаях и исключительный срок задержания — 48 часов, без достаточного питья и еды, без спальных мест и т. д.)⁹⁸.

С. Процессуальные нарушения в ходе задержаний и дальнейших арестов

108. Хотя закон «О полиции» требует, чтобы сотрудники правоохранительных органов постоянно носили идентификационные номера, полицейские, проводившие задержания, часто не представлялись и не указывали причины задержания⁹⁹. Такая практика успешно защищает полицейских от возможных жалоб граждан, получивших травмы в ходе задержаний (к примеру, см. про дело полицейского (или сотрудника Росгвардии), ударившего девушку в живот во время разгона акции 10 августа 2019 года, но не осужденного ввиду невозможности его идентификации)¹⁰⁰.

109. Зарегистрировано множество случаев нарушений прав защитников в отделах полиции. По информации ОВД-Инфо, 27 июля и 3 августа 2019 года адвокаты не

⁹³ См. <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#1> (посещен 16 апреля 2020 года).

⁹⁴ См. <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#5-1-2>
<https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#9-4> (посещен 16 апреля 2020 г.).

⁹⁵ См. <https://zona.media/online/2019/07/27/july27#24869> (посещен 16 апреля 2020 г.).

⁹⁶ См.

<https://esquire.ru/articles/124582-smi-proveli-sobstvennoe-rassledovanie-i-ustanovili-lichnost-policeyskogo-koto-ryu-slomal-nogu-dizayneru-konstantinu-konovalovu-vo-vremya-zaderzhaniya/> (посещен 16 апреля 2020 г.).

⁹⁷ См. <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#5-2-1> (посещен 16 апреля 2020 г.).

⁹⁸ См. <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#8-6>; <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#9-8>;
<https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#9-9> (посещен 16 апреля 2020 г.).

⁹⁹ См. <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#5-1-3>; <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#9-3> (посещен 16 апреля 2020 г.).

¹⁰⁰ См. <https://www.youtube.com/watch?v=fw9hoHJ3vEk>; https://www.znak.com/2019-08-11/pravozachitniki_razyskivayut_roshtardeyca_kotoryu_izbil_devushku_na_mitinge_v_moskve (посещены 16 апреля 2020 г.).

могли посетить задержанных как минимум в семи, а 10 августа — как минимум в трех отделах¹⁰¹.

110. Иные нарушения (такие, как конфискация мобильных телефонов, фотографирование задержанных, снятие отпечатков пальцев, взятие биоматериала для тестов ДНК без согласия участников, унижения и угрозы) перечислены в докладе ОВД-Инфо, посвященном нарушениям прав человека во время летних протестов в Москве в 2019 году¹⁰².

Д. Административные штрафы

111. В большинстве случаев участники, задержанные в ходе несогласованных публичных мероприятий, были осуждены за совершение административных правонарушений, а именно за нарушение правил проведения публичных мероприятий (ст. 20.2 КоАП) или «неповиновение законному требованию сотрудника полиции» (ст. 19.3 КоАП). Ниже приведена федеральная судебная статистика¹⁰³ по ст. 20.2 КоАП на 2017, 2018 и 2019 годы¹⁰⁴:

Год	Число судебных дел	Оштрафованы	Арестованы	Обязательные работы	Дело прекращено
2017	5177	3455 (средний штраф — 12945 рублей)	167	223	346
2018	4488	2718 (средний штраф — 17246 рублей)	448	243	301
2019	4974	3571 (средний штраф — 16217 рублей)	249	214	236

112. Кроме того, ОВД-Инфо ведет внутреннюю статистику в отношении протестов, проходивших летом 2019 г. в Москве, на основании информации, предоставленной участниками соответствующих мероприятий, и базы данных Мосгорсуда. В соответствии со статистикой:

112.1. С начала массовых арестов 27 июля 2019 года в 34 московских районных судах было рассмотрено 2320 дел по ст. 20.2 КоАП.

112.2. Из вышеуказанных дел 1797 проходили по ч. 5 ст. 20.2 (нарушение участником установленного порядка проведения публичного мероприятия, наказывается

¹⁰¹ См. <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#5-2-2>; <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#9-10> (посещен 16 апреля 2020 г.).

¹⁰² См. <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#5-2-3>; <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#5-2-4>; <https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019#5-2-5> (посещен 16 апреля 2020 г.).

¹⁰³ См. https://data.ovdinfo.org/20_2/ (посещен 16 апреля 2020 г.).

¹⁰⁴ Поскольку ст. 19.3 КоАП подразумевает не только нарушения во время публичных собраний, сложно составить объективную статистику.

штрафом от 10000 до 20000 рублей), 432 по ч. 6.1 (участие в публичном мероприятии без согласования, которое создало препятствия движению, наказывается штрафом от 10000 до 20000 рублей или до 15 суток ареста), 37 по ч. 8 (повторное нарушение порядка проведения публичного мероприятия, наказывается штрафом от 150000 до 300000 рублей или до 30 суток ареста) и 20 по ч. 2 (организация или проведение публичного мероприятия без уведомления властей, наказывается штрафом от 20000 до 30000 рублей)¹⁰⁵.

112.3. Суды назначают наказания произвольно по однотипным делам. На данный момент за одни и те же несогласованные мирные собрания наказание варьируется от штрафа в 10 000 рублей до административного ареста и обязательных работ.

112.4. В свете протестов 2019 г. в Москве правозащитным центром «Мемориал» и ОВД-Инфо уже было подано несколько сотен жалоб в Европейский Суд, касающихся задержаний и судебных процессов над участниками. Все заявители получили штрафы, обязательные работы или административные аресты. Примечательно, что различные наказания применялись в одинаковых ситуациях, где не было смягчающих или отягчающих обстоятельств.

Е. Уголовное преследование

113. В ответ на московские протесты лета 2019 г. власти возбудили многочисленные уголовные дела. Данные дела известны непропорциональными наказаниями, которые запрашивали прокуроры и назначали суды, а также абсурдными обвинениями. Прилагается таблица, в которой приведены данные дела¹⁰⁶.

Некоторые примеры из таблицы приведены ниже:

113.1. Основное «Дело 212» связано с событиями 27 июля 2019 года, после которых было возбуждено уголовное дело по статье 212 УК в связи с массовыми беспорядками, которые якобы произошли в центре Москвы¹⁰⁷. Позднее обвинение в причастности к массовым беспорядкам из дела пропало, и 16 человек подверглись уголовному преследованию¹⁰⁸ по обвинению в применении насилия, не опасного для жизни и здоровья, к сотрудникам полиции и Национальной гвардии России. «Не опасное для жизни» насилие состояло в таких действиях, как бросок пластиковой бутылки в сторону полицейских (Самариддин Раджабов был оштрафован на 100 тысяч рублей за угрозу насилия), попытке приподнять забрало шлема у служащего Национальной гвардии (Кирилл Жуков был осужден на 3 года лишения свободы)¹⁰⁹.

113.2. 4 сентября 2019 года Константин Котов, попытавшийся принять участие в акции 10 августа 2019 года, был осужден на четыре года лишения свободы за четырехкратное участие в несогласованных публичных мероприятиях (ст. 212.1 УК). В данный момент Котов является седьмым человеком в России, в отношении которого возбуждено уголовное преследование по данной статье.

¹⁰⁵ См. https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019_eng#5-1 (посещен 16 апреля 2020 г.).

¹⁰⁶ Приложение No. 7.

¹⁰⁷ См.: <https://delo212.ru/prisoners>, https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019_eng#6-2-1 (посещен 16 апреля 2020 г.).

¹⁰⁸ Евгений Коваленко, Кирилл Жуков, Иван Подкопаев, Данил Беглец, Самариддин Раджабов, Никита Чирцов, Эдуард Малышевский, Айдар Губайдулин, Владимир Емельянов, Егор Лесных, Максим Мартинцов, Александр Мильников, Андрей Баршай, Павел Новиков, Сергей Суровцев и Сергей Меденков (последнему обвинение не предъявили, поскольку он успел покинуть страну).

¹⁰⁹ См.: <https://delo212.ru/prisoners> (посещен 16 апреля 2020 г.).

113.3. Дело в отношении задержанного на акциях протеста в Москве 27 июля 2019 года политолога и блогера Егора Жукова было изначально возбуждено по ст. 212, но впоследствии уголовное преследование Егора продолжилось по ст. 280 УК — «публичные призывы к экстремистской деятельности». Данные обвинения были основаны на нескольких видео, опубликованных на его канале YouTube в 2017 году, одно из видео было посвящено ненасильственным методам протеста.

Ф. Гражданские иски к организаторам летних протестов 2019 г. в Москве

114. После протестов 27 июля 2019 года несколько компаний, некоторые из которых так или иначе связаны с мэрией Москвы, подали судебные иски на общую сумму более 14 миллионов рублей к независимым кандидатам, выдвигавшимся в Мосгордуму, а также к некоторым сотрудникам Фонда борьбы с коррупцией, которых власти сочли организаторами акции. В ряде случаев истцы заявляли, что протесты вызвали сбой городского движения, участники вытоптали газоны, препятствовали доступу в рестораны, что причинило этим организациям ущерб. Все иски частично или полностью были удовлетворены судами. Московская полиция также подала иск об ущербе, поскольку, по мнению полиции, для сохранения общественного порядка в ходе несогласованных с властями летних протестов в Москве были задействованы дополнительный персонал и техника полиции¹¹⁰.

Г. Студенты

115. В дополнение к тому факту, что студентов задерживали и впоследствии арестовывали, некоторые университеты пытались оказывать давление на обучающихся, чтобы отговорить их от участия в протестах¹¹¹.

Н. Отключение мобильного интернета во время протестов в Москве

116. Многочисленные свидетельства задержанных подтверждают, что 3 августа 2019 года, в день протестной акции, в центре Москвы на мобильных телефонах не работал интернет. Общество защиты интернета (ОЗИ)¹¹², основываясь на собственном исследовании¹¹³, утверждает, что отключение интернета было организовано по распоряжению властей. Согласно докладу, операторы мобильной связи были обязаны отключить интернет-услуги по прямому указанию правоохранительных органов, и, более того, им было запрещено разглашать информацию об этом. Доклад ОЗИ показывает, что отключение передачи мобильных данных охватывало приблизительно 13 квадратных километров в центре Москвы.

117. 3 августа 2019 года несколько протестующих засвидетельствовали, что попытались подключиться к сетям Wi-Fi ближайших кафе, однако персонал сообщил им, что сети были отключены по требованию правоохранительных органов¹¹⁴.

¹¹⁰ См.: <https://ovdinfo.org/reports/mgd2-2019#4-1> (посещен 16 апреля 2020 г.)

¹¹¹ См. https://ovdinfo.org/reports/mgd-2019_eng#7-3 (посещен 16 апреля 2020 года).

¹¹² Российская некоммерческая и неправительственная организация, деятельность которой направлена на защиту свободы интернета. Этот источник считается независимым и свободным от политического и государственного влияния.

¹¹³ См. <https://ozi-ru.org/news/government-shutdown-otkljuchenie-mobilnogo-interneta-v-moskve/> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹¹⁴ См. <https://twitter.com/styazshkin/status/1157646851727876097> (посещен 16 апреля 2020 года).

118. Очевидно, что отключение мобильного интернета причиняет значительные и необязательные неудобства протестующим, усложняя коммуникацию и навигацию в ходе публичных мероприятий.

I. Мирные публичные мероприятия с небольшим количеством участников

119. До сих пор не существует специальных правовых норм или исключений в отношении собраний с небольшим количеством участников и вызывающих наименьшие изменения в повседневной жизни. Более того, в Постановлении № 28 отмечается, что проведение публичного мероприятия на условиях, не согласованных с органом публичной власти, в том числе относительно количества участников, может повлечь преследование по закону (п. 11). Так, если количество фактически пришедших на мероприятие людей превышает — даже незначительно — указанное в уведомлении число, организаторы и участники могут быть задержаны и привлечены к ответственности.

120. На практике российские суды и полиция демонстрируют нулевую толерантность в отношении «несогласованных» публичных мероприятий, в том числе и с небольшим количеством участников. Например:

- Осенью 2019 года экоактивист Аршак Макичян подал около десяти уведомлений о намерении провести пикеты в центре Москвы с заявленным количеством участников до 70 человек. Ни по одному из уведомлений власти не согласовали мероприятие. 25 октября 2019 года состоялся «несогласованный пикет», организованный Макичяном. Участие в нем приняли три человека. Пикет проходил на Суворовской площади и не вызвал каких-либо неудобств для повседневной жизни города или движения транспорта. Пикет был разогнан полицией через 15 минут после начала, а Макичян получил шесть суток административного ареста¹¹⁵.
- 15 июля 2019 года правозащитники Светлана Ганнушкина и Александр Черкасов и журналистка Елена Милашина проводили одиночные пикеты на Красной площади. Активисты были задержаны и оштрафованы, наибольший штраф составил 150000 рублей¹¹⁶.

(З) Меры безопасности, принимаемые полицией в ходе публичных мероприятий

121. *Выводы по делу Лашманкина (§§464-470): Суд признал исключительно строгими меры безопасности, принятые во время митинга заявителя, а действия местных властей — произвольными и дискриминационными.*

122. После вынесения решения по делу Лашманкина политика обеспечения мер безопасности публичных мероприятий, особенно касающихся оппозиционных акций, не изменилась. Власти принимают достаточно строгие и непропорциональные меры безопасности к публичным мероприятиям со значительным количеством участников:

122.1. *Металлодетекторы.* Полиция обычно размещает несколько металлодетекторов рядом с местом проведения публичного мероприятия, в результате чего участники

¹¹⁵ Дело № 05-2965/2019, 7-17112/2019

<https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/review-notyet/details/14aac75e-28e5-41df-8c11-35720f101921?participants=%D0%BC%D0%B0%D0%BA%D0%B8%D1%87%D1%8F%D0%BD> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹¹⁶ См.

https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/postanovlenie_gannushkina.pdf (посещен 16 апреля 2020 года)

могут посетить мероприятие, только пройдя через них. На практике металлодетекторов не хватает; по этой причине вход на мероприятие становится слишком узким, и проход занимает необоснованно долгое время. Для более подробной информации см. репортажи с митинга 10 августа 2019 года¹¹⁷. Несколько репортажей свидетельствуют о том, что полиция намеренно препятствовала проходу, чтобы помешать мероприятию¹¹⁸.



Митинг 10 августа 2019 года на проспекте Сахарова, Москва

122.2. *Привлечение несоразмерно большого количества сотрудников полиции и Росгвардии.* Когда публичное мероприятие организовано оппозицией, правительство обеспечивает присутствие значительного количества полицейских и сотрудников Федеральной службы войск национальной гвардии. Например, 4023 сотрудника полиции присутствовали 27 июля 2019 года на марше, количество участников которого (по разным источникам)¹¹⁹ составляло от 5000 до 10000 человек. 4463 полицейских присутствовали на марше 3 августа 2019 года¹²⁰, хотя впоследствии МВД заявило, что в этой акции участвовало всего 350 человек¹²¹. Более того, рядом с митингами полиция располагает большое количество автозаканов. Все эти факторы оказывают психологическое давление на участников и прохожих, присутствующих на мирных публичных мероприятиях.

¹¹⁷ См.

<https://ovdinfo.org/express-news/2018/07/30/mosgorsud-poschital-zakonnym-izyatie-bannerov-so-sceny-na-mitinge-6-maya-v> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹¹⁸ См. <https://meduza.io/live/2019/08/10/miting-vernem-sebe-pravo-na-vybory-hronika> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹¹⁹ См. <https://bit.ly/3dOxhti> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹²⁰ См.

<https://openmedia.io/news/mvd-ocenilo-rabotu-policejskix-na-mitingax-ot-1700-do-5000-rublej-na-cheloveka-za-odin-den/> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹²¹ См. <https://iz.ru/906131/2019-08-03/mvd-otcenilo-chislo-uchastnikov-nesoglasovannoi-aktcii-v-moskve> (посещен 16 апреля 2020 года).

122.3. *Цензурирование баннеров и плакатов.* Во время массовых публичных мероприятий полиция обычно разворачивает специальную «палатку цензуры» рядом с входом на мероприятие (т. е. рядом с металлодетекторами — см. выше). Если участник приходит на собрание со свернутым баннером или плакатом, полиция требует от него пройти в палатку цензуры и показать там баннер или плакат полицейскому. Участник может пронести баннер или плакат на собрание только после одобрения сотрудника полиции. См., например, репортажи с марша памяти Бориса Немцова 24 февраля 2019 года¹²² и соответствующее видео, снятое внутри такой палатки¹²³.

На оппозиционном митинге 6 мая 2017 года полиция сорвала и забрала баннеры, развернутые на сцене. На баннере было написано «5 лет после Болотной. Хватит Путина! Хватит воевать! Хватит уничтожать Россию! Хватит репрессий! Хватит мракобесия! Хватит воровать! Хватит терпеть Кадырова!» и «Болотное дело — преступление путинского режима!». Полиция решила, что баннер не соответствует теме заявленного мероприятия, хотя организаторы утверждали обратное. 20 июля 2018 года Московский городской суд признал действия сотрудников полиции законными¹²⁴. Организаторы впоследствии подали жалобу в ЕСПЧ по данному делу (No. 58740/19).

II. Статья 13 (неэффективный судебный контроль)

123. *Выводы по делу Лаиманкина: Суд счел, что заявители не имели в своем распоряжении эффективного средства правовой защиты, так как не могли получить судебное решение, которое могло бы быть принудительно осуществлено при отказе властей согласовать место, время или способ проведения публичного мероприятия до даты его проведения. Более того, объем судебного надзора ограничивался проверкой законности предложения об изменении места, времени или порядка проведения публичного мероприятия и не включал никакой оценки его «необходимости» и «соразмерности».* (§§342-361, 428, 460).

124. Утверждаем, что до сих пор отсутствует эффективный судебный контроль в отношении произвольных отказов властей в согласовании публичного мероприятия.

125. Отсутствуют официальные открытые данные, демонстрирующие, сколько публичных мероприятий было согласовано, в каком количестве случаев власти отказали в согласовании, а также в скольких случаях подобные дела рассматривались в судах и каков исход таких судебных обжалований. В соответствии с заявлением Уполномоченного по правам человека в РФ, в 2019 году суды рассмотрели 1321 административный иск по обжалованию отказов в согласовании публичных мероприятий, в 493 из указанных случаев суд признал незаконность отказа властей в согласовании¹²⁵.

126. В коммерческой нормативно-правовой базе «Консультант Плюс», содержащей тексты судебных решений, доступны соответствующие постановления, например

¹²² См. <https://ovdinfo.org/articles/2019/03/12/palatka-cenzury-kak-vlasti-kontroliruyut-plakaty-aktivistov> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹²³ См. <https://www.youtube.com/watch?v=UkqRIVngtLY> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹²⁴ См.:

<https://ovdinfo.org/express-news/2018/07/30/mosgorsud-poschital-zakonnym-izyatie-bannerov-so-sceny-na-mitinge-6-maya-v> (посещен 16.04.2020).

¹²⁵ См.: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf (посещен 16.04.2020), стр. 88.

принятые судом апелляционной инстанции Москвы. Мы отобрали все решения судов апелляционной инстанции по г. Москве по обжалованию отказа в согласовании публичных мероприятий, вынесенные после 26 июня 2018 года, т.е. после выхода Постановления № 28. Эта выборка дает нижеследующие данные:

- 179 дел всего рассмотрено судами апелляционной инстанции;
- в 174 делах суды поддержали отказ исполнительной власти в согласовании публичного мероприятия;
- в 5 делах отказ органа исполнительной власти был признан незаконным. Однако решения по этим делам были вынесены спустя продолжительное время после планируемой даты проведения публичного мероприятия и вследствие этого не могут считаться эффективной правовой защитой¹²⁶.

127. Решения судов не затрагивают вопрос соразмерности. Суды не требовали от органов исполнительной власти предоставить обоснования обжалуемых отказов. Вместо того чтобы принимать мотивированные решения, суды в своих решениях применяли сплошное цитирование нормативно-правовых актов, в том числе Постановления № 28, после чего делали вывод о законности отказа без какого-либо обоснования. Ниже приводится пример мотивировки решения в деле об отказе в согласовании пикета, с числом предполагаемых участников до 20 человек¹²⁷:

«Судам необходимо учитывать, что неудобства, вызываемые проведением публичного мероприятия, для граждан, не участвующих в нем, а также предположения органа публичной власти о возможности возникновения указанных неудобств сами по себе не могут являться уважительной причиной для изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия... Из письма префектуры ЦАО г. Москвы следует, что основанием для отказа в проведении пикетирования по избранному месту являлись обстоятельства невозможности обеспечения безопасности для участников акции и граждан, не участвующих в мероприятии, поскольку создаст помехи пешеходам в оживленном месте, нарушит функционирование объектом жизнеобеспечения, транспортной и социальной инфраструктуры... При этом судебная коллегия отмечает, что... фактически не было отказано в проведении заявленного публичного мероприятия, поскольку <заявитель> имел возможность избрать другое место и вновь подать уведомление, в установленном законом порядке. Кроме того, ему предложено провести его в ПКиО «Сокольники».

Таким образом, судебная коллегия приходит к выводу, что обжалуемое решение административного ответчика принято в рамках предоставленной ему законом компетенции, порядок принятия оспариваемых решений соблюден, основания для принятия указанных решений имелись, содержание решений соответствует нормативным правовым актам, регуливающим спорные отношения».

¹²⁶ Постановление Московского Городского суда по делу № 33а-6392/2018 от 4.09.2018, отменившее решение суда первой инстанции от 4.06.2018 по поводу митинга 18-28.05.2018; Постановление Московского Городского суда по делу № 33а-5109/2018 от 18.09.2018, отменившее решение суда первой инстанции от 4.07.2018 по поводу митинга 14.05.2018; Постановление Московского Городского суда по делу № 33а-8237/2018 от 16.10.2018, отменившее решение суда первой инстанции от 3.09.2018 по поводу митинга 4-5.09.2018; Постановление Московского Городского суда по делу № 33а-9785/2018 от 26.11.2018, отменившее решение суда первой инстанции от 25.06.2018 по поводу митинга 26.06.2018; Постановление Московского Городского суда по делу № 33а-4522/2019 от 14.08.2019, отменившее решение суда первой инстанции от 12.04.2019 по поводу митинга 7.04.2019.

¹²⁷ Постановление Московского Городского Суда № 33а-8152/2019 от 22.11.2019

128. В этом решении суд не пытался установить, какие препятствия функционированию инфраструктуры мероприятие могло бы создать; суд не требовал от администрации подробных разъяснений; суд не проанализировал тот факт, что заявленное количество участников было 20 человек или менее; и суд не принял во внимание, что предложенное альтернативное место (парк «Сокольники») представляло собой гайд-парк, расположенный за пределами центра города.
129. Даже Верховный Суд не выполняет требования Постановления № 28 и утверждает, что предложение о смене места проведения публичного мероприятия без четких оснований законно. Например, экоактивистка Татьяна Павлова безуспешно обжаловала в российских судах, включая Верховный суд, три таких предложения о смене места проведения мероприятия в центре подмосковного Наро-Фоминска, планируемого в конце августа - начале сентября 2018 года. 30 декабря 2019 года она подала жалобу в Европейский суд по правам человека, в том числе на предмет нарушения ст. 13 Конвенции¹²⁸.
130. Примечательно, что отсутствуют эффективные правовые нормы, которые предусматривали бы ответственность должностных лиц в случае, если их отказ в согласовании публичного мероприятия был необоснованным или нарушал критерий соразмерности. Единственная применимая норма права — ст. 5.38 КоАП, которая не является эффективной. Эта статья предусматривает административную ответственность за «воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них». Эта норма нечетко сформулирована, и в отношении нее нет никаких разъяснений Верховного Суда, поэтому она редко встречается в правоприменительной практике.

III. Статья 5 (незаконные задержания)

131. *Выводы по делу Лашманкина (§490): заявители были задержаны полицией на публичном мероприятии с целью составления протоколов об административных правонарушениях, при этом правоохранительные органы не смогли предоставить оснований в соответствии со статьей 27.3 КоАП, что задержания были применены в «исключительных случаях» или были «необходимы для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении». Суд пришел к заключению, что данные задержания были неправомерными.*
132. В Постановлении № 28 Верховный Суд повторил нормы КоАП о том, что задержание как обеспечительная мера должно применяться только в исключительных случаях и доставление в участок полиции должно быть произведено настолько быстро, насколько это возможно (п. 40).
133. Тем не менее, такие же незаконные задержания до сих пор систематически происходят во время публичных мероприятий. По этому поводу см. раздел I-(ε)-A выше. Государственные власти все еще не уточняют, в чем состоят исключительные основания для таких задержаний. В связи с задержаниями во

¹²⁸ См.:

https://memohrc.org/ru/news_old/ekoaktivistka-iz-podmoskovya-pozhalovalas-espch-na-nesoglasovanieakciy-pr-otesta (дата посещения: 25.03.2020).

время протестов летом 2019 года в Москве правозащитная организация «Мемориал» и ОВД-Инфо подали несколько сотен жалоб в ЕСПЧ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

134. Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что за период после вынесения решения по делу Лашманкина ситуация в отношении права на публичные мероприятия не претерпела существенных изменений. В некотором смысле ситуация ухудшилась (см. Раздел I-(ε) выше, касающийся массовых задержаний и судебных преследований после летних протестов 2019 года).
135. Меры, принятые российскими властями, включая Постановление Пленума Верховного Суда № 28, являются несоразмерными и неэффективными.
136. Мы убеждены, что, по существу, проблемы вызваны следующими причинами:
- 136.1. пробелами и неточностями в Федеральном законе от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и Постановлении Пленума Верховного Суда № 28;
- 136.2. отсутствием реальной ответственности для органов власти и должностных лиц за несоблюдение Постановления Пленума Верховного Суда № 28;
- 136.3. непрозрачной системой согласования публичных мероприятий и отсутствием открытых данных на этот счет;
- 136.4. отсутствием контроля за соответствием действий региональных властей Федеральному закону «О собраниях», Постановлению Пленума Верховного Суда № 28, или за решением Европейского Суда по делу Лашманкина;
- 136.5. неэффективным контролем за действиями полиции во время задержаний на публичных мероприятиях;
- 136.6. полным игнорированием или негативным отношением к принципам, установленным ЕСПЧ, со стороны властей, полиции и судов.
137. В свете вышесказанного мы предлагаем следующие рекомендации по улучшению ситуации с публичными мероприятиями в России. Убедительно просим Комитет Министров потребовать от российских властей принять следующие меры:
- 137.1. Закрепить следующие нормы в законодательстве или в Постановлениях Верховного Суда:
- a. Если власти отказывают в согласовании публичного мероприятия, основываясь на проведении другого мероприятия в то же время и в том же месте, они должны обозначить это мероприятие, его организаторов, дату подачи уведомления, так чтобы организатор, который получил отказ, мог провести переговоры с организатором уже согласованного мероприятия. В случае если данная информация не указана в решении об отказе, его следует признать недействительным.
- b. При несогласовании публичного мероприятия (или согласовании другого мероприятия) власти обязаны подробно объяснить, почему они отклонили уведомление, а не приняли меры по адаптации мероприятия (например, меры по устранению нарушения общественного порядка, обеспечению одновременного

проведения двух мероприятий и т. д.). Если эта информация не указана в решении об отказе, его следует признать недействительным.

- c. Власти должны действовать добросовестно и отвечать на уведомления о проведении публичных мероприятий как можно раньше с целью предоставить организаторам максимально возможное время на подготовку мероприятия.
- d. Российские власти и суды должны проявлять толерантность в отношении несогласованных, но мирных публичных мероприятий, в том числе тех, которые привлекают небольшое количество участников и создают наименьшие неудобства для общественного порядка (или не создают их совсем). Особое внимание стоит обратить на то, что не доказанные полицией нарушения общественного порядка не должны влечь за собой какие-либо санкции.
- e. Уголовное преследование за неоднократное нарушение законодательства о публичных мероприятиях (статья 212.1 УК) должно быть отменено.
- f. Суды должны учитывать Постановление Конституционного Суда от 14 февраля 2013 года № 4-П, которое вводит запрет на применение обязательных работ в качестве наказания за участие в публичных мероприятиях или их организацию, если участник или организатор не причинил вреда другим людям или не повредил какое-либо имущество.
- g. Должны быть установлены сроки дальнейшей коммуникации между организаторами и органами власти после первого ответа на уведомление о согласовании публичного мероприятия.
- h. Необходимо предоставить возможность проводить спонтанные мероприятия или мероприятия с небольшим количеством участников без предварительного уведомления органов власти.
- i. Временные рамки для подачи уведомления о проведении публичного мероприятия должны быть расширены: первая возможная дата подачи уведомления должна быть отодвинута на более ранний срок (с указанием, что заявление может быть подано за два или три месяца до проведения мероприятия), либо последняя дата подачи уведомления — на более поздний срок (с указанием, что уведомление может быть подано не позднее, чем за два дня до проведения публичного мероприятия)¹²⁹. Сложная вариативность крайних сроков подачи уведомления для разных форм публичных мероприятий должна быть исключена.
- j. Власти не должны иметь возможность отказать в проведении публичного мероприятия только на основании того, что уведомление о нем было подано вне установленного срока. В отсутствии других причин такое уведомление должно быть согласовано.
- k. Массовые мероприятия не должны быть в приоритете перед публичными мероприятиями: в частности, должно быть прямо закреплено, что сроки подачи уведомлений для публичных мероприятий не могут быть менее благоприятными, чем для массовых мероприятий.
- l. Полные законодательные запреты на проведение мероприятий в определенных местах или в определенные даты, кроме запретов на публичные мероприятия в

¹²⁹ Например, уведомление о коллективном пикете можно подать за три дня до мероприятия. Представляется, что технически возможно обеспечить соблюдение такого срока для всех видов публичных мероприятий.

непосредственной близости от опасных производственных объектов или других объектов, на которые распространяются специальные правила технической безопасности, следует отменить¹³⁰.

m. Формулировка «порядок подачи уведомления» в № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» должна быть определена, чтобы привести в соответствие региональное законодательство и упростить процедуру согласования публичных мероприятий в целом.

n. Заявитель публичного мероприятия должен иметь возможность подать уведомление в ближайший орган муниципальной власти. о. В п. 4 ст. 27.5 КоАП следует внести уточнение о том, что срок административного задержания исчисляется с момента фактического задержания, а не со времени доставления задержанного лица в полицейский участок.

137.2. Внести изменения в ст. 20.2 КоАП, устанавливающую административное наказание за нарушение законодательства о публичных мероприятиях, в особенности:

a. устранить ответственность за вовлечение несовершеннолетних в участие в «несанкционированном» публичном мероприятии (п. 1.1);

b. устранить формальную ответственность за организацию публичного мероприятия без уведомления (п. 2);

c. устранить увеличение наказания за повторное нарушение по данной статье (п. 8);

d. точно определить состав правонарушений в данной статье, приведя его в соответствие со статьей 11 §2 Европейской конвенции по правам человека;

e. уменьшить установленные законом наказания по всем пунктам данной статьи;

f. отменить установленный законом минимальный предел наказания по всем пунктам данной статьи.

137.3. Проводить тренинги или семинары с представителями органов исполнительной власти и судьями, чтобы обратить их внимание на обязательство исполнять решения Суда по делу Лашманкина, а также положения Постановления № 28, изложенные ниже (поскольку они в настоящее время игнорируются судами и властями):

a. Власти должны указывать конкретные причины отказа в согласовании публичного мероприятия.

b. Суды должны проверять эти конкретные причины, запрашивать доказательства и обосновывать свои решения.

c. Альтернативное место и время, предлагаемые властями, должны соответствовать цели и значению мероприятия. Если цель мероприятия — привлечь внимание горожан к той или иной проблеме, альтернативное место не должно находиться за пределами центра города, а предлагаемое время должно быть удобным.

¹³⁰ См. Раздел 1 параграфа 2 Ст. 8 Закона о публичных мероприятиях.

- d. Власти не могут предлагать гайд-парк в качестве альтернативного места, если это несовместимо с целью мероприятия, за исключением случаев, когда организаторы заявляют свое желание провести мероприятие именно в гайд-парке.
- 137.4. Сделать больше гайд-парков в центрах городов; отменить ограничение по предельному количеству участников собраний в гайд-парках или до разумных пределов его увеличить.
- 137.5. Требовать от региональных властей привести законы в соответствие с Федеральным законом о публичных мероприятиях и Постановлением № 28, а также потребовать от прокуроров проверить местные нормативные акты на предмет их соответствия последним по следующим критериям:
- a. Все соответствующие региональные законы (не подзаконные акты) должны четко указывать органы, в которые должно быть направлено уведомление о публичном мероприятии;
- b. Привести законы Москвы¹³¹ и Республики Карелия¹³², а также законы, применяемые российскими властями на территории Крыма¹³³, в соответствие с Законом о публичных мероприятиях, установив, что крайний срок ответа на уведомление о публичном мероприятии должен быть не более трех дней (а не трех рабочих дней).
- 137.6. Добавить в ст. 5.38 КоАП положение, устанавливающее, что должностные лица, подписывающие отказы в согласовании публичного мероприятия или предложения по изменению условий его проведения, несут личную юридическую ответственность, если их ответы не являются хорошо аргументированными или альтернативные предложения неадекватны цели мероприятия. Кроме того, потребовать от судов в случае признания такого решения (отказа или альтернативного предложения) необоснованным обращать внимание властей на нарушение закона, направляя им специальное определение суда («частное определение»).
- 137.7. Требовать от властей публикации отказов на уведомления о публичных мероприятиях (и альтернативных предложений), а также статистику ответов властей на такие уведомления.
- 137.8. Требовать от судов публиковать статистику дел, связанных с оспариванием отказов властей в согласовании публичных мероприятий, а также статистику административных дел в отношении участников или организаторов публичных мероприятий.
- 137.9. Гарантировать, что меры безопасности, принимаемые во время публичных мероприятий со стороны властей, являются разумными и не чрезмерными, не направлены на маргинализацию или дискриминацию собрания: в частности, что мобилизация полиции адекватна количеству участников.
- 137.10. Прекратить практику цензуры баннеров и плакатов, используемых во время публичных мероприятий. Власти не должны иметь полномочий оценивать соответствие баннеров и лозунгов теме мероприятия.

¹³¹ Ст. 2(8) Закона Москвы № 10 от 4 апреля 2007 года, <http://docs.cntd.ru/document/3672018> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹³² Ст. 2(9) Закона Республики Карелия № 1486-ЗРК от 10 мая 2011 года, <http://docs.cntd.ru/document/919504273> (посещен 16 апреля 2020 года).

¹³³ Ст. 2(6) Закона Республики Крым № 56-ЗРК от 21 августа 2014 года, <https://rg.ru/2014/08/25/krimzakon56-reg-dok.html> (посещен 16 апреля 2020 года).

- 137.11. Проводить уголовные или иные расследования в отношении сотрудников полиции, злоупотребивших своими полномочиями при задержании участников публичных мероприятий, включая случаи нанесения травм, присвоения имущества (особенно мобильных телефонов) и совершения процессуальных нарушений (например, препятствование доступу адвокатов в отделы полиции для встречи с клиентами или случаи, когда представители государственных органов не представляются и не объясняют причины задержания).
- 137.12. Требовать ношения жетонов всеми представителями власти, находящимися при исполнении своих служебных обязанностей во время публичных мероприятий, чтобы было возможно их идентифицировать.
- 137.13. Обратить внимание на требование о том, что доставление протестующих в отдел полиции разрешено только в исключительных обстоятельствах, когда административный протокол не может быть составлен на месте происшествия. Полиция должна заявить об исключительных обстоятельствах, требующих доставления протестующих в отдел.
- 137.14. Провести тренинги и обучающие курсы для полиции, должностных лиц и судов на тему правовых позиций Европейского Суда и обязательств представителей власти по соблюдению соответствующих правовых норм.
138. В завершение мы просим Комитет министров оставить настоящее дело под усиленным надзором. Учитывая важность этого вопроса для участия общественности в демократической жизни в России (и отсутствие прогресса на сегодняшний день), мы также просим повторного рассмотрения этого дела Комитетом министров до конца 2020 года.

С уважением,

Денис Шедов, Правозащитный Центр «Мемориал» и ОВД-Инфо

Александра Чиликова, ОВД-Инфо

Марина Агальцова, Правозащитный Центр «Мемориал»

Татьяна Черникова, Правозащитный Центр «Мемориал»

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1. Отказ префектуры Центрального округа Москвы 25 февраля 2020 года;

Приложение № 2. Таблица задержаний участников публичных мероприятий во время Кубка Конфедерации ФИФА 2017 года;

Приложение № 3. Таблица задержаний участников публичных мероприятий во время Чемпионата мира ФИФА 2018 года;

Приложение № 4. Таблица случаев, в которых власти не предложили подходящее альтернативное место или время проведения публичного мероприятия;

Приложение № 5. Таблица, посвященная задержаниям на Красной площади;

Приложение № 6. Таблица, посвященная задержаниям у зданий судов;

Приложение № 7. Таблица уголовных дел после московских летних акций протеста в 2019 году.