

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ОБЗОРНЫЙ ДОКЛАД МОСКОВСКОЙ ХЕЛЬСИНКСКОЙ ГРУППЫ
ПО СОСТОЯНИЮ НА ДЕКАБРЬ 2021 ГОДА**

Являясь государством — участником Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и государством — участником Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), Россия приняла на себя ряд обязательств в сфере свободы собраний и объединений, основанных в т. ч. на прецедентных решениях Европейского суда по правам человека и Комитета по правам человека ООН и обобщенных в Руководящих принципах по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии¹.

Федеральный закон № 54-ФЗ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о собраниях), регулирующий реализацию права на свободу собраний в Российской Федерации с момента своего принятия менялся 13 раз (в т. ч. один раз по решению Конституционного суда РФ). Практически все поправки ужесточали правила организации и проведения собраний, вводили дополнительные ограничения и требования к организаторам и участникам.

Первое значительное изменение закона последовало в ответ на события на Болотной площади 6 мая 2012 года — пакет поправок вводил ряд дополнительных требований к организаторам: запрет для лиц, имеющих судимость, выступать в качестве организаторов, а также ответственность за превышение указанной в уведомлении численности, запрет агитации до согласования с властями; а также вводил понятие «специально отведенных мест», определяемых местными властями для приоритетного проведения публичных мероприятий. На практике введение подобных мест зачастую

¹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ. Изд. 2-е. 2010. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237>.

приводит к невозможности добиться согласования за их пределами. Помимо правок в Закон о собраниях, был значительно увеличен размер штрафов за нарушение правил организации публичных мероприятий, что превратило данные нарушения в наиболее сурово наказуемые, а также был введен дополнительный состав правонарушения «организация массового одновременного присутствия и/или движения граждан» с целью ограничить спонтанные мероприятия, проводимые без уведомления.

Данные поправки были подвергнуты критике со стороны Венецианской комиссии², однако ее основные рекомендации не учтены и по настоящий день. Напротив, ограничения были усилены последующими поправками как в Закон о собраниях, так и в соответствующие статьи КоАП и УК РФ, закрепившими тенденцию к криминализации мирных протестных выступлений.

Запреты проведения публичных мероприятий и их последствия

Закон 2004 года не предусматривает возможность прямых запретов публичных мероприятий, а лишь предоставляет властям полномочия выдвинуть обоснованное предложение об изменении времени и места. Незаконность прямых запретов подтверждал и Конституционный суд РФ³, однако действующее законодательство не предусматривает никаких процедур по достижению согласования в ответ на «предложение» властей. В отсутствие реальных согласительных процедур «согласование» со стороны властей превращается *de facto* в разрешение.

Окончательное размытие уведомительного порядка завершилось поправками 2014 года. Организация и проведение массового мероприятия без предварительного уведомления властей стали наказываться административным арестом на срок до десяти суток. В соответствии с этим пакетом поправок любые нарушения при организации или проведении публичных мероприятий, включая несвоевременное уведомление властей, могут повлечь за собой наказание в виде административного задержания на срок до 15 или 20 суток в зависимости от последствий⁴.

С 10 января 2021 года вступили в силу дополнительные поправки, запрещающие любое иностранное или анонимное финансирование публичных мероприятий и обязывающие организатора любого публичного меро-

² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on Federal Law No.65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation, CDL-AD(2013)003 (11 March 2013).

³ Постановление Конституционного суда РФ № 484-ОП от 2 апреля 2009 года.

⁴ Подробный анализ ограничений приводится в Меморандуме Комиссара по правам человека Совета Европы по свободе собраний в России (URL: <https://rm.coe.int/follow-up-memorandum-on-freedom-of-assembly-in-the-russian-federation-/16807517aa>).

приятия с числом участников более пятисот человек предоставлять властям отчеты о своей финансовой деятельности. В ответ на предложение властей провести мероприятие в альтернативном месте и в альтернативное время организатор обязан согласиться либо отменить мероприятие⁵. Возможность «согласования» и до этого достаточно иллюзорная окончательно превратилась в фикцию.

Проведение в России Кубка конфедераций (2017), а затем и Чемпионата мира по футболу (2018) предоставило властям дополнительный повод для ограничений в «согласованиях» публичных мероприятий. На основании Указа Президента РФ⁶ в регионах проведения спортивных мероприятиях были введены «особые меры безопасности», в соответствии с которыми все виды акций, «не связанные со спортивными событиями», должны были проводиться только в тех местах и в то время, которое определяют местные власти по согласованию с ФСБ. Был заложен прецедент, когда по сути по усмотрению региональных властей вводился особый правовой режим на отдельных территориях. Причем ограничения на свободу собраний были введены не федеральным законом, а президентским указом с последующим закреплением оснований для запретов на региональном уровне⁷.

Примечательно, что в этих особых условия под запрет попадали и одиночные пикеты, в обычных условиях не требующие согласования⁸. Впоследствии, уже во время пандемии, абсолютные запреты на публичные мероприятия, включая и одиночные пикеты, также были введены в ряде регионов на основании распоряжений, принятых на региональном уровне и вновь со ссылкой на требования безопасности.

Стоит отметить, что одиночные пикеты как форма выражения мнения также регулируются Законом о собраниях, который относит их к публичным мероприятиям, причем таким, которые не требуют уведомления. Распространение прямых запретов и разнообразных ограничений привело к возрастанию популярности этой формы протеста⁹, однако изменения в законодательстве с 2012 года предоставляют судам возможность признавать

⁵ Шедов Д. Законодательные ограничения свободы собраний под конец 2020 года. Новые препятствия для собраний и одиночных пикетов, новые наказания для активистов и журналистов / ОВД-Инфо. 30.12.2020. URL: <https://ovdinfo.org/reports/zakonodatelnye-ogranicheniya-svobody-sobranii-pod-konec-2020-goda>.

⁶ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 года № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // Российская газета. 11.05.2017. URL: <https://rg.ru/2017/05/10/prezident-ukaz202-site-dok.html>.

⁷ Права человека в Российской Федерации: сб. докл. о событиях 2017 г. / МХГ. М., 2018. С. 64. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-pch-rf-v-2017.pdf>.

⁸ Права человека в Российской Федерации: сб. докл. о событиях 2018 года / МХГ. М., 2019. С. 115. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/mhg-prava-cheloveka-rf-2018.pdf>.

⁹ В частности, в таком формате проходили множественные акции в защиту журналиста Ивана Голунова, задержанного по сфальсифицированному подозрению в распространении наркотиков. К такой же тактике прибегали активисты «Бессрочного пикета», добивавшиеся освобождения политзаключенных.

серии одиночных пикетов единой акцией, распространяя и на их участников ответственность за проведение мероприятия без уведомления¹⁰. Помимо этого, с началом пандемии одиночные пикеты в ряде регионов (прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге) также попадали под антиковидные ограничения¹¹. Примечательно, что даже постепенное снятие ограничений на проведение других мероприятий, не связанных с публичным обсуждением общественно-значимых вопросов, не приводило к отмене ограничений на пикетирование¹², и это явным образом свидетельствует о том, что воспрепятствование выражению мнения является одной из ключевых целей ограничительных мер.

Фактическая невозможность достичь согласования привела на практике к тому, что значимое число желающих провести публичное мероприятие с целью выражения критики властей или направления им требований стали попросту пренебрегать нормами об уведомлениях, и процент публичных мероприятий без уведомления существенно вырос¹³, приводя в свою очередь к дополнительному росту напряжения между протестующими и силами правопорядка. Последние рассматривают любое подобное мероприятие как незаконное, а следовательно, подлежащее разгону в т. ч. с применением силы, задержанием участников и последующим привлечением к ответственности, причем вне зависимости от наступления вредных последствий или их реальных рисков¹⁴.

¹⁰ Конституционный суд РФ в Постановлении от 14 февраля 2013 года установил, что новые ограничения не противоречат основному закону и «направлены на воспрепятствование злоупотреблению правом не уведомлять органы публичной власти о проведении одиночного пикетирования» (Постановление Конституционного суда РФ № 4-П от 14 февраля 2013 года «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко»).

¹¹ Киселев Р. О законности запрета одиночных пикетов и собраний под предлогом пандемии: от норм до здравого смысла / МХГ. URL: <https://mhg.ru/o-zakonnosti-zapreta-odinocnyh-piketov-i-sobranij-pod-predlogom-pandemii-ot-norm-do-zdravogo-0>.

¹² В России под видом борьбы с коронавирусом запретили не только митинги, но и одиночные пикеты // Медуза. 21.07.2021. URL: <https://meduza.io/feature/2021/07/21/v-rossii-pod-vidom-borby-s-koronavirusom-zapretili-ne-tolko-mitingi-no-i-odinocnyye-pikety-meduza-vyyasnila-kak-eto-proizoshlo>. В качестве примера можно также посмотреть на перечисление масштабных событийных мероприятий, привлекающих десятки тысяч посетителей, и не отмененных в связи с пандемией — см. сообщение сайта Администрации Санкт-Петербурга о развитии событийного туризма в 2020 году (URL: https://www.gov.spb.ru/gov/ot-rasl/c_tourism/statistic/).

¹³ Стоит отметить, что мероприятия, инициированные или открыто поддерживаемые властями, или же массовые акции без общественно-политического содержания, как правило, не встречают препятствий при согласовании или же вообще не сталкиваются с требованиями согласований. Отдельным сюжетом является использование спортивных и развлекательных событий и мероприятий как повод для ограничения или запрета мероприятий общественно-политической направленности.

¹⁴ На недопустимость подобной практики указывал, в частности, Комиссар по правам человека Совета Европы в своем комментарии «Российская Федерация: несоблюдение

Дополнительное регулирование ограничений на региональном уровне

Дополнительные сложности для попыток оспорить законодательные ограничения создаются тем, что значительные полномочия были переданы на уровень субъектов Российской Федерации, в частности в части регулирования порядка подачи уведомлений и их согласования, а в последующем и в установлении мест проведения публичных мероприятий и их численности. Субъекты РФ также регулируют минимальное расстояние между лицами, участвующими в пикетировании.

Все это приводит к размытию общего правового поля, возникновению значительных разночтений и сложности для сколь-нибудь скоординированного оспаривания чрезмерных ограничений, притом что часть регионов активно пользуется возможностями ввести дополнительные территориальные запреты. Так, в соответствии с анализом ОВД-Инфо в 64 субъектах РФ запрещено проведение акций у зданий образовательных учреждений, а на Камчатке и в Липецкой области акции запрещены в радиусе ста метров от детских площадок¹⁵. Такое разнообразие ограничений по месту проведения публичных мероприятий зачастую делает достижение их целей невозможным, так как не дает шанса провести их в зоне видимости и слышимости ключевых адресатов, а отказы в согласовании зачастую носят произвольный характер.

Постановление ЕСПЧ по делу 57818/09 «Лашманкин и другие против России» от 29 мая 2017 года прямо указывает на целый спектр проблем со свободой собраний в России, в т. ч. с точки зрения согласования, а Комитет министров Совета Европы в рамках контроля за исполнением решений ЕСПЧ оценивал ход исполнения властями России этого постановления. Отмечая ряд положительных моментов, Комитет министров все же пришел к выводам, что несмотря на четкие и неоднократные указания Европейского суда и Комитета, удовлетворительной законодательной реформы для приведения законодательной базы в соответствие с требованиями статьи 11 (Европейской конвенции по правам человека) не состоялось¹⁶. Одно из ключевых требований Комитета министров — введение надлежащих правил уведомления и ограничение дискреции местных властей при

прав человека при проведении мирных протестов» и соответствующем письме, направленном Министру внутренних дел Российской Федерации (https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/russian-federation-failure-to-respect-human-rights-while-policing-peaceful-protests?_101_INSTANCE_ugj3i6qSEkhZ_languageId=ru_RU).

¹⁵ См.: [сайт](https://ovdinfo.org/reports/zaprety-na-akcii-u-shkol-bolnic-hramov-i-voennyh-obektov) спецпроекта ОВД-Инфо «Территория нельзя»; Запреты на акции у школ, больниц, храмов и военных объектов / ОВД-Инфо. URL: <https://ovdinfo.org/reports/zaprety-na-akcii-u-shkol-bolnic-hramov-i-voennyh-obektov>.

¹⁶ Решение Комитета министров от 9 июня 2021 г., п. 10. URL: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%22CM/Del/Dec\(2021\)1406/H46-29E%22](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%22CM/Del/Dec(2021)1406/H46-29E%22).

согласовании публичных мероприятий, а также узаконивание стихийных собраний¹⁷.

Массовые задержания

За редким исключением массовые публичные мероприятия, проводимые без согласования с властями, сопровождаются массовыми же задержаниями, чаще всего с необоснованным применением силы к участникам протестов и прохожим.

Официальные данные о числе задержанных чаще всего недоступны или серьезно расходятся с собранными независимыми наблюдателями. С декабря 2011 года в России действует независимая гражданская инициатива ОВД-Инфо, собирающая информацию о числе задержанных и о случаях ограничения публичного протеста. Так, в период с 4 декабря 2011 года по 31 декабря 2012 года в Москве и нескольких городах ближайшего Подмосковья ОВД-Инфо зафиксировало сведения о 5169 политически мотивированных задержаниях в ходе 228 мероприятий (из них 1312 задержаний в декабре 2011 года и 3857 — в 2012 году)¹⁸. С 1 января по 31 декабря 2013 года ОВД-Инфо сообщало о 1463 задержаниях в ходе 169 мероприятий в Москве и Московской области. В Санкт-Петербурге и Ленинградской области за год были собраны данные о задержаниях 461 человек на 42 мероприятиях; в Нижнем Новгороде и Воронеже (и соответствующих областях) — соответственно о 81 и 33 задержаниях на 19 и 5 мероприятиях¹⁹. Для сравнения: в течение 2018 года в Москве были задержаны по меньшей мере 1429 человек на 170 мероприятиях, в Санкт-Петербурге — 541 человек в ходе 79 мероприятий²⁰ — несмотря на ужесточение регулирования, усиливающееся давление и существенные наказания цифры оставались сопоставимыми. В то же время только на череде московских акций с 14 июля по 31 августа 2019 года (протесты вокруг недопуска к выборам в Московскую городскую думу ряда независимых кандидатов) общее число

¹⁷ Коалиция правозащитных организаций, в число которых входят МХГ, ОВД-Инфо, ПЦ «Мемориал», Фонд «Общественный вердикт», обратилась в декабре 2020 года к лидерам фракций Государственной думы, а затем к уполномоченным государственным органам с просьбой содействовать в разрешении на федеральном уровне системных проблем со свободой собраний в контексте исполнения Постановления ЕСПЧ по делу Лашманкина (см. https://memohrc.org/ru/news_old/pravozashchitniki-obratilis-k-upolnomochennoy-po-pravam-cheloveka-i-v-gosdumu-po-probleme).

¹⁸ Человек из автозака: политические задержания в Москве. Годовой доклад ОВД-Инфо за 2012 год. URL: <https://reports.ovdinfo.org/2012/report/ru>.

¹⁹ Протест на тормозах: политические задержания в 2013 году. Годовой доклад ОВД-Инфо за 2013 год. URL: <http://reports.ovdinfo.org/2013/>.

²⁰ Задержания на публичных акциях // ОВД-Инфо. URL: <https://data.ovdinfo.org/detentions/>.

задержанных превысило 2700 человек.²¹ В 2020 году в ОВД-Инфо поступила информация о 2435 задержаниях в 56 регионах России. Как минимум 799 (треть) этих задержаний приходилась на одиночные пикеты.²² А во время последней волны массовых выступлений января — февраля 2021 года, по данным ОВД-Инфо, в России было задержано уже более 11 000 человек.²³ В официальном ответе Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека представительство России при ООН называет цифру в 17,6 тысяч задержанных.²⁴ Только в Москве под административный арест по обвинению в нарушении порядка проведения публичного мероприятия отправили 942 человека, что в три раза больше, чем за 15 предыдущих лет.²⁵ Схожие антирекорды были установлены и в других городах, например в Уфе и Воронеже.²⁶ Ненадлежащие условия содержания в отделах полиции и во время отбывания ареста до настоящего момента являются предметом обжалования.

Это дает основания говорить о закреплении практики неизбирательных массовых задержаний, которые, согласно позиции Комитета по правам человека ООН, носят неправомерный характер в той мере, в которой направлены на пресечение собрания, а не на предотвращение конкретных неправомерных действий.²⁷

²¹ Грустное, радостное и спорное в сфере прав человека в России. 2019 год / МХГ. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-za-2019-god.pdf>.

²² Объединенный доклад правозащитных организаций для Комитета министров Совета Европы «Нерешенные в 2020 году проблемы со свободой собраний в России» от 10 июня 2021 года. (URL: <https://ovdinfo.org/report/lashmankin-i-drugie-protiv-rossiyskoy-federacii#2>). Официальная статистика МВД, опубликованная в отчете Уполномоченного по правам в РФ за 2020 год практически такая же: 2452 задержания (<https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020>).

²³ Пресечение мирных протестов января — февраля 2021 года в России / ОВД-Инфо. URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-supression#4>.

²⁴ Информация Российской Федерации в связи с совместным запросом специальных процедур Совета ООН по правам человека относительно предполагаемых нарушений гражданских прав участников массовых несанкционированных акций в Москве и других крупных российских городах 23 и 31 января, а также 2 февраля 2021 года. Reference: AL RUS 2/2021. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36154>.

²⁵ Пресечение мирных протестов января — февраля 2021 года в России / ОВД-Инфо. 19.02.2021. URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-supression#12>.

²⁶ См. [сайт](#) инициативной группы по разбору последствий протестных выступлений в Воронеже «После протеста».

²⁷ Комитет по правам человека. Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21). URL: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2BWPAXj3%2Bho0P51AAHSqSubYW2%2FROAag545hCEpG5u5zQsDpYQPUYSneyb456XRPbWnwZ%2Bpk4wqETaf037bwQ9eOWaCR>.

Чрезмерное применение силы правоохранительными органами

Отдельной существенной проблемой является агрессивная тактика сопровождения публичных мероприятий, используемая полицейскими. В частности, в докладе «Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений» эксперты ОВД-Инфо Наталья Смирнова и Денис Шедов отмечают: «Окружение протестующих, вытеснение их на проезжую часть, создание давки могут провоцировать страх и изолированные случаи ответного насилия со стороны протестующих или прохожих. В результате власти представляют весь протест в качестве «не мирного», а при разбирательстве конкретного случая насилия в отношении полицейских не учитываются агрессивные действия самих полицейских»²⁸.

Руководитель правовых программ МХГ Роман Киселев также отмечает, что Россия неоднократно заявляла, что приняла специальное руководство для сотрудников правоохранительных органов по охране общественного порядка во время массовых публичных мероприятий, однако это руководство — «для внутреннего пользования», и неясно, насколько оно в действительности нацелено на фасилитацию свободы собраний и как соотносится с международными стандартами²⁹.

Распространение и поощрение подобных тактик и неучитывание стандартов полицейской деятельности, соответствующей правам человека (human rights compliant policing)³⁰, ведет к чрезмерному полицейскому насилию на публичных мероприятиях, связанному как с неизбирательным и непропорциональным применением силы, так и с использованием спецсредств и физической силы в нарушение установленного порядка (в частности, без учета характера и степени опасности действий лиц или силы оказываемого ими сопротивления, без стремления минимизировать ущерб, без оказания первой помощи) или с нарушением соответствующих запретов и ограничений (в частности, удары палкой по голове, шее, ключичной области, животу и т. п.)³¹.

Основополагающей проблемой в этой теме остается вопрос безнаказанности. Последний публично известный эпизод привлечения к уголовной

²⁸ Доклад для проекта ReForum «Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений» (URL: <https://reform.io/contents/uploads/2021/06/ovd-web.pdf>).

²⁹ Киселев Р. Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений // ReForum. URL: <https://reform.io/blog/2021/06/10/rossiya-na-puti-k-svobode-sobranij/>.

³⁰ В частности, UN's Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990), UN Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement (2020), а также Руководство ОБСЕ по демократическим основам полицейской деятельности (2008).

³¹ Применение спецсредств во время разгона протеста проанализировано в частности в докладе Правозащитной группы «Агора» «Техника разгона» (URL: https://www.ago-ra.legal/fs/a_delo2doc/188_file.pdf).

ответственности полицейского за чрезмерное применение силы в контексте публичных мероприятий датирован 2011 годом³². Несмотря на многочисленные документально зафиксированные эпизоды чрезмерного применения силы, в т. ч. с явным нарушением установленных правил, органы следствия не находят в них состава преступления либо просто отказываются возбуждать уголовные дела в отношении силовиков. Даже те примеры, которые получили широкое освещение в СМИ³³, не получили продолжений в виде уголовных дел.

Напротив, многие пострадавшие опасаются, что в ответ на требование расследовать факты чрезмерного и немотивированного применения насилия они сами станут фигурантами уголовных дел по обвинению в нападении на представителей правоохранительных органов³⁴. Проблема безнаказанности усугубляется сложностью идентификации сотрудников, осуществляющих охрану общественного порядка. Сотрудники Росгвардии на публичных мероприятиях сохраняют анонимность, а в отношении полицейских не установлено никакой ответственности за сокрытие и без того плохо читаемых нагрудных знаков³⁵. Встречается практика, когда лица сотрудников полностью сокрыты масками, в то время как соответствующие европейские стандарты требуют, чтобы маски использовались в исключительных случаях, обоснованно и под контролем³⁶. Про необходимость идентификации сотрудников полиции на публичных мероприятиях в России отдельно упоминает Комиссар по правам человека в своем обращении 2019 года к министру внутренних дел, отмечая это как важную гарантию против жестокого обращения и безнаказанности³⁷.

Проблемы административной ответственности участников публичных мероприятий

Каждая волна массовых выступлений сопровождается последующей кампанией судебных репрессий в отношении ее участников. С ужесточением наказания за нарушения на публичных мероприятиях (пакет поправок 2014 года) резко возросло число административных арестов по данным статьям³⁸. Наличие ареста в качестве санкции за подобные нарушения

³² Куйбышевский районный суд Санкт-Петербурга 26 декабря 2011 года приговорил [Вадима Бойко](#) к трем с половиной годам лишения свободы условно с испытательным сроком в два года за удары по голове во время митинга 31 июля 2010 года.

³³ Дело Дарьи Сосновской (см.: <https://www.kommersant.ru/doc/4234059>) или дело Маргариты Юдиной (см.: <https://zona.media/article/2021/03/25/yudina>).

³⁴ Интервью с представителями Фонда «Общественный вердикт» и Комитета против пыток, оказывающих помощь пострадавшим от полицейского насилия.

³⁵ Проблема анонимности сотрудников полиции и военнослужащих Росгвардии на публичных мероприятиях стала предметом отдельной общественной кампании [«Правовый рядковый номер»](#).

³⁶ 28-й ежегодный отчет Европейского комитета по предотвращению пыток, п. 64 (<https://rm.coe.int/16809420e3>) и 14-й общий отчет ЕКПП, п. 3 (<https://rm.coe.int/16806cd08c>).

³⁷ Письмо Комиссара по правам человека Совета Европы министру внутренних дел Российской Федерации. Исх. № CommHR/DM/sf 028-2019 от 2 августа 2019 г. URL: <https://rm.coe.int/letter-to-/168096a30b>.

³⁸ См. данные статистики Судебного департамента, в частности приведенные в: Права человека в Российской Федерации: сборник докладов о событиях 2015 года / МХГ. М., 2016. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/files/2015-prava-cheloveka-rf-mhg.pdf>.

дало возможность полиции удерживать задержанных в отделениях до 48 часов. В сочетании с ненадлежащими условиями содержания³⁹, грубым, унижающим, а порой бесчеловечным и жестоким обращением⁴⁰, а также систематическими отказами в доступе защитников⁴¹ это создает дополнительные возможности давления и формирует «охлаждающий эффект» для реализации свободы собраний.

С момента резкого ужесточения ответственности за повторные «нарушения» в зоне риска оказались люди, ранее уже привлекавшиеся к административной ответственности. За повторное нарушение порядка организаций или проведения собраний ч. 8 ст. 20.2 КоАП РФ предусматривает штраф на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей⁴² или обязательные работы на срок от 40 до 200 часов, или административный арест на срок до 30 суток, что по сути вплотную приближает наказание к уголовному, но без дополнительных процессуальных гарантий, которые установлены для обвиняемых в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ. Ключевой проблемой в этом аспекте становится несовершенство административного судопроизводства, которое в этой части приобретает четко выраженный репрессивный характер, поскольку не предусматривает ни гарантий состязательности сторон, ни гарантий права на защиту, ни даже письменного протоколирования хода судопроизводства⁴³.

Уголовное преследование участников публичных мероприятий

Тенденцию к ужесточению наказания за факт участия в публичных мероприятиях (вне зависимости от степени реального риска или ущерба жизни, здоровью или имуществу) закрепляет статья 212.1 УК РФ, введенная в 2014 году и сразу ставшая основанием для возбуждения уголовных дел.

³⁹ Пресечение мирных протестов января — февраля 2021 года в России / ОВД-Инфо. URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-supression#7>.

⁴⁰ Там же. URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-supression#6>.

⁴¹ Данная проблема обобщена, в частности, в обзоре на сайте Института права и публичной политики (см.: <https://ilpp.ru/legal-practice/krepost>). Противодействию систематическому недопуску защитников посвящена также кампания ОВД-Инфо [«Разрушим «Крепость»](#).

⁴² Стоит учитывать также, что несвоевременная оплата штрафа при этом влечет наложение дополнительного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного [тем самым, увеличивая изначальную сумму втрое], либо административный арест на срок до 15 суток, либо обязательные работы на срок до 50 часов.

⁴³ Для анализа системных проблем законодательства об административной ответственности см.: Голубок С. Экспертное заключение на законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» / Общественный вердикт. 31.05.2012. URL: http://publicverdict.ru/topics/lib_law/10292.html.

Первым прецедентом стало осуждение активиста Ильдара Дадина, приговоренного по этой статье к трем годам лишения свободы в декабре 2015 года. Широкая общественная кампания протеста привела к отмене приговора и прекращению уголовного дела после 14 месяцев фактически отбытого наказания. Увы, Конституционный суд РФ, куда Дадин обратился с требованием признать ст. 212.1 противоречащей Конституции РФ, хоть и указал на то, что данная статья может применяться только, если действия митингующего повлекли за собой вред гражданам, общественной безопасности или конституционно охраняемым ценностям, не усмотрел в ней ни недопустимого вмешательства в свободу собраний, ни нарушения принципа *non bis in idem* (недопустимость двойного наказания за одно и то же правонарушение — сначала в административном, а затем в уголовном порядке). В настоящее время она продолжает применяться, причем даже без учета ограничений, установленных соответствующим Постановлением КС РФ. В частности, в 2019 году активист Константин Котов был приговорен по ст. 212.1 к четырем года лишения свободы. После определения Конституционного суда РФ по его обращению приговор был смягчен до полутора лет, но не отменен. В декабре 2020 года по этой же статье была осуждена университетский преподаватель и муниципальный депутат Юлия Галямина. В октябре 2021 год к сроку в год и три месяца колонии был приговорен экоактивист Вячеслав Егоров. Во всех приведенных эпизодах суды не оценивали реальную опасность действий обвиняемых, ограничившись формальной стороной — наличием трех вступивших в силу протоколов об административном правонарушении, связанных с публичными мероприятиями.

Уголовное преследование участников протестных выступлений стало устойчивой тенденцией, начиная с последствий шествия и митинга 6 мая 2012 года. Тогда изначальное мероприятие было согласовано, но в результате последующих ограничений и действий властей и в особенности полиции вылилось в физические столкновения. Данные события стали основаниями для возбуждения уголовных дел по ст. 212 «Массовые беспорядки», а для ряда протестующих — еще и по ст. 318 УК РФ «Применение насилия в отношении представителя власти». Подробный анализ, проведенный [Международной экспертной комиссией по оценке этих событий](#), указал на то, что ни один из инцидентов с насильственными действиями не соответствовал пределам применения ст. 212 «Массовые беспорядки», а в ходе полицейской операции были задержаны преимущественно случайные лица.

Прецедентное право ЕСПЧ предусматривает, что единичные случаи спонтанно возникающего насилия, совершаемого в ходе демонстрации, не могут оправдывать обширные ограничения или разгон собраний и их мирных участников⁴⁴, однако попытки расширительного и произвольного толкования понятия «массовые беспорядки» в отношении публичных мероприятий, носящих преимущественно мирный характер, были предприняты и впоследствии, в частности в отношении выступлений крымских татар во

⁴⁴ Постановление ЕСПЧ от 25 июля 2017 г. по делу № 31475/10 «Анненков и другие против России», пункты 98 и 124—126.

время аннексии Крымского полуострова в 2014 году («дело 26 февраля») ⁴⁵, а затем во время протестов 2019 года в Москве («московское дело») ⁴⁶ и, наконец, в том же году в Ингушетии — после массовых выступлений против передачи части земель республики соседней Чечне ⁴⁷.

По «московскому делу» по разным составам УК были осуждены 18 человек, из которых к реальным срокам заключения приговорены 11 (в среднем 3,22 года лишения свободы), к условным срокам — четверо (в среднем два года) ⁴⁸.

Особенно масштабным использование уголовных дел в отношении участников стало в 2021 году в ответ на массовые выступления, спровоцированные задержанием Алексея Навального после его возвращения в Россию из Германии, где он лечился и восстанавливался от отравления, и публикацией материалов о дворце Путина. В последнем на данный момент «дворцовом деле» ОВД-Инфо насчитало более 90 уголовных дел, возбужденных в отношении участников протеста с общим числом фигурантов — более 157 человек ⁴⁹. По данным проекта [PolitPressing.org](https://politpressing.org), собирающего информацию о политических преследованиях в России, в 2021 году число лиц, подвергнутых уголовному преследованию в связи с публичными мероприятиями, возросло до 183 (для сравнения: в 2018 году в данной категории числилось 37 человек).

Преследование журналистов и наблюдателей

Важным свидетельством пренебрежительного отношения к проявлениям свободы собраний является применение силы и/или задержаний в отношении журналистов, а также гражданских наблюдателей, осуществляющих общественно значимую функцию по сбору и распространению информации о ходе массовых акций либо выполняющих принципиально важную роль «сторожевого пса», фиксирующего и докладывающего о нарушениях и злоупотреблениях ⁵⁰.

⁴⁵ Гид по «делу 26 февраля» / ОВД-Инфо. URL: <https://ovdinfo.org/story/delo-26-fevralya>.

⁴⁶ См. [сайт](#) кампании «Арестанты дела 212».

⁴⁷ Гид «Ингушское дело»: кого судят за протесты против изменения границы с Чечней / ОВД-Инфо. URL: <https://ovdinfo.org/articles/2020/04/15/ingushskoe-delo-kogo-sudyat-za-protesty-protiv-izmeneniya-granicy-s-chechney-qid>.

⁴⁸ Грустное, радостное и спорное в сфере прав человека в России. 2019 год / МХГ. URL: <https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/doklad-mhg-za-2019-god.pdf>.

⁴⁹ См. [сайт](#) Кампании ОВД-инфо по «дворцовому делу».

⁵⁰ Несмотря на то что наблюдатели не являются участниками публичных мероприятий, они, как подчеркивает Комитет по правам человека ООН в своих Замечаниях общего порядка № 37 о праве на мирные собрания, играют особо важную роль в полном осуществлении свободы собраний. Эти лица имеют право на защиту, им не может быть запрещено выполнение этих функций или их необоснованное ограничение, в т. ч. в части мониторинга действий сотрудников правоохранительных органов, даже если собрание, за которым они наблюдают, объявлено незаконным или разогнано.

Так, Комиссар по правам человека Совета Европы указывает, что после акции 27 июля 2019 года она получила информацию, что сотрудники правоохранительных органов применяли силу против и/или задержали по меньшей мере 15 журналистов, которые освещали протесты. В результате полученных травм некоторым из них понадобилась медицинская помощь⁵¹.

Профсоюз журналистов и сотрудников СМИ сообщил, что во время массовых публичных выступлений в Хабаровске в 2020 году, в отношении журналистов и блогеров, освещавших протесты, применялась «тактика арестных каруселей»⁵².

По данным Союза журналистов России, на акциях зимы 2021 года имели место более 200 нарушений прав журналистов в 40 регионах России. Более 40 журналистов были задержаны и как минимум один пострадал. 31 января уже около 60 журналистов были задержаны и шесть — «попали поюд дубинки»⁵³. ОВД-Инфо известно о более чем 150 арестах журналистов, освещавших протесты⁵⁴. Нарушения включают в себя избиения с применением дубинок и электрошокеров, что порой приводило к травмам, в т. ч. головы.

В ходе акции 31 января в Москве были целенаправленно задержаны двое наблюдателей Объединенной группы общественного наблюдения, осуществлявших мониторинг с предварительным уведомлением МВД и Росгвардии, с четким обозначением своей роли и функции, в специальных жилетах и с бейджами с надписью «наблюдатель». Полицейские не могли не знать, что задерживают наблюдателей, открыто и законно осуществляющих сбор информации. Ни аргументы защиты, ни ссылка на международные обязательства и стандарты, ни документально зафиксированный на видео момент произвольного задержания не подействовали и в суде — наблюдатели получили по четыре суток ареста и теперь просят ЕСПЧ признать нарушения обязательства государства оказывать содействие и защищать наблюдателей на публичных мероприятиях⁵⁵. Со схожими препятствиями и с подобным же игнорированием роли наблюдателя столкнулись общественные наблюдатели от Комитета против пыток в Пятигорске,

⁵¹ Письмо Комиссара по правам человека Совета Европы Министру внутренних дел Российской Федерации Исх. №: CommHR/DM/sf 028-2019 от 2 августа 2019 г. URL: <https://rm.coe.int/letter-to-/168096a30b>.

⁵² Протестный Хабаровск хотят отрезать от информации» // Сайт Профсоюза журналистов и сотрудников СМИ. URL: https://profjur.org/khabarovsk_journalists/.

⁵³ У журналистов «Новой газеты», освещавших протесты, не выявили травм // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20210310/zhurnalisty-1600596161.html>.

⁵⁴ Пресечение мирных протестов января-февраля 2021 года в России // ОВД-Инфо. 19.02.2021. URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-supression#1>.

⁵⁵ МХГ направила в ЕСПЧ жалобу на задержание общественного наблюдателя на акции 31 января // МХГ. URL: <https://mhg.ru/news/mhg-napravila-v-espch-zhalobu-na-zaderzhanie-obshchestvennogo-nablyudatelya-na-akcii-31>.

Оренбурге и Нижнем Новгороде, участник Объединенной группы общественного наблюдения в Сыктывкаре ⁵⁶.

Дополнительные тревожные тенденции

С недавнего времени распространена тактика отключения или ограничения трафика мобильного интернета в местах проведения собраний ⁵⁷. Отдельным сюжетом последнего времени является сбор данных для привлечения к ответственности в дальнейшем, в т. ч. с использованием системы распознавания лиц — технологии, которая была введена для отслеживания передвижений граждан с целью контроля за соблюдением карантинных мер ⁵⁸.

Сайты, публикующие информации о протестах, подвергаются блокировкам со стороны Роскомнадзора, а люди, распространяющие призывы к участию, — арестам и штрафам по обвинению в организации несогласованных мероприятий ⁵⁹. В дополнение к запретам распространять информацию о несогласованных с властями публичных мероприятиях разворачиваются полномасштабные кампании по запугиванию потенциальных участников, в т. ч. с угрозами отчисления из университета или увольнения с работы, визитами полицейских по домашним адресам, вынесению предупреждений и т. п.

Рекомендации

Рекомендации, как можно исправить ситуацию со свободой собраний в России, можно разделить на два больших направления:

- 1) законодательные улучшения;
- 2) изменения правоприменительной практики.

⁵⁶ МХГ требует от властей выполнять обязательства по содействию работе общественных наблюдателей // МХГ. 15.02.2021. URL: <https://mhg.ru/news/mhg-trebuot-ot-vlastey-vypolnyat-obyazatelstva-po-sodeystviyu-rabote-obshchestvennyh>.

⁵⁷ «Агора» пожаловалась в ООН на отключение интернета и мобильной связи во время протестов в России // Медуза. 05.08.2019. URL: <https://meduza.io/news/2019/08/05/agora-pozhalovalas-v-oon-na-otklyuchenie-interneta-i-mobilnoy-svyazi-vo-vremya-protestov-v-rossii>.

⁵⁸ Нерешенные в 2020 году проблемы со свободой собраний в России: объединенный доклад правозащитных организаций для Комитета министров Совета Европы // ОВД-Инфо. 10.06.2021. URL: <https://ovdinfo.org/report/lashmankin-i-drugie-protiv-rossiyskoy-federacii#2>.

⁵⁹ См.: Пресечение мирных протестов января — февраля 2021 года в России / ОВД-Инфо. 19.02.2021. URL: <https://ovdinfo.org/reports/winter-2021-supression#11>.

По первому направлению МХГ разработала комплексный проект поправок, основанный на международных стандартах⁶⁰. Указанные изменения во многом совпадают с предложениями экспертов ОВД-Инфо, представленными в докладе для проекта ReForum⁶¹.

Так, в частности, вне зависимости от требуемых улучшений в законодательство необходимо:

1. Проявлять лояльность в отношении несогласованных, но мирных публичных мероприятий. Предоставить возможность проводить спонтанные мероприятия и отменить санкции за информирование о несогласованных акциях.
2. Проявлять лояльность к малочисленным акциям, не создающим существенных препятствий движению транспорта и пешеходов.
3. Признать, что публичные мероприятия — легитимное использование городского пространства, и отдавать им приоритет в случае конфликта со спортивными, культурными и другие массовыми мероприятиями, организуемыми и поощряемыми властями.
4. Ввести четко прописанные и понятные согласительные процедуры на случай несогласия с заявленным временем и местом проведения.
5. Исключить одиночные пикеты из ограничений, введенных для массовых публичных мероприятий.
6. Отказаться от практики массовых и произвольных задержаний. Ввести обучение сотрудников правоохранительных органов тактикам и методам охраны общественного порядка, основанным на принципах прав человека. Сделать общедоступными инструкции для этих случаев для полиции и военнослужащих Росгвардии.
7. Ввести практику разбора полицейских тактик после каждого публичного мероприятия с применением силы.
8. Прибегать к задержаниям лишь в крайних случаях для предотвращения или приостановления правонарушения, когда иные средства не позволяют достичь результата.
9. Прекратить практику цензуры баннеров и плакатов, используемых на публичных мероприятиях.
10. Поощрять и содействовать работе общественных наблюдателей.
11. Ввести четкую и хорошо различимую идентификацию полицейских и военнослужащих, участвующих в охране порядка во время публичных мероприятий.
12. Расследовать каждый случай чрезмерного применения силы и привлекать к ответственности виновных.
13. Отказаться от уголовного преследования за «неоднократное» нарушение законодательства о публичных мероприятиях (статья 212.1 УК) и до отмены этой статьи не применять ее.

⁶⁰ Предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, гарантирующие реализацию и защиту свободы собраний / МХГ. URL: https://mhg.ru/sites/default/files/inline/files/popravki-ot_mhg-v-zakon-o-sobraniyah.pdf.

⁶¹ Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений / ОВД-Инфо. URL: <https://reform.io/contents/uploads/2021/06/ovd-web.pdf>. Значимая часть рекомендаций повторяют или переформулируют приведенные в указанном докладе.

Список можно продолжить, в т. ч. с участием правозащитных организаций, у которых есть подробно разработанные предложения по отдельным пунктам. При этом, трудно не согласиться с экспертами — авторами доклада для проекта ReForum, что свобода мирных собраний не изолированная сфера и серьезные продвижения невозможны без изменения более широкого контекста, связанного с общим качеством работы правоохранительных органов, судов, мест принудительного содержания и возможностями гражданских организаций участвовать в активном диалоге с властями, формулировать и продвигать рекомендации для них.