

Рефорум

ОВД-ИНФО

РОССИЯ НА ПУТИ К СВОБОДЕ СОБРАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ИЗМЕНЕНИЙ



РЕФОРУМ

2023

Содержание

Введение	3
Что происходит со свободой собраний в России	4
Направление реформ	5
Конкретные решения в области свободы собраний	6
1. Запрет на спонтанные собрания и проблема согласования	6
2. Ограничения во время собраний	9
3. Сбор личных данных и их использование против участников протестов	12
4. Наказания в связи с уличными акциями	14
5. Дискриминационный подход в отношении собраний	16
Системные проблемы и сквозные принципы изменений	19
Качество нормативной базы	20
Ограничение полномочий	22
Использование правовых механизмов не по назначению	24
Отсутствие средств правовой защиты	26
Ответственность	28
Прозрачность	31
Инструменты и пути изменений	33
Механизмы международного мониторинга	34
Продолжающаяся гражданская активность и солидарность	36
Заключение	37
Приложение	38

Введение

Этот доклад был впервые опубликован в 2021 г. В декабре 2023 г. по просьбе проекта «Реформум» мы обновили информацию: рассказали о проблемах, связанных с войной в Украине, актуализировали данные, добавили фактические обстоятельства и новые инструменты для изменения ситуации. При этом основные положения остались неизменны – они по-прежнему актуальны.

Свобода собраний является обширной сферой, плотно связанной со многими проявлениями общественной жизни. Многолетний опыт работы со случаями ограничения свободы собраний в России убеждает нас в том, что улучшения практически невозможны в отрыве от изменений во многих других сферах, таких как общее качество нормативного регулирования, гарантии независимого и справедливого судебного разбирательства, подотчётность и прозрачность действий властей, ответственность чиновников за принятые решения. Эти проблемы и предложения по их решению изложены в главе «Системные проблемы и сквозные принципы изменений». Осознавая изменчивость общественно-политической ситуации, ряд предложений мы изложили действительно как принципы, а не конкретные шаги. Например, есть много вариантов повышения прозрачности деятельности органов государственной власти, каждый из которых может быть более удобен и реалистичен в той или иной ситуации. Но само повышение прозрачности представляется необходимым компонентом улучшения ситуации, эффекты которого обязательно затронут многие сферы, в том числе и свободу собраний. Именно на возможных и не всегда очевидных эффектах тех или иных системных преобразований для свободы собраний мы и сконцентрировались во второй главе.

Не менее важной представляется задача собирать список конкретных проблем и предложений по их решению. К примеру, процедура произвольного запрета публичных мероприятий или дисбаланс ответственности, приводящий к подавлению желания людей пользоваться правом на свободу собраний, «собираются» из множества деталей. С течением времени конкретные элементы запретительной системы могут изменяться. Мы стремимся держать список в актуальном состоянии, чтобы его можно было использовать как руководство к действию для отмены непропорциональных ограничений. Вместе с тем подборка конкретных проблем и анализ того, из каких деталей эти проблемы складываются, также как и список предложений, могут быть использованы и для мониторинга изменений и прогнозирования тех или иных последствий тех или иных нормативных или практических преобразований. Подобным «банком» задокументированных проблем и решений по теме свободы собраний является первая глава «Конкретные решения в области свободы собраний».

Последняя, третья глава «Инструменты и пути изменений» – это максимальное приближение описанных проблем и возможных решений к той ситуации, в которой находится современное российское общество, попытка подсветить те конкретные действия и сферы влияния, которые доступны

гражданскому обществу в России. В редакции начала 2021 г. мы подробно разбирали эффекты судебных кампаний и кампаний по изменению регионального законодательства в сфере свободы собраний. Мы также обращали внимание на различных «посредников» в диалоге между обществом и государством, например, федерального и региональных уполномоченных по правам человека, различные общественные советы при органах власти. Мы приводили успешные примеры и делились идеями по их развитию и масштабированию. Всё это не потеряло полностью своей актуальности и после полномасштабного вторжения российских войск в Украину и сопутствующего кризиса с правами человека в России. Однако в конце 2023 г. мы бы хотели обратить большее внимание на те сферы, в которых у государства меньше власти, чем у общества, а именно на внутригражданскую и международную солидарность.

Что происходит со свободой собраний в России

Война в Украине негативно сказалась на свободе собраний в России. Массовые акции против вторжения [не согласовывают вообще](#), а людей, которые выходят с одиночными антивоенными пикетами, регулярно [задерживают](#). Задержания и административное преследование участников мирных протестных акций в России исчисляется тысячами: с начала полномасштабного вторжения в Украину силовики произвели более 19 тысяч [задержаний](#) за антивоенную позицию. Суды ежегодно накладывают штрафы общей суммой в десятки миллионов рублей, госучреждения увольняют сотрудников, а вузы предостерегают студентов от участия в несогласованных акциях и грозят отчислениями. В 2023-м как минимум [74 человека](#) стали фигурантами уголовных дел после задержания на антивоенных акциях и протестах против мобилизации¹.

Вместо или наряду с «классической» статьей 20.2 КоАП (нарушение правил проведения акции) протестующим вменяют новую статью 20.3.3 – дискредитация Вооружённых сил России. Её включили в КоАП через восемь дней после начала полномасштабного вторжения; максимальное наказание для граждан – штраф 50 тысяч рублей. Однако у этой статьи есть подвох: повторное нарушение в течение года грозит уголовной ответственностью по аналогичной статье УК – часть 1 статьи 280.3, которую тоже часто применяют власти. Уголовные дела по этой статье и не только представлены в [гиде](#) по «антивоенному делу» ОВД-Инфо.

Российские власти воспринимают уличные выступления не как инструмент диалога с обществом, а как угрозу устойчивости режима. Невозможность проведения мирных собраний разрушает саму основу демократии и препятствует реализации других гражданских прав и свобод, что усиливает концентрацию власти в одних руках и позволяет принимать политические решения в отрыве от общественных, политических и экономических интересов различных групп общества. Издержки начала и ведения военных действий не влияют на соответствующие решения руководства страны, зато приводят к ещё большему ограничению гражданских прав, в том числе свободы собраний, что в свою очередь влияет на длительность конфликта.

У людей, задержанных на митингах, стало меньше возможностей добиться справедливости и защитить свои права. 15 марта 2022 г. Россию исключили из Совета Европы – международной организации, чья цель развивать общие демократические принципы, основные свободы и другие стандарты прав человека. Таким образом в Совете отреагировали на военное вторжение России в Украину. В резолюции Европейского суда по правам человека указали, что суд продолжит рассматривать

1 В апреле 2023 года ОВД-Инфо выпустил доклад «Как нас учили бояться митингов», где мы рассказывали о применении статьи 212.1 УК. В частности, мы подсчитали количество людей, против которых завели уголовные дела после протестных акций. На момент публикации доклада нам было известно о 73 людях, в декабре эта цифра выросла до 74 человек.

жалобы россиян по нарушениям, состоявшимся до 16 сентября 2022 г., а Россия обязана исполнить все вынесенные постановления. Однако российские власти отказались исполнять постановления ЕСПЧ, которые вынесли после 15 марта 2022 г., и прекратили коммуникацию с судом. Граждане лишились возможности не только получить компенсации за нарушение права на свободу собраний, но и повлиять на улучшение ситуации в стране – иногда при помощи Европейского суда удавалось решать системные проблемы. Например, после одного из постановлений ЕСПЧ Конституционный суд [предписал](#), чтобы субъекты РФ исключили из своего законодательства территориальные ограничения свободы собраний. После этого несколько российских регионов [внесли](#) изменения.

Российские правозащитники, в том числе юристы ОВД-Инфо, продолжают подавать жалобы в ЕСПЧ на нарушения, которые произошли до 16 сентября 2022 г. (срок приемлемости жалоб из России, который определил сам ЕСПЧ), и настаивать на исполнении уже вынесенных постановлений. Несмотря на то, что действующая российская власть не намерена исполнять решения Европейского суда, гражданам важно выразить несогласие с нарушением их прав и получить поддержку со стороны независимого органа правосудия. Кроме того, такие обращения документируют ситуацию с правами человека в России, а правовые позиции ЕСПЧ можно будет исполнить в период трансформации режима, чтобы изменить законодательство и правоприменение.

Повсеместная цензура и блокировка сайтов независимых медиа, отказ властей РФ исполнять решения ЕСПЧ, возрастающая с каждым днём угроза уголовного преследования, объявление мобилизации, а также действия российских военных в Украине подтолкнули многих граждан уехать из страны. По разным оценкам, после 24 февраля 2022-го из России уехали около 800-900 [тысяч человек](#).

Репрессивная политика чиновников, а также массовая релокация повлияли на ситуацию со свободой собраний в России: после сентября 2022 г. – объявления «частичной» мобилизации – и по конец декабря 2023 г. в стране не проходило крупных акций.

Направление реформ

В условиях агрессивной войны и возрастающих внутренних репрессий сложно увидеть даже очертания каких бы то ни было позитивных реформ в сфере свободы собраний на российском горизонте. Тем не менее, накоплен богатый мировой опыт по этому вопросу – существует множество источников, закрепляющих международные стандарты свободы собраний. К ним относятся:

- [Международный пакт о гражданских и политических правах](#) носит универсальный характер и посвящён не только свободе собраний. Его положения обязательны для России. В [Замечании общего порядка](#) № 37 (2020) о праве на мирные собрания к статье 21 Пакта собраны основные принципы реализации свободы собраний. Его авторы также разъяснили обязательства государства и пределы ограничения права на свободу мирных собраний;
- [Ключевые постановления ЕСПЧ](#), в первую очередь решение по [делу](#) «Лашманкин и другие против России», которые остаются не исполненными в части изменения законов и правоприменительной практики. Исключение из Совета Европы не освободило власти РФ от обязательства исполнять постановления ЕСПЧ, а односторонний отказ России от своих обязательств является нарушением международных договоров. Правозащитные организации неоднократно [направляли](#) свои экспертные оценки и предложения по проведению реформ в Комитет министров Совета Европы, а также в Министерство юстиции России. Однако в части системных изменений решение до сих пор не исполнено. В начале 2020 г. Европейский суд также [опубликовал](#) руководство по собственной прецедентной практике по теме массовых протестов. В руководстве собраны основные правовые позиции ЕСПЧ. После публикации руководство было переведено на турецкий, а затем и на русский языки.

- [Замечание общего порядка](#) № 37 (2020) о праве на мирные собрания к статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН. В этом документе собраны основные принципы реализации свободы собраний, а также разъяснены обязательства государства и пределы ограничения права на свободу мирных собраний.
- Рекомендательные и экспертные сборники: например, [руководящие принципы](#) по свободе мирных собраний, подготовленные Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ.

Указанные принципы и стандарты мы иногда встречаем в текстах законов или в судебных постановлениях. Реже, но всё же встречаются случаи реализации этих принципов на практике. К сожалению, последний раз мы наблюдали такой пример более пяти лет назад – в августе 2018 г.: тогда в Москве [прошёл](#) несогласованный с властями мирный «Марш матерей» – акция в поддержку политзаключённых. Марш не сопровождался задержаниями, напротив, в какой-то момент полицейские на небольшое время перекрыли движение транспорта, чтобы участники акции смогли пройти через пешеходный переход.

Вопрос в том, как сделать подобные случаи не исключениями, а нормой. Ниже мы расскажем, какие конкретные шаги следует предпринять в сфере регулирования публичных мероприятий, какие более широкие системные проблемы создают ограничительный контекст для реализации права на свободу собраний и какие уже существующие инструменты можно использовать для позитивных изменений.

Свобода собраний – это не только государство, политики и законы. Это также люди и гражданские инициативы, которые на практике реализуют и защищают своё право на свободу собраний. Поэтому доклад адресован не только деятелям будущей России, но и современному обществу. Защита прав и свобод – это не только функция государства, но и наша общая ответственность.

Конкретные решения в области свободы собраний

В этой главе речь пойдёт о пяти ключевых проблемах, которые необходимо разрешить в процессе реформирования, и о шагах для их разрешения:

1. Запрет на спонтанные собрания и проблема согласования
2. Ограничения во время собраний
3. Сбор личных данных и их использование против участников протестов
4. Наказания в связи с уличными акциями
5. Дискриминационный подход к собраниям.

1. Запрет на спонтанные собрания и проблема согласования

Российское законодательство не предусматривает законной возможности проведения спонтанного собрания. Любое публичное мероприятие должно быть заранее согласовано с властями. Сроки подачи уведомления жёстко ограничены законом, а широкие полномочия органов власти по изменению места и времени акций на практике [приводят](#) к возможности запрещать любые нежелательные для властей выступления. При обжаловании согласования или отказа в согласовании публичного мероприятия суды часто выносят решения с опозданием, то есть уже после запланированного дня акции: так, в 2022 г.

суды [рассмотрели](#) 1141 таких исков, больше половины из них – 611 (53%) – были рассмотрены в сроки, когда запланированная дата собрания уже прошла. За первое полугодие 2023-го в суды [поступило](#) 759 дел об оспаривании отказов, 376 (47,5%) из которых рассмотрели несвоевременно.

«Несогласованный» статус собрания приводит к целому ряду негативных последствий – от пресечения мероприятия и преследования его участников и предполагаемых организаторов до запрета на распространение информации о таких акциях (под угрозой [блокировок интернет-ресурсов](#) или обвинения в «организации» несогласованного собрания), а также к созданию негативного образа мирных протестов и их маргинализации в СМИ.

«Любые провокационные действия, агрессия в отношении сотрудников полиции, невыполнение их законных требований будут незамедлительно пресечены. Лица, совершившие подобные правонарушения, будут задержаны и привлечены к ответственности», – [заявили](#) в МВД в день начала полномасштабной войны с Украиной и первой спонтанной акции против вторжения 24 февраля 2022 г. В тот день, по информации ОВД-Инфо, силовики [задержали](#) более двух тысяч человек по всей России.

На следующий день пресс-секретарь президента РФ Дмитрий Песков [заявил](#), что задержанные «не имеют права по закону, не выполняя соответствующих процедур, устраивать акции для того, чтобы обозначить свою точку зрения». «Есть одиночные пикеты, но такие, ну я бы не сказал массовые, но мероприятия с участием определённого количества лиц – они просто не разрешены по закону. И поэтому в отношении них были приняты определенные меры», – сказал он журналистам.

С 2017 г. власти требуют заранее уведомлять их о мероприятиях в формате встречи избирателей с депутатами. С того момента одиночные пикеты [остались](#) единственной формой публичного мероприятия, не требующей предварительного согласования, а значит, самым простым способом спонтанного протеста. С 2016 г. российские законодатели планомерно [ограничивают](#) и этот способ выразить протест: введено требование заранее уведомлять об одиночных пикетах, если они проводятся с использованием «быстровозводимых сборно-разборных конструкций»; одиночные пикеты на одну тему и «пикетные очереди», участники которых стоят в пикете один за другим, признаются «скрытой формой массового мероприятия».

При введении временных ограничений на собрания (как это было, например, в связи с пандемией в 2020-2021 гг. и с введением режимов разной степени готовности после объявления военного положения на оккупированных Россией территориях) эти, часто чрезмерные, меры [распространяются](#) и на одиночные пикеты, которые закон относит к публичным мероприятиям. Представляется, что участники таких акций ещё более уязвимы перед лицом государственного давления: не имея предварительной коммуникации с властями в рамках процедуры согласования, они сразу сталкиваются с непосредственным противодействием, задержаниями и судебными преследованиями.

В настоящий момент спонтанные одиночные антивоенные акции в большинстве случаев прерывают силовики: пикетчика задерживают, а в отделе, как правило, на него составляют протокол об административном правонарушении по статье 20.3.3 КоАП – дискредитация использования Вооружённых сил. Такие ситуации происходят независимо от того, введён ли на территории субъекта федерации особый режим реагирования или нет.

Международные стандарты свободы собраний не исключают процедуры согласования, но предъявляют к ней определённые требования: она не должна быть чрезмерно сложной или зависеть от содержания высказываний (за исключением случаев, когда высказывание связано с призывами к насилию); «несогласованность» мирного собрания не является достаточным основанием для его пресечения; должна быть предусмотрена возможность спонтанных выступлений по вопросам, требующим безотлагательной реакции общества.

Иногда несогласованные протестные мероприятия в России обходятся без разгонов и задержаний: так проходили в 2020 г. первые протестные массовые марши в [Хабаровске](#), в 2021 г. – отдельные

акции в поддержку Алексея Навального в Москве (14 февраля и 21 апреля). Эти единичные случаи показывают одновременно и способность участников акции сохранять мирный характер протеста при невмешательстве полиции, и способность правоохранительных органов не препятствовать мирным собраниям. Эту практику следует развивать и укреплять, превращая её из исключения в норму. Вместе с тем правоохранительные органы впоследствии всё же преследовали участников мирного шествия 21 апреля 2021 г. Многие из них находили с помощью московской [системы распознавания лиц](#) и составляли на них протоколы по статье 20.2 КоАП.

Необходимые для реформирования системы согласования шаги детально проработаны в [докладе](#) правозащитного центра «Мемориал» и ОВД-Инфо в контексте исполнения постановления ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против России». Изложим их кратко.

1. Российские власти и суды должны проявлять толерантность в отношении несогласованных, но мирных публичных мероприятий. Необходимо предоставить возможность проводить спонтанные мероприятия и отменить связанные с ними санкции – административные преследования и блокировки интернет-ресурсов за публикацию информации о несогласованных акциях. Якобы имевшие место нарушения общественного порядка не должны влечь за собой какие-либо санкции, если они не доказаны полицией.
2. Ограничительные правила для массовых публичных мероприятий не должны распространяться на малочисленные акции, которые не оказывают серьёзного влияния на движение транспорта и пешеходов, а также функционирование иных элементов городской инфраструктуры.
3. Сроки для подачи уведомления о проведении публичного мероприятия должны быть увеличены, а сложная вариативность крайних сроков подачи уведомления для разных форм публичных мероприятий – исключена.
4. Спортивные, культурные и другие массовые мероприятия, такие как ярмарки, соревнования, выставки, а также публичные мероприятия, организуемые властями, не должны быть в приоритете перед другими собраниями, в том числе и по срокам подачи уведомления.
5. Необходимо обязать власти детально обосновывать любые предложения по изменению условий проведения публичного мероприятия, а необоснованный отказ приравнивать к недействительному.
6. Сроки ответов со стороны органа власти во время коммуникации после уведомления должны быть чётко указаны и оставлять организатору время на подготовку мероприятия. Подача уведомления вне установленного срока не должна быть единственной причиной для запрета на проведение акции.
7. Заявитель публичного мероприятия должен иметь возможность подать уведомление в ближайший орган власти, а также подать уведомление дистанционно.
8. Следует уточнить правовой статус одиночных пикетов, на которые не должны распространяться ограничения, введённые для массовых публичных мероприятий, а также исключить из закона требование согласовывать пикетные очереди, одиночные пикеты на одну тему или с использованием быстровозводимых сборно-разборных конструкций. Подробнее о необходимых изменениях в этой сфере говорится в докладе ОВД-Инфо [«Одиночные пикеты: Законы и что в них следует изменить»](#).

2. Ограничения во время собраний

Полицейские и представители иных правоохранительных органов ограничивают права участников протестных акций как на несогласованных, так и на согласованных мероприятиях.

На несогласованных акциях часто фиксируются массовые задержания, необоснованное применение силы к участникам протестов и прохожим, а также блокировка полицией улиц, отключение или ограничение трафика мобильного интернета в месте проведения собраний.

- Во время спонтанных антивоенных протестов конца [февраля](#) и начала [марта](#) 2022 г., которые носили мирный характер, в России задержали более 14 тысяч человек. Масштаб задержаний в столь короткие сроки с очевидностью свидетельствует о том, что речь идёт о неизбирательных массовых задержаниях. Согласно [позиции](#) Комитета по правам человека ООН, «практика неизбирательных массовых арестов до, во время или после собрания является произвольной и, следовательно, неправомерной». Речь идёт не о пресечении нарушений общественного порядка, а о пресечении именно собрания и выражения мнения, о безразборном задержании не за конкретные неправомерные действия, а лишь за участие в протесте. Нередко задерживают и [случайных прохожих](#). Срок задержания исчисляется со времени доставления в отдел, что создаёт почву для злоупотреблений и нарушения прав. Иногда задержанных несколько часов держат в автозаках, прежде чем оформить задержание в отделе.
- Как правило, массовые задержания сопровождаются случаями необоснованного насилия со стороны полиции. Во время масштабных антивоенных протестов в феврале и марте 2022 г. задержанных валили на землю, избивали дубинками, душили, били кулаками в живот, лицо, глаза, били головой о стену и заламывали руки. На антивоенных акциях 6 марта 2022 г. силовики в разных городах России [избили](#) как минимум 34 человека, в некоторых случаях используя спецсредства: в Петербурге трём мужчинам разбили голову, к одному из них применили электрошокер. В московском ОВД по району Братеево сотрудники открыто [издевались](#) над задержанными – применяли насилие, угрожали изнасилованием, называли врагами народа. Всего за 2022 г. ОВД-Инфо [задокументировал](#) как минимум 413 случаев полицейского насилия в связи с антивоенными протестами.
- Препятствуя мирным протестам, власти [могут](#) перекрывать улицы и целые районы, блокировать выходы станций метро, существенно ограничивая функционирование городской инфраструктуры и доставляя серьёзные неудобства жителям. Таким образом власти сами создают те негативные эффекты, минимизация которых в ходе проведения публичных мероприятий является их обязанностью.
- Известны случаи, когда во время публичных мероприятий участники протестов отмечали перебои в мобильном интернете. Такие случаи фиксировались во время протестов в [Ингушетии](#) в 2018 г. и в [Москве](#) в 2019 г. Подобные меры могут быть использованы властями для информационной изоляции участников протестов.
- 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 учитывают агрессивные действия самих полицейских.

Злоупотребления со стороны полиции не исключены, даже если акция согласована с властями.

- Широко распространена полицейская [цензура плакатов](#) и других агитационных материалов участников.
- Власти применяют неадекватные меры безопасности, в результате которых образуется очередь для прохода на место собрания, а само собрание со стороны выглядит как нечто опасное.

Задержанные участники акций часто сталкиваются с проблемой неприемлемых условий

содержания в автозаках и отделах полиции: некоторые из них провели много часов без доступа к еде, воде и даже медикаментам, иногда без возможности посетить туалет. Так, во время антивоенных митингов февраля-марта 2022 г. как минимум в 75 отделах полиции оставленным на ночь в отделах задержанным не предоставляли спальных мест, воды и питания.

Помимо этого, задержанные страдали от экстремальных температур, духоты и тесноты во время перевозки. У проводивших ночь перед судом в участке не было кроватей; из-за ограниченной вместимости камер в изоляторах многие находились несколько суток в автозаках. С трудностями также сталкивались люди, которым после задержания назначили административный арест и поместили в спецприёмник: в камерах было либо холодно, либо слишком жарко и душно, не было унитазов и средств гигиены; люди сталкивались с антисанитарными условиями и совместным содержанием курящих и некурящих.

- В начале 2021-го, ссылаясь на нехватку мест в московских спецприёмниках, силовики помещали людей, которым назначили административный арест из-за участия в акциях в поддержку Навального, в Центр временного содержания иностранных граждан в Сахарово (Новая Москва). Граждане, доставленные туда, [рассказывали](#) о бесчеловечных условиях содержания: в течение длительного [времени](#), иногда 12-25 часов, их удерживали в автозаках у самого спецприёмника, после чего поместили в переполненные камеры, где первые дни они спали на железных каркасах кроватей – матрасы выдали не сразу. Туалеты находились в самих камерах, кроме того, над унитазами висели камеры видеонаблюдения. Сотрудники центра выдавали людям только три кружка кипятка в день. Питьевую воду стали выдавать после того, как в Сахарово приехали сотрудники ОНК. Помимо этого, содержащимся там людям не выдавали лекарства. Осенью 2021 г. юристы ОВД-Инфо направили в ЕСПЧ 81 жалобу на условия содержания в Сахарово. В декабре 2023-го суд [рассмотрел](#) часть жалоб, признал нарушения в действиях российских властей и назначил заявителям компенсации от 4 до 5 тысяч евро.

Как мы видим, задержанные участники собраний в России попадают в систему, состоящую из множества проблем, неудобств, ограничений, в результате чего даже без активного применения силы со стороны полицейских опыт задержания может стать очень тяжёлым и нанести серьёзный вред физическому и психическому здоровью.

Опыт задержания и иных форм ограничения свободы собраний может отличаться и усугубляться для представителей различных уязвимых групп, например несовершеннолетних, пожилых людей, людей с проблемами со здоровьем и женщин. Это могут быть дополнительные риски, например, ухудшение состояния здоровья или дополнительных негативных последствий для зависящих от них людей (например, несовершеннолетних детей). Подобные риски также оказывают и больший сдерживающий эффект от реализации права на свободу мирных собраний.

- Во время масштабных антивоенных акций в начале 2022 г. в Петербурге задержанному мужчине с инвалидностью 2-й группы [стало плохо](#), ему вызвали скорую помощь, но при этом долго не отпускали к медикам. В Москве задержанного мужчину с инвалидностью, который ранее перенёс эпилепсию, [не отпускали](#) из отдела более трёх часов и не давали воду.
- После начала полномасштабного вторжения в Украину на антивоенных акциях начала 2022-го [задержали](#) не менее 544 несовершеннолетних. Это коснулось и тех, кто случайно оказался на улице во время протестов: например, 24 февраля 2022 г. в Петербурге задержали 12-летнего мальчика, оставили на ночь в полиции и потом передали родителям.
- Известны как минимум 16 случаев задержания женщин с детьми младше 14 лет на время, превышающее установленные законом три часа. В не менее чем 8 случаях этих женщин оставили на ночь в отделе полиции. В двух случаях суд в Петербурге назначал административный арест: Евгении Герасимчук, матери полуторагодовалого ребенка, и 29 суток ареста матери-одиночке Анне Фирсовой. Последняя провела в спецприёмнике 16 суток, после чего суд изменил наказание на штраф в 150 тысяч рублей и зачёл штраф как отбытое наказание в счёт административного ареста.

- Репрессивная политика властей в сфере свободы собраний негативно [отразилась](#) на возможности пожилых людей осуществлять свои политические права, включая участие в митингах.

В случае с несовершеннолетними детьми важно отметить и их особенно зависимое положение от таких социальных институтов, как семья и школа. Это расширяет возможности для ограничения свободы собраний. Известны случаи, когда несовершеннолетние подверглись публичному осуждению со стороны учителей, социальных работников и полицейских, приходивших в учебное заведение. Давление оказывают также и на родителей несовершеннолетних, задержанных на акциях – в виде административных дел и последующих визитов органов опеки. Также задержанные несовершеннолетние не всегда находят поддержку в семье, их родители и опекуны могут не разделять политических взглядов своих детей и, как следствие, препятствовать несовершеннолетним в обжаловании ограничения свободы собраний и сопутствующих нарушений полиции.

Во время задержаний женщины могут столкнуться с эксплуатацией гендерных ролей со стороны сотрудников полиции и других представителей власти. Это может проявляться в нравоучениях, высказываниях мнений о том, что замужним женщинам или женщинам с детьми нельзя участвовать в митингах и т.д. О таких проявлениях сексизма ОВД-Инфо подробно рассказывал в [докладе](#) «Женщины и свобода собраний в России». Помимо вербального лишения женщин политической субъектности, есть целый ряд системных проблем (в частности, охлаждающий эффект традиционных гендерных ролей, принуждение к участию в провластных акциях студентов и бюджетников, среди которых большинство женщины, и т.д.). Вместе с тем политическая активность женщин в современной России высока и продолжает возрастать. На начало декабря 2023 г. ОВД-Инфо зафиксировал 19 844 задержания в связи с антивоенной позицией, 45% задержанных – женщины. Во время крупных протестов зимой 2021 г. женщины составляли только 25% задержанных. Это косвенно свидетельствует о значительной роли женщин в антивоенном протесте.

Для минимизации указанных проблем необходимо принять следующие меры:

1. Задержания не должны носить массовый и произвольный характер. Задержание как мера пресечения должно использоваться в крайних случаях для предотвращения или пресечения причинения вреда, когда иные средства не позволяют достичь результата. Каждый случай задержания на публичном мероприятии должен быть обоснованным, само по себе участие в несогласованном с властями, но мирном собрании не должно являться причиной для задержания. Кроме того, в п. 4 ст. 27.5 КоАП следует внести уточнение, что срок административного задержания исчисляется с момента фактического задержания, а не со времени доставления задержанного лица в отдел полиции. Силовики должны прекратить необоснованно применять силу к участникам акций и оказывать на них давление после задержания.
2. Меры безопасности, принимаемые властями во время публичных мероприятий, должны быть разумными и не чрезмерными, не направленными на маргинализацию или дискриминацию собрания: в частности, мобилизация полиции должна быть адекватна количеству участников.
3. Прекратить практику цензуры баннеров и плакатов, используемых во время публичных мероприятий. Власти не должны иметь полномочий оценивать соответствие баннеров и лозунгов теме мероприятия. Высказывания на плакатах могут быть ограничены только в исключительных случаях, например, связанных с возбуждением ненависти или реальными призывами к насилию.
4. Прекратить преследования и запугивания детей и их родителей за выражение антивоенных взглядов. Отменить все наказания, налагаемые на родителей в связи с осуществлением их детьми права на свободу собраний, а также других прав.
5. Развивать меры поддержки реализации права на свободу собраний представителями различных уязвимых групп, учитывать особенности разного опыта переживания тех или иных ограничений, а также снижать связанный с таким опытом охлаждающий эффект на реализацию свободы собраний. Такими мерами могут быть инструкции или тренинги для полиции по работе с разными

уязвимыми группами во время собраний; специальная государственная политика по борьбе с проблемой давления государственных чиновников на несовершеннолетних, пожилых людей, людей с проблемами со здоровьем, участвующих в акциях протеста; законодательные изменения, например в сфере функционирования Комиссии по правам и делам несовершеннолетних.

3. Сбор личных данных и их использование против участников протестов

Государство различными способами собирает информацию об участниках протестных акций, а также осуществляет мониторинг сообщений о несогласованных акциях в социальных сетях и интернет-изданиях. Так они выявляют и привлекают к ответственности участников митингов, удаляют информацию с интернет-ресурсов или блокируют доступ к ним. В условиях стремительной цифровизации проблема неконтролируемого сбора и хранения органами власти данных об участниках протестов встаёт всё острее, а преследования на основе этой информации становятся всё более массовыми.

В 2022 г. в открытом доступе появились закрытые данные одного из главных ограничительных органов в стране – Роскомнадзора. Благодаря этому журналисты «Важных историй» [выяснили](#), что российские власти ежедневно следят за протестами граждан и изучают их страницы в соцсетях. Чиновники надзорного ведомства составляют отчёты о протестных настроениях, куда включают информацию о теме акции, месте и времени проведения, организаторах, участниках и том, были ли задержания.

Широкое распространение получила практика фото- и видеосъёмки участников протестных акций. Этим занимаются сотрудники правоохранительных органов в штатском, а также городские системы видеонаблюдения. На согласованных акциях сотрудники требуют проходить через рамки с установленными камерами.

В 2021 г. силовики чаще стали задерживать людей постфактум – уже после проведения акции. Большинство случаев связано с апрельским митингом в поддержку Навального – ОВД-Инфо известно как минимум о 363 таких задержаниях. Мы [объясняем](#) это тем, что для выявления участников акций полиция начала использовать машинное распознавание лиц, запечатлённых на фото и видео.

После начала полномасштабной войны власти стали использовать тактику превентивных задержаний гражданских активистов в дни государственных праздников и иных мероприятий: как минимум 141 человека [задержали](#) с помощью системы распознавания лиц. Власти подтвердили, что используют эту технологию в отношении участников митингов и вносят их в систему – для этого даже необязательно быть задержанным на массовом мероприятии.

Силовики нередко сообщают задержанным, что их «нашли по камерам», однако в официальных документах – материалах дел и судебных постановлениях – применение технологии распознавания лиц в большинстве случаев скрывают. Кроме того, процедура распознавания лиц не урегулирована законом – в частности, не установлены сроки и основания для использования этого инструмента, механизмы его обжалования, процедура исключения личных фотографий из базы.

Комитет по правам человека ООН [указывал](#), что при использовании технологий распознавания лиц или других технологий, позволяющих идентифицировать отдельных участников собрания в толпе, может быть нарушено право на неприкосновенность частной жизни. В июле 2023-го Европейский суд по правам человека вынес постановление «[Глухин против России](#)», где прямо осудил использование российской полицией системы распознавания лиц против несогласных.

Однако обжалование таких действий силовиков в российских судах пока не приносит результата: суды [закрывают](#) глаза на нарушения, даже если защита предоставила доказательства политической мотивированности задержания с использованием системы распознавания лиц. Разбирательство

по таким делам [проходит](#) с нарушением принципа состязательности сторон: задержанным и их представителям не дают ознакомиться с теми документами, на основании которых человека внесли в списки для слежения с использованием системы распознавания лиц.

В некоторых случаях задержанных на публичных мероприятиях принуждают сдавать отпечатки пальцев (дактилоскопию) и фотографироваться, а иногда даже сдавать [образцы ДНК](#). ОВД-Инфо [известно](#) о более чем 300 таких случаях в 34 отделах полиции после задержания на антивоенных протестах (по данным на апрель 2022 г.).

[Закон](#) предусматривает обязательную дактилоскопию для подозреваемых, обвиняемых и осуждённых по уголовным делам. В рамках дел об административных правонарушениях силовики могут взять отпечатки пальцев у граждан, которым назначили административный арест, и людей, чью личность не удалось установить иначе. При этом сотрудники правоохранительных органов зачастую пренебрегают соблюдением закона и берут отпечатки пальцев у задержанных на акциях сразу в полиции, когда их личность уже установлена. В некоторых случаях при отказе от дактилоскопии или сдачи образца своего ДНК задержанным угрожают статьёй о неповиновении законному требованию сотрудника полиции (19.3 КоАП). Она предусматривает штраф или административный арест, а также возможность задержать человека на 48 часов, и иногда такие угрозы реализуются.

В мае 2023 г. в силу вступили [поправки](#) об обязательной геномной регистрации – процедуре, когда у человека берут образец ДНК и включают в специальную базу. Согласно нововведениям, все осуждённые и отбывающие наказание в виде лишения свободы, подозреваемые и обвиняемые в совершении любых преступлений должны пройти геномную регистрацию. А с января 2025 г. образцы ДНК обяжут сдавать всех, кому суд назначил административный арест. Практика сбора образцов ДНК будет расширяться.

Сотрудники полиции могут собирать и иные данные о человеке и его частной жизни: например, в некоторых случаях у задержанных [переписывали](#) уникальные коды телефонов (IMEI).

Данные об административно задержанных хранятся в базах МВД. При этом человека не уведомляют, какие конкретно данные о нём хранятся в этих базах и на каком основании их туда поместили. Процедуры исключения данных оттуда не предусмотрено, как и ограничения сроков хранения.

Сбор личной информации делает человека более уязвимым: публикация такой информации может привести к проблемам с работой или учёбой. В некоторых случаях чувствительную персональную информацию, например о месте работы, публикуют суды, рассматривающие административные дела о нарушении порядка проведения публичного мероприятия.

В 2021 г. была взломана база со списком зарегистрировавшихся на сайте о протестах в поддержку Алексея Навального. Взломщики сопоставили электронные адреса с другими личными данными, например местом работы, утечку которых, в свою очередь, допустили государственные структуры. Контакты были разосланы предполагаемым работодателям. В мае [стало известно](#) о массовых увольнениях в Московском метрополитене и подразделениях Департамента транспорта Москвы: уволенные работники сообщали, что регистрировались на сайте в поддержку Навального. Государство не приняло мер по защите работников от увольнений из-за их политической позиции, поэтому некоторые обратились в профсоюз работников столичного метро. Впоследствии 37 из них [восстановили](#) на работе через суд и постановили выплатить компенсации, сумма которых достигла нескольких миллионов рублей.

Для разрешения проблемы сбора личных данных и их использования против участников протеста следует придерживаться следующих рекомендаций:

1. Законодательно ограничить использование средств слежения, видеонаблюдения, распознавания лиц и мониторинга соцсетей.
2. Запретить использование систем распознавания лиц в целях ограничения реализации политических прав.

3. Системы распознавания лиц не должны применяться в производстве по делам об административных правонарушениях и применяться ограниченно в делах о ненасильственных преступлениях, так как негативные последствия от вмешательства в частную жизнь в таком случае будут выше той общественной опасности, которую предполагают такие преступления и правонарушения. Результаты применения таких мер должны считаться недопустимыми доказательствами в делах по привлечению к ответственности в связи с акциями.
4. Отменить положения закона об обязательной геномной регистрации и дактилоскопировании лиц, подвергнутых административному аресту, а также ограничить применение данных мер в отношении людей, являющихся фигурантами уголовных дел о ненасильственных преступлениях.
5. Законодательно предусмотреть гарантии, касающиеся хранения личных данных в различных базах государства: предусмотреть основания и ограничения доступа к таким данным, срок их хранения и уничтожения. Создать эффективную систему контроля за получением, использованием и хранением сведений о частной жизни государственными органами, предотвращения «утечек» информации и злоупотребления полномочиями.

4. Наказания в связи с уличными акциями

В отношении участников и предполагаемых организаторов мирных несогласованных акций массово применяются две статьи Кодекса об административных правонарушениях: о нарушении порядка проведения публичного мероприятия (20.2 КоАП) и о проведении «массового одновременного пребывания, повлекшего нарушение общественного порядка» (20.2.2 КоАП). Обе статьи предусматривают наказание в виде обязательных работ, штрафа или ареста. За повторное нарушение по этим статьям предусмотрен штраф от 150 до 300 тысяч рублей, от 40 до 200 часов обязательных работ, до 30 суток ареста.

- Согласно судебной статистике, российские суды с 24 февраля 2022 г. по 15 февраля 2023 г. [рассмотрели](#) 18 183 дел по «митинговым» статьям (20.2 и 20.2.2 КоАП). Число рассмотренных дел меньше, чем число задержаний, так как некоторые дела могли быть прекращены, некоторых задержанных привлекали по статьям 20.3.3 или 19.3 КоАП (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции), а некоторых отпускали без протоколов.

Если в течение полугода человека три раза привлекли к административной ответственности за нарушение закона о митингах (ст. 20.2 КоАП), то за последующие нарушения против него могут возбудить уголовное дело по статье 212.1 УК – она предусматривает наказание до 5 лет лишения свободы. К реальному сроку по этой статье приговорили московских активистов [Ильдара Дадина](#) и [Константина Котова](#); экоактивиста из Архангельска [Андрея Боровикова](#) – к 400 часам обязательных работ, а политика [Юлию Галямину](#) – к условному лишению свободы.

В 2017 г. Конституционный суд признал статью 212.1 УК соответствующей Конституции, но дал ей ограничительное толкование. В частности, суд [постановил](#), что привлечение к уголовной ответственности возможно, если нарушение повлекло за собой причинение вреда или реальную угрозу его причинения. Однако постановление Конституционного суда не разрешило саму проблему криминализации свободы собраний, а нижестоящие суды нередко [игнорируют](#) установленные КС ограничения привлечения к ответственности нередко [игнорируют](#) нижестоящие суды. В частности, в 2019 г. адвокаты Константина Котова вновь обратились в Конституционный суд с жалобой на эту статью. В [определении от 27 января 2020 г.](#) КС пришёл к выводу, что суды применили статью 212.1 УК РФ в разрез конституционному толкованию: «Суд [общей юрисдикции] не касался вопросов о том, был ли причинён или реально угрожающий вред существенным и утратило ли проводимое публичное мероприятие мирный характер вследствие нарушения заявителем порядка его организации либо проведения».

Власти используют статью 212.1 УК как инструмент запугивания, чтобы воспрепятствовать

реализации свободы собраний. Применение этой статьи сопряжено со множеством проблем, которые освещены в докладе ОВД-Инфо [«Как нас учили бояться митингов»](#).

Участникам антивоенных акций – массовых или одиночных – регулярно вменяют статью 20.3.3 о дискредитации Вооружённых сил РФ, которую включили в КоАП в марте 2022 г. Одновременно в Уголовный кодекс ввели аналогичную статью 280.3, которая предусматривает наказание до 7 лет лишения свободы за повторное нарушение административной статьи 20.3.3, а также за дискредитацию российской армии, повлекшую причинение вреда. К уголовной ответственности за антивоенные собрания и высказывания также могут привлечь по части 2 статьи 280.3 УК, если такая дискредитация Вооружённых сил сопряжена с причинением смерти по неосторожности, вредом здоровью или имуществу, а также повлекла массовые нарушения общественного порядка, помехи функционирования объектов инфраструктуры. Помимо этого, в УК включили и статью 207.3 – распространение «фейков» о войне и действиях российских военных, максимальное наказание – 15 лет лишения свободы.

Закон об ответственности за «фейки» в Госдуме рассмотрели молниеносно, приняв за два дня; на следующий день его [подписал](#) Владимир Путин. Таким образом власти продемонстрировали свою реакцию на антивоенные протесты по всей стране и распространение информации о вторжении в Украину, не исходящей из официальных источников.

По статье 20.3.3 КоАП гражданам могут назначить штраф от 30 до 100 тысяч рублей: по данным ОВД-Инфо, к ответственности по этой статье из-за мирных акций привлекли до 2000 человек. Среди прочего, её вменяют за антивоенные высказывания, демонстрацию государственного флага Украины или использования его расцветки – например, в [маникюре](#), а также иной символики против вторжения.

Право на свободу собраний неразрывно связано со свободой выражения мнения. Статья 20.3.3 КоАП – результат развития предыдущих негативных трендов, которые мы наблюдали и в сфере свободы собраний: административная преюдиция, широкая и неопределённая формулировка, пересечение состава правонарушения с другими статьям КоАП и УК, позволяющее правоприменителям «выбирать» одну или несколько статей.

С начала марта 2022 г. практически нельзя предсказать, как именно квалифицируют антивоенную публичную акцию: по «старой» 20.2. КоАП – как нарушение порядка проведения акции, либо по статье 20.3.3 КоАП – как дискредитацию Вооружённых сил, либо по обеим статьям сразу. Во всех случаях идёт речь об административном правонарушении, однако по 20.3.3 КоАП возможен только штраф, а по 20.2 КоАП – не только штраф, но и административный арест и обязательные работы. Кроме того, повторность правонарушения влияет на квалификацию и наказание. Проще говоря, дискредитация армии может быть квалифицирована как преступление, если человека ранее один раз уже привлекали к ответственности за неё, а уголовное наказание за неоднократное нарушение митинговой статьи может последовать за четвёртое подобное нарушение.

Юристы ОВД-Инфо в коалиции с другими правозащитниками, в том числе из «Мемориала» и «Руси сидящей», в апреле 2023 г. подали жалобу на статью 20.3.3 КоАП в Конституционный суд. Они [подчёркивали](#), что эта статья нарушает конституционные права на выражение мнения, свободу совести, собраний, а также является дискриминационной. Юристы просили признать эту статью неконституционной, чтобы впоследствии она была отменена, а права пострадавших – восстановлены. Правозащитники отправили жалобы 23 заявителей, которых оштрафовали за выражение своей антивоенной позиции.

Все эти жалобы Конституционный суд [отказался рассматривать](#): по мнению суда, статья не противоречит Конституции, поэтому нет необходимости рассматривать жалобы в судебном заседании. По заявлению суда, статья 20.3.3 КоАП необходима для запрета критики российской армии: антивоенный протест имеет накопительный характер, поэтому снижает эффективность и мотивированность военнослужащих во время «специальной военной операции». Суд также указал, что защита отечества – долг гражданина, а критика Вооружённых сил – это «содействие силам, противостоящим Российской Федерации».

Но поданные жалобы всё же возымели большой позитивный эффект: они ещё раз привлекли

внимание к репрессиям, а против статьи 20.3.3 КоАП [высказалось](#) множество юристов с мировым именем.

Таким образом, проблемы, связанные с наказаниями за организацию или участие в акциях, таковы:

- организация или участие в мирном собрании могут быть квалифицированы как правонарушение или преступление, даже если не наступили какие-либо негативные последствия и не было реальной угрозы их наступления;
- неопределённость формулировок закона и ориентация правоприменения на подавление протеста привели к тому, что почти любая акция может повлечь за собой наказание;
- наказания по «митинговым» и «антивоенным» статьям являются суровыми: такие «преступления» и «правонарушения» зачастую наказываются строже насильственных.

Для решения указанных проблем мы предлагаем следующие меры:

1. Отменить статьи закона о неоднократных и повторных нарушениях законодательства о публичных мероприятиях (статья 212.1 УК, часть 8 статьи 20.2 КоАП). Повторность какого-либо нарушения не делает его опаснее, при дифференциации ответственности следует ориентироваться в первую очередь на возможные негативные последствия. Суровые наказания за повторные нарушения, вплоть до лишения свободы, создают «охлаждающий эффект» реализации свободы собраний: люди боятся использовать своё законное право.
2. Отменить статьи, которыми фактически введена военная цензура (в первую очередь статьи 20.3.3 КоАП РФ, 280.3, 207.3 УК РФ).
3. Сузить и чётче определить понятия, используемые в законах, ограничивающих свободу собраний и выражения мнения; исключить дублирование различных составов правонарушений и преступлений. Устранить ответственность за «несогласованный» статус публичного мероприятия, в том числе за организацию публичного мероприятия без уведомления, участие в таком мероприятии или вовлечение в него несовершеннолетних.
4. Смягчить наказание и отменить установленный законом минимальный предел наказания по всем пунктам статей 20.2 и 20.2.2 КоАП (на необходимость отмены нижнего предела наказания [указывал](#) Конституционный суд РФ в постановлении от 14 февраля 2013 г.).

5. Дискриминационный подход в отношении собраний

В настоящий момент на уровне и нормативного регулирования, и правоприменения наблюдается дискриминационный подход к публичным мероприятиям – в отличие от массовых (культурно-зрелищных, спортивных, развлекательных) мероприятий и в целом других действий в городском пространстве. К ним предъявляются более строгие требования, а нарушения в «протестном» контексте чреватые более суровыми наказаниями.

На этапе согласования существенно различаются требования к срокам подачи уведомления: предупредить власти о митинге можно самое раннее за пятнадцать дней до его проведения. Массовые мероприятия организуются иначе, начинать процедуру согласования можно значительно раньше: например, в [Петербурге](#) уведомление о проведении культурно-массового или спортивного мероприятия подаётся за 15–30 дней, в [Москве](#) – не позднее, чем за месяц. В результате такие события планируются раньше, чем митинги, и организаторы последних сталкиваются с тем, что подходящие для них площадки к моменту начала согласования уже [заняты](#) (например, фестивалем песен военных лет, патриотическим автофлешмобом, смотром готовности к чрезвычайной ситуации или аттракционом «Весёлый паровозик»).

Многочисленные территориальные запреты, введённые федеральными и региональными законами, ограничивают места для проведения публичных мероприятий, но не распространяются на религиозные,

культурно-массовые или спортивные мероприятия. Более того, в некоторых случаях исключения из территориальных запретов делаются для публичных мероприятий, организаторами которых выступают органы государственной власти или местного самоуправления. Такие исключения действуют в Тыве, где в норме [запрещено](#) проводить митинги и демонстрации рядом с остановками общественного транспорта, объектами связи, вокзалами и аэропортами: этот запрет не распространяется ни на какие «мероприятия, проводимые по решению» органов власти. В Амурской области запрет на проведение митингов и демонстраций на тротуарах [не распространяется](#) на мероприятия, организованные органами власти в связи с днями воинской славы, памяtnыми днями и государственными праздниками.

И транспортная, и рекреационная функции городского пространства в законах транслируются как приоритетные перед функцией места для выражения мнений. Для участников несогласованных акций предусмотрена административная ответственность за создание помех пешеходам и транспорту, затруднение доступа к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, повреждение зелёных насаждений. При этом соответствующие статьи КоАП предусматривают максимум 30 суток ареста при повторном нарушении. Если судить по размеру наказания, такие действия законодатель считает более общественно опасными, чем, например, однократное вождение в состоянии алкогольного опьянения и без прав (часть 1 статьи 12.8 КоАП).

Строгость наказания обусловлена именно контекстом политического высказывания: за аналогичные действия вне публичных мероприятий санкции будут несопоставимо более мягкими. КоАП Москвы [предусматривает](#) отдельное наказание за повреждение зелёных насаждений (статья 4.18) – для граждан это штраф до 4,5 тысяч рублей без возможности ареста. За нарушение правил дорожного движения, помешавшее движению транспорта (статья 12.30 КоАП РФ), максимальное наказание составляет штраф в одну тысячу рублей. За нарушение ПДД для пешеходов за пределами митингов предусмотрен штраф в 500 рублей, для велосипедистов – 800 рублей, для пьяных велосипедистов – до полутора тысяч рублей. О наказании за создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры вне контекста несогласованных акций нам неизвестно.

Одно из наиболее распространённых уголовных обвинений для участников протестных акций – применение к представителю власти насилия, не опасного для жизни и здоровья (часть 1 статьи 318 УК): с 2019 по 2022 гг. по этой статье в связи с акциями ежегодно возбуждали десятки уголовных дел. Данные официальной судебной статистики [свидетельствуют](#) о том, что наказание по этой статье, как правило, мягче, если дело не связано с протестами: обычно дело заканчивается условным лишением свободы или штрафом, в то время как за «митинговые» дела чаще дают реальные сроки, а сроки лишения свободы оказываются более продолжительными.

Отдельным инструментом преследования активистов и участников антивоенных митингов стали уголовные дела по части 2 и 3 статьи 207 УК – о заведомо ложном сообщении о теракте. Эти дела послужили поводом для проведения массовых обысков у людей, выступивших против войны – некоторые из них так или иначе призывали участвовать в протестах. Известно о подобных преследованиях в Петербурге, Самаре и Казани; статус подозреваемых или обвиняемых по этим делам получили как минимум [30 человек](#). Точное число обысков, проведённых в рамках этих дел, неизвестно; однако их сумма [исчисляется](#) десятками – так, в Петербурге прошли минимум 59 обысков по статье о заведомо ложном сообщении о теракте.

Ярким примером дискриминационного отношения к праву на свободу собраний стали ограничения, которые начали вводить в марте 2020 г. в связи с пандемией COVID-19. К сентябрю 2020 г. публичные мероприятия [были ограничены](#) как минимум в 35 регионах, в 26 из них – полностью запрещены. Запрет [распространялся](#) даже на одиночные пикеты. В то же время с других мероприятий уже летом начали снимать ограничения. Власти отдельных регионов разрешали праздничные шествия, приуроченные ко Дню победы в Великой отечественной войне, мероприятия по подготовке и проведению военного парада и артиллерийского салюта, марш «Бессмертный полк», международный фестиваль «Камчатка – Россия – Мир», всероссийскую выставку собак всех пород, выставку-ярмарку камчатских производителей и работников сельского хозяйства «Елизовская осень», «Диктант Победы»,

линейки 1 сентября, мероприятия в рамках Дальневосточного театрального фестиваля «Золотая маска», фестиваль кино и театра «Амурская осень» и др. В 2022 г. Конституционный суд подтвердил законность ограничения одиночных пикетов под предлогом коронавирусных запретов, [рассмотрев](#) жалобу Екатерины Бажановой. Суд в своём [определении](#) подчеркнул, что запрет на проведение одиночных пикетов в Москве обусловлен «объективной необходимостью реагирования на угрозу распространения коронавирусной инфекции» и носит «исключительный характер». КС добавил, что «одиночное пикетирование <...> предполагает потенциальное привлечение внимания других граждан и, соответственно, не исключает образования скопления людей в месте его проведения и тем самым объективно несёт риски с точки зрения распространения заболеваемости коронавирусной инфекцией».

При этом суд оставил без внимания довод заявителей, что на момент проведения Бажановой пикета в столице уже работали салоны красоты, театры и цирки. Вместо этого КС отметил, что 18 июня 2020-го эпидемиологическая ситуация в городе Москве, обусловленная распространением новой коронавирусной инфекции, «не могла быть оценена как благополучная».

К маю 2021 г. полный запрет на публичные мероприятия действовал в Москве и Санкт-Петербурге уже более года, в то время как иные формы массового скопления людей (использование общественного транспорта, посещение образовательных учреждений и мест общественного питания, спортивные и развлекательные мероприятия) уже были разрешены.

В 2023 г. коронавирусные запреты продолжают действовать, и чиновники продолжают их использовать, чтобы отказать в согласовании публичных мероприятий. Такие ограничения в свободе собраний касаются не только антивоенных акций, которые власти вообще отказываются согласовывать. Чиновники не позволяют гражданам провести согласованные митинги, касающиеся других проблемных тем – например, выступления за возврат прямых выборов мэра, против домашнего насилия, в поддержку политзаключённых, акции на тему экологических проблем и вопросов ЖКХ, против электронных повесток и других.

Во многих случаях власти [продолжают](#) ссылаться в своих отказах на режим повышенной готовности, которые вводили в связи с COVID-19. По данным ОВД-Инфо, чиновники в 2023-м как минимум 15 раз не согласовали акции под предлогом ковидных ограничений.

При этом Роспотребнадзор снял коронавирусные запреты полтора года назад, в том числе на массовые мероприятия, а ВОЗ и вовсе объявила об окончании пандемии. Однако далеко не все региональные власти отменили режим повышенной готовности, введённый из-за коронавируса: [по данным на декабрь 2023-го](#), его сохранили в 27 регионах. В случае неудобных мероприятий чиновники используют этот режим как причину для отказа.

Помимо этого, главы субъектов РФ ввели режимы разной степени готовности, когда Владимир Путин объявил военное положение на оккупированных территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях. Чиновники [начали](#) использовать это как причину для отказа в согласовании митингов.

Иногда власти запрещают и провоенные массовые мероприятия: в июле 2022 г. администрация Кемерово [отказала](#) местным нацболам в проведении одиночного пикета в поддержку российских военных в Украине, сославшись на коронавирусные ограничения. Эту же причину использовала администрация города Кинешма Ивановской области, когда [не согласовала](#) проведение автопробега в поддержку военных 23 февраля 2023 г. В августе жители Калининградской области планировали провести митинг против бездействия властей по проблемным вопросам и в поддержку заявления Путина о том, что повышение благополучия и качества жизни граждан – это базовый приоритет власти. Мэрия [отказалась](#) согласовывать мероприятие, указав, что в заявленном месте будет располагаться луна-парк; чиновники предложили организаторам другие даты.

В Замечаниях общего порядка о праве на мирные собрания к Международному пакту ООН о гражданских и политических правах, [опубликованных](#) в 2020 г., отмечается, что «в некоторых случаях мирные собрания могут по самому своему характеру или преднамеренно приводить к созданию некоторых помех, что требует высокой степени терпимости». Согласно документу, ограничения права

на свободу собраний «не должны носить дискриминационного характера, ущемлять суть права или быть направлены на создание препятствий для участия в собраниях или оказание сдерживающего воздействия». О необходимости толерантного отношения к демонстрациям, даже если они вызывают определённые неудобства, неоднократно высказывался и Европейский суд по правам человека.

Исходя из этого, мы предлагаем:

1. устранить дискриминационное отношение к лицам, которые реализуют своё право на свободу собраний, по сравнению с лицами, имеющими другие интересы. Следует уважать право на свободу собраний и учитывать интересы участников акций при принятии связанных с акциями решений и оценке действий участников собраний. Так, при определении места проведения собраний должны учитываться интересы не только туристов и прохожих, но и людей, желающих коллективно выразить своё мнение;
2. не использовать эпидемиологические риски и другие кризисные ситуации как безусловное основание для ограничения свободы собраний. Международным органам, в том числе здравоохранения, следует разработать предложения и лучшие практики, как осуществлять свободу собраний в том или ином виде в конкретных кризисных условиях. Авторитарные режимы могут использовать любой предлог для ограничения свободы собраний, поэтому нужно чётко и ясно коммуницировать предложения в своих посланиях и документах, а также проводить мониторинг ограничений и их обоснованности.

Системные проблемы и сквозные принципы изменений

Свобода мирных собраний – не изолированная сфера. Существенное влияние на неё оказывает более широкий системный контекст: качество работы законодателей, правоохранительных органов, судов, устройство системы исполнения наказаний.

В делах, в которых ЕСПЧ признавал нарушение права на свободу собраний в России, как правило, был целый букет сопутствующих нарушений: пытки и бесчеловечные условия содержания, ограничение личной свободы задержанием и долгим доставлением, ограничение права на юридическую помощь, различные нарушения принципа справедливого судопроизводства, вмешательство в право на уважение частной жизни, ограничение разных аспектов свободы выражения, дискриминация, отсутствие средств правовой защиты, политический мотив преследования и др. Некоторые из этих нарушений специфичны для ситуаций задержаний на акциях – например, преследование журналистов, освещающих протесты, или разгоны ЛГБТКИА+ акций. Другие же нарушения отражают общую дисфункцию существующих институтов. Так, нарушение права на справедливый суд в связи с отказом в допросе ключевых свидетелей обвинения или ненадлежащим исследованием доказательств стороны защиты – это распространённая и за пределами «митинговых» процессов ситуация. С пытками и унижающими человеческое достоинство условиями содержания в российских автозаках, отделениях полиции, спецприёмниках и тюрьмах сталкиваются не только участники публичных мероприятий. Предусмотренные КоАП нечёткие сроки доставления задержанных позволяют манипулировать длительностью задержания по любым делам об административных правонарушениях.

Подобно коррозии, допущение порочной практики в одной сфере влечёт за собой поражение всего института. Так, в конце 2010-х гг. практически повсеместно изменилась территориальная подсудность по делам о привлечении к ответственности за нарушения участия или организации акций: ранее задержанных судили в судах по месту задержания, сейчас же – по месту нахождения отдела

полиции, куда доставили задержанных. То есть по факту полицейские сами могут решать, в каком суде будет рассматриваться дело – достаточно поместить человека в нужный автозак. Кроме того, в судебных заседаниях судьи встречаются с полицейскими из своего района, с которыми они, скорее всего, уже неоднократно встречались по другим делам и хорошо друг друга знают. Всё это было сделано для того, чтобы разгрузить центральные суды городов, на которые приходился основной поток дел после массовых задержаний. Подобное решение по оптимизации конвейерного рассмотрения дел об административных правонарушениях было [взято на вооружение](#) и при создании механизма привлечения к ответственности нарушителей обязательной самоизоляции и иных карантинных мер в начале пандемии COVID-19 весной 2020 г.

«Обмен опытом» происходит и в обратную сторону. Так, системы видеонаблюдения и распознавания лиц, получившие развитие в период первых волн пандемии коронавируса для обеспечения соблюдения карантинных правил, в 2022-2023 гг. активно используются для выявления и преследования участников уличных протестов.

Трудно ожидать справедливого рассмотрения «не политических» дел от судей, которые до этого в массовом порядке допускали нарушения в «политических» делах. К сожалению, простого решения проблемы общей дисфункции сразу многих институтов нам не известно. Но в качестве ориентиров можно использовать следующие принципы:

1. Отказ от идеи, что параллельно могут эффективно сосуществовать два режима работы институтов (для «митинговых», шире «политических» дел и для «обычных»): существующая дисфункция в одном режиме обязательно проявится и в другом.
2. Улучшение ситуации со свободой собраний будет способствовать улучшению ситуации и в других сферах. Кроме того, сама по себе возможность свободного проведения мирных собраний и выражения мнения создают условия для необходимой общественной дискуссии и поиска путей решения актуальных проблем.
3. Улучшение ситуации с правовой и правоприменительной инфраструктурами также обязательно отразится на ситуации с правами участников мирных протестов. Независимые и профессиональные суды будут допускать меньше нарушений, а подотчётная обществу полиция с меньшей долей вероятности будет сопротивляться привлечению к ответственности сотрудников, применявших насилие к участникам мирных протестов.

Ниже мы подробнее остановимся на нескольких специфических системных проблемах, которые оказывают особый эффект на ситуацию со свободой собраний.

Качество нормативной базы

16 декабря 2020 г. депутат от «Единой России» Дмитрий Вяткин [внёс](#) в Госдуму законопроект о криминализации умышленного «воспрепятствования движению транспортных средств и пешеходов», которое создало «угрозу жизни, здоровью и безопасности граждан либо угрозу уничтожения или повреждения имущества». Соответствующие изменения предлагалось внести в уголовную статью о «приведении в негодность транспортных средств или путей сообщения» (267 УК). Несмотря на нарушение регламента (отсутствие аргументации в пояснительной записке) и критический отзыв Верховного суда, Госдума рассмотрела законопроект в трёх чтениях и одобрила поправки всего за неделю. 10 января 2021 г. статья начала действовать в новой редакции. Хотя автор законопроекта во время обсуждения в Госдуме подчёркивал, что к митингам поправки отношения не имеют, уже 23 января по этой статье были возбуждены дела в связи с протестами, а полиция начала предупреждать о возможной ответственности по ней перед несогласованными акциями. Всего после январских акций такие дела возбудили в отношении более 20 человек – это больше, чем за предшествующие десять лет вместе взятые.

Статью 20.3.3 КоАП, которую часто вменяют задержанным на антивоенных акциях, Госдума приняла за два дня – 2 и 3 марта в трёх чтениях. На следующий день, 4 марта, закон подписал президент РФ.

Эти примеры иллюстрируют распространённые проблемы нормативного регулирования: рассмотрение законопроекта в скоростном режиме; игнорирование критических экспертных отзывов; введение неопределённых понятий (такого как «угроза» жизни, безопасности, повреждения имущества, «дискредитация» и т.д.); усугубление нечёткости разграничения различных статей КоАП и УК, предполагающих кардинально различающиеся наказания за схожие действия; противоречие правоприменения замыслу, изначально озвученному законодателем. И в целом демонстрирует катастрофическое состояние нормотворческого процесса.

Даже если абстрагироваться от их смыслового содержания, формальное качество федеральных и региональных законов и подзаконных актов, связанных с публичными мероприятиями, не выдерживает никакой критики. Качество нормативной базы (и лежащего в её основе процесса нормотворчества) является необходимой частью системы обеспечения свободы собраний.

Ниже мы перечислим ключевые недостатки нормативного регулирования в этой сфере.

Сложность и многоуровневость. Вопросы, касающиеся проведения публичных мероприятий, не собраны в одном месте, а рассыпаны по огромному количеству федеральных и региональных законов, указов президента, подзаконных актов региональных и муниципальных властей, постановлениям Конституционного суда и пленума Верховного суда. Один только вопрос о процедуре согласования затрагивается, помимо федеральных законов, в одном, а иногда и в нескольких местных законах для каждого региона, не говоря уже о подзаконных и даже муниципальных актах. Чтобы выбрать для проведения акции разрешённое место и подать уведомление в правильный орган власти, организатор должен выяснить как минимум, кто является владельцем этой территории, не подпадает ли это место под федеральный или региональный запрет, не является ли оно «гайд-парком» (где действуют другие правила согласования), не относится ли оно к пограничной зоне, памятнику культуры или объекту транспортной инфраструктуры – и этого списка может быть недостаточно. Кроме того, нормативные документы постоянно изменяются, что приводит к усложнению, вариативности интерпретаций без очевидного приоритета одного толкования над другим.

Противоречивость. Подзаконные акты могут противоречить федеральным законам (например, в распоряжении правительства Петербурга говорится, что федеральный закон о свободе совести запрещает публичные мероприятия рядом с объектами религиозного почитания, но в самом законе такого запрета нет) или региональным законам (закон Архангельской области и постановление регионального правительства противоречат друг другу в части о содержании уведомления), а региональные законы – федеральным законам (например, в отдельных регионах срок в «три дня», за который власти должны ответить на уведомление, превратился в «три рабочих дня»). Наконец, федеральные законы могут противоречить друг другу (например, возможность ограничивать публичные мероприятия в связи со спортивными соревнованиями заложена в федеральный закон о физической культуре и спорте, хотя профильным федеральным законом о собраниях такая возможность не предусмотрена).

Пробелы в регулировании и неточные понятия. Описывая отдельные сферы чрезмерно детально, нормотворцы оставляют большие лакуны в других. Постоянно используются размытые термины и непонятные формулировки: запрещаются митинги на территориях, «непосредственно прилегающих» к тем или иным объектам; уведомление подаётся иначе при проведении акции «в дни, непосредственно предшествующие нерабочим праздничным дням»; смешиваются термины «публичные», «массовые», «общественно-политические мероприятия»; не ясна граница между «организацией», «проведением» и «участием» – и так далее.

Временные ограничения часто вводятся без указания срока завершения их действия. Такая практика получила широкое распространение в 2020 г. в связи с пандемией COVID-19. В десятках регионов публичные мероприятия ограничивались «до особого распоряжения», «до отмены режима повышенной готовности» или «до отмены запрета». Таким образом, для снятия ограничений необходимо

принятие отдельного нового акта. Отсутствие чёткого регулирования даёт широкие полномочия трактования представителям власти, а отсутствие срока действия временных запретов приводит к их необоснованной продолжительности (мы приводили примеры выше).

Скорость регулирования. Часто изменения вносятся поспешно, без необходимой проработки. Следствием этого становится искажение замысла законодателя (по крайней мере, декларируемого) – как это было, например, в случае с описанной выше законодательной инициативой Дмитрия Вяткина. И напротив, некоторые необходимые изменения игнорируются годами: например, минимальный штраф по статье 20.2 КоАП так и не был снижен, хотя Конституционный суд [требовал](#) этого ещё в 2013 г.

Игнорирование позиции экспертного сообщества. При обсуждении системных изменений, непосредственно затрагивающих свободу собраний, власти [демонстративно отказываются](#) вступать в диалог с профильными некоммерческими организациями. Законотворцы могут не принимать в расчёт экспертные заключения, например, игнорируя отзывы Верховного суда.

Для позитивных изменений необходима не только ревизия, упрощение и улучшение качества уже существующей нормативной базы, но и изменение самой процедуры нормотворчества. Следует оптимизировать скорость принятия законов, расширить дискуссию вокруг принятия норм, регулирующих сферу свободы собраний, приглашать к обсуждению экспертов из правозащитного сообщества.

Ограничение полномочий

Согласно Конституции, права человека, в том числе и право на свободу собраний, могут быть ограничены только федеральным законом. Однако это не всегда соответствует практике. Например, ограничения публичных мероприятий в связи с пандемией COVID-19 в 2020 г. и перед чемпионатом мира по футболу в 2018 г. были предусмотрены не в федеральных законах, а преимущественно в различных региональных нормативных актах. В 2022 г. такие ограничения появились на основании указов президента, которые предусмотрели четыре разных уровня реагирования в связи с проведением «специальной военной операции». Военное положение было введено на четырёх недавно оккупированных территориях Украины, средний уровень реагирования – на шести территориях Центрального федерального округа и в аннексированном Крыму, уровень повышенной готовности – в остальных регионах ЦФО и ЮФО и уровень базовой готовности – в остальных регионах РФ.

Меры, предусмотренные этими указами, подразумевают «усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности», что даёт высшим должностным лицам регионов полномочия «по принятию решений о проведении мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций». В частности, эти режимы местные власти стали использовать и для ограничения проведения массовых мероприятий. Режим «базовой готовности» стал основанием для отказа согласования митингов в [Екатеринбурге](#), [Выборге](#), [Оренбурге](#), [Казани](#) и [Костроме](#). Власти Ленинградской области сначала ввели такое ограничение, а потом по инициативе губернатора Александра Дрозденко даже успели отменить запрет на проведение митингов, сходов и собраний, введённый из-за «базового уровня готовности» в регионе: администрация признала эту меру избыточной.

В связи с распространением COVID-19 в Москве с 16 марта 2020 г. [указом мэра](#) запрещены любые публичные мероприятия. Минюст, которому премьер-министр Михаил Мишустин в июне поручил проанализировать практику применения указа, [отчитался](#), что все меры были приняты «в пределах компетенции». Ограничения в других регионах также [вводились](#) не законодателями, а органами исполнительной власти – главами или правительствами субъектов. Они полностью запрещали акции или ограничивали численность участников, а иногда дополняли правила согласования (по закону это относится к компетенции региональных парламентов). В Татарстане организаторов [обязали](#) согласовывать акции с Роспотребнадзором, для подачи такого уведомления были установлены

отдельные сроки, отличающиеся от указанных в федеральном законе о митингах. В середине 2023 г. коронавирусные ограничения всё ещё действуют [более чем в трети](#) субъектов РФ (подробнее мы говорим об этом выше).

В связи с проведением чемпионата мира по футболу в 2018 г. как минимум в девяти крупных городах были значительно [ограничены](#) публичные мероприятия: выделялись специальные места, за пределами которых были запрещены даже одиночные пикеты, устанавливалось предельное число участников (как правило, до 100-150 человек), ограничивалось время проведения акций (например, в Екатеринбурге для этого оставили всего два часа, с 14:00 до 16:00). Местные постановления основывались на [президентском указе](#) 2017 г. о мерах безопасности во время чемпионата, а президенту временные полномочия ограничивать публичные мероприятия предоставил ещё в 2013 г. [федеральный закон](#) о подготовке и проведении чемпионата мира по футболу FIFA.

И сложность нормативной базы в сфере свободы собраний, и её противоречивость вытекают из того, что в её создании принимают участие разные органы власти, которые делегируют полномочия по регулированию с одного уровня на другой либо подключаются к регулированию, вообще не имея на то полномочий. Это влияет не только на форму, но и на содержание норм, поскольку позволяет просто, оперативно и незаметно вводить новые ограничения, накладывать запреты и создавать разнообразные препятствия для публичных мероприятий.

Федеральный закон о митингах раньше делегировал регулирование отдельных вопросов региональным законодательным и исполнительным властям, федеральному правительству и президенту. В 2022 г. закон [изменили](#) – и ограничения, действовавшие ранее на региональном уровне, стали применяться по всей России. Ранее региональные законодатели вводили территориальные ограничения для любых публичных мероприятий, кроме пикетов. К 2018 г. введение абстрактных территориальных ограничений привело к тому, что в некоторых городах под запрет попали, [по приблизительным оценкам](#), более 70% территории города. В [2019](#) и [2020](#) г. Конституционный суд принял два постановления, которыми признал неконституционными различные аспекты абстрактных территориальных запретов – без учёта особенностей каждой отдельной акции. В 2021-2022 гг. число региональных запретов существенно сократилось – в частности, все территориальные запреты 5 мая 2022 г. [отменила](#) Тульская область, а 19 апреля – [Чукотский автономный округ](#).

Однако в 2022 г. на федеральном уровне запретили проводить митинги около зданий органов власти и объектов жизнеобеспечения, а также на вокзалах, в школах, вузах и больницах, на детских площадках и религиозных объектах. Субъектам РФ также была предоставлена свобода дополнять этот список, «если это обусловлено историческими, культурными, иными объективными особенностями субъекта».

На уровне региональных исполнительных властей остался выбор конкретных площадок для «гайд-парков» и определение нормы их «предельной заполняемости». На практике правительства субъектов устанавливают такие нормы не только для «гайд-парков», но и для любых других мест (например, в [Республике Алтай](#), [Магаданской области](#), [Чечне](#)). За нарушение «предельной заполняемости» предусмотрена административная ответственность частью 3 статьи 20.2 КоАП.

Другие примеры того, что регулируют разные органы власти:

- Президент определяет порядок организации публичных мероприятий на Красной площади (Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).
- Согласно федеральному закону «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» президент также может ограничивать публичные мероприятия для «обеспечения безопасности международных спортивных мероприятий».
- Список «экстренных служб», рядом с которыми запрещается проводить любые публичные мероприятия, устанавливается правительством РФ. «Отличительный признак для журналистов», теперь обязательный для ношения при освещении акции, устанавливается Роскомнадзором.

- Указы об особых режимах, введённые из-за войны с Украиной, фактически делегируют региональным властям принятие любых решений на территории региона, если это помогает обеспечить общественную безопасность. В регионах создаются «оперативные штабы», решения которых обязательны для всех органов власти и граждан субъекта, и запрет на проведение публичных мероприятий в регионах теперь возможен по их решению.

Чёткое разграничение полномочий и запрет на установление более жёстких ограничений свободы собраний в рамках делегированного нормотворчества позволят значительно улучшить качество регулирования публичных мероприятий и будет препятствовать введению чрезмерных ограничений.

Использование правовых механизмов не по назначению

Ограничение свободы собраний осуществляется не только специальными законами или уполномоченными органами власти. Часто для этого используются правовые механизмы, которые предназначены совсем для других целей и в условиях демократического общества должны были бы защищать права и свободы человека, а не подавлять их. Такую проблему можно наблюдать во многих сферах. Например, повышенное внимание органов опеки к семьям активистов, применение следственных действий, таких как обыск и допрос, для оказания давления на участников протестных акций, использование механизмов профилактики правонарушений для усиления охлаждающего эффекта в реализации гражданских прав и свобод и многое другое.

На примере превентивных действий силовиков, которые препятствуют участию в митинге или проведению пикета, рассмотрим, как различные правовые механизмы используются для усиления политических репрессий.

Задержания в день проведения или накануне акций могут производиться под различными предлогами. Организаторов акции часто [задерживают](#) в связи с привлечением к ответственности за нарушение порядка организации акции, которая ещё даже не началась. Поводом для такого задержания могут быть посты в соцсетях о времени и месте проведения акции, видео в интернете и публичные высказывания. Иногда повод для задержания является явно [искусственным](#), поскольку главная цель силовиков в такой ситуации – не привлечь к ответственности за реальное правонарушение, а помешать проведению акции. Превентивные задержания могут коснуться не только оппозиционных политиков и известных активистов, но и всех, кого сотрудники полиции заподозрят в намерении поучаствовать в митинге.

- В 2019 г. московского дизайнера Константина Коновалова [задержали](#) за 3 часа до начала митинга. Бойцы Росгвардии подумали, что он убегает от них, в то время как Коновалов просто совершал утреннюю пробежку. При задержании ему сломали ногу.

В разделе о сборе личных данных участников акций мы рассказывали, что в 2022 г. не менее 141 человека превентивно задержали с помощью системы распознавания лиц в метро. Задержания происходили в дни государственных праздников или важных для властей событий: большинство задержаний произошло в День победы и День России, а также после объявления мобилизации и «присоединения» [аннексии] украинских территорий к России. Некоторых из задержанных по камерам в метро ранее привлекали к административной ответственности по статьям 20.2 или 20.3.3 КоАП, другие ранее участвовали в митингах или избирательных кампаниях оппозиционных кандидатов. У сотрудников полиции не было конкретной информации о том, что задержанные намеревались протестовать. Даже в суде [не удалось](#) узнать, по каким именно основаниям этих людей задержали в метро. Сведения о системе распознавания лиц в московском метро частично засекречены.

Универсальным средством запугивания и воспрепятствования деятельности, которая не нравится государству, является обыск. С обысками накануне митингов приходили как к [организаторам](#) акций, так и к независимым [журналистам](#). При этом такой обыск вовсе не обязательно связан с поиском каких-либо доказательств и не означает последующее уголовное преследование лиц, у которых он был

проведён.

Широко распространена практика [визитов](#) домой или на работу к оппозиционным политикам и активистам, профилактических бесед и вручения [предостережений](#) о «недопустимости нарушений закона» накануне митинга. Сотрудники полиции проводят эти мероприятия, руководствуясь положениями федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». За нарушение предостережения нет самостоятельной ответственности: наказать могут лишь за уже совершённое преступление или правонарушение. «Опасные», по мнению государства, мысли и убеждения – это не правонарушение. От проведения профилактической беседы или вручения предостережения можно отказаться, но подобные мероприятия в любом случае внушают страх ответственности за реализацию своего права на свободу собраний и влияют на поведение.

Помимо этого, существует профилактический учёт лиц, которые участвовали в митингах. Отдельно [ведётся](#) профучёт несовершеннолетних и их семей. Документы, которые составляются во время профучёта, являются секретными: их содержание даже неизвестно лицу, которое поставили на учёт. Профучёт, [согласно закону](#), «предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений». На практике же подобная профилактика, скорее, сводится к тому, что запугать человека и отнять желание реализовать свое право на свободу собраний.

Кроме того, у подобной «профилактики» есть и маргинализирующий эффект: визит полицейских домой, на работу или место учёбы могут воспринять настороженно, а человека, к которому пришли силовики, – как потенциально опасного или опасную для общества. Например, после январских митингов 2021 г. сотрудники полиции [приходили](#) домой к некоторым петербуржцам и даже опрашивали соседей о нарушении общественного порядка.

Подобная система профучёта и её использование – это большая и комплексная проблема, часть которой связана с криминализацией мирных действий по реализации свободы собраний. После этого к людям начинают применять механизмы, которые в демократическом обществе рассчитаны на реальную профилактику правонарушений, а не политическое давление. Кроме того, есть проблема с хранением и использованием информации о людях, состоящих на профучёте в связи с организацией акций или участием в них. Как и в случае с системой распознавания лиц, составление подобных баз данных, в которых можно хранить информацию о различных группах людей и чувствительную информацию об их общественно-политических взглядах и иных убеждениях, создаёт риски злоупотреблений со стороны властей.

Превентивные ограничения свободы собраний практикуются не только непосредственно государством, но и связанными с государством работодателями и учебными заведениями. Некоторые организации [«информируют»](#) о последствиях участия в митинге. Российские вузы регулярно [предостерегают](#) студентов от участия в митингах и в противном случае [угрожают](#) отчислением.

- В январе 2021 г. студентам уфимского колледжа [запретили покидать общежитие](#) в день митинга в поддержку Алексея Навального.
- В брянском общежитии 14 февраля 2021 г., когда команда Навального планировала акцию «Любовь сильнее страха» с использованием фонариков, студентам [запретили](#) пользоваться осветительными приборами и рекомендовали не покидать здание.

Злоупотребление теми или иными правовыми механизмами и «административным ресурсом» в негосударственных учреждениях – это комплексная и сложная проблема, для решения которой нет универсальных рецептов. Тут важна и качественная нормативная база, и ограничение полномочий, и эффективные средства правовой защиты и многие другие сквозные принципы, описанные в настоящей главе. Такое злоупотребление само по себе является важным индикатором, показывающим дисфункцию государственной власти и её репрессивный характер.

Что касается непосредственно описанного в этом разделе примера превентивных ограничений, то для улучшения ситуации важны следующие шаги:

1. Исключить практику превентивных задержаний и других процессуальных действий в целях воспрепятствовать реализации свободы собраний. Задержание может быть осуществлено в случае совершения преступления или правонарушения. Иное означало бы криминализацию намерений, мыслей и убеждений. Меры принуждения и пресечения и процессуальные действия должны осуществляться только в соответствии с целями расследования преступлений и правонарушений и не быть политически мотивированными.
2. Использовать профилактические меры только в случае риска совершения насильственных преступлений или правонарушений. Те меры профилактики, которые реализуются в настоящее время, явно несоразмерны рискам совершения преступлений и правонарушений организаторами и участниками публичных собраний.
3. Информировать о правах граждан на свободу собраний, а не только об ответственности в случае нарушений. Реализация свободы собраний должна быть подкреплена реальными гарантиями со стороны государства, а не сопровождаться запугиванием.

Отсутствие средств правовой защиты

Наличие механизма признания и обжалования того или иного нарушения, а также механизма восстановления нарушенного права (отмены какого-либо запрета, выплаты компенсации и т.д.) является необходимым условием функционирования правового регулирования вообще и регулирования сферы свободы собраний – в частности, Конституция России гарантирует государственную защиту прав и свобод человека, а также предусматривает возможность самостоятельной защиты своих прав и свобод всеми не запрещёнными законом способами (статья 45). Европейская конвенция прав человека, которая распространяется на нарушения прав, допущенные российским государством до 16 сентября 2022 г., предусматривает право на эффективные средства правовой защиты (статья 13), что подразумевает обязанность государства не только декларировать, но и создавать работающие механизмы защиты прав и свобод. В базе решений ЕСПЧ есть как минимум [шесть постановлений](#), в которых Европейский суд выявил отсутствие в России тех или иных механизмов правовой защиты в случае нарушения свободы собраний. В этих делах были выявлены разные аспекты неэффективности процедуры обжалования отказа в согласовании акции, либо предложение неподходящих альтернативных вариантов проведения акции.

Как мы уже писали, в 2022 г., после того как российские власти грубо нарушили свои международные обязательства, россияне лишились эффективного механизма ЕСПЧ, который признавал нарушения их прав и способствовал получению компенсации.

Федеральным законом нельзя отменить положения Европейской конвенции по правам человека, однако именно это и произошло. Хотя решения по жалобам, касающимся нарушения права на свободу собраний [продолжают](#) выноситься, Генпрокуратура [отказывается](#) исполнять эти решения и выплачивать компенсации. Несмотря на это, российские правозащитники, среди которых и участники ОВД-Инфо, помогают гражданам обжаловать в ЕСПЧ нарушения российских властей, в том числе и в сфере свободы собраний. Решения этого органа служат формальным подтверждением этих нарушений, а также могут быть исполнены в будущем – у них нет срока давности для исполнения. Такие подтверждения могут быть полезны с практической точки зрения, например, при подаче заявления на предоставление убежища в другой стране, так и с психологической – у человека появляется доказательство своей правоты со стороны одного из наиболее авторитетных международных судебных органов.

Из других международных органов, способных помочь с правовой защитой на международном уровне, для россиян остаются некоторые органы и механизмы ООН – например, Комитет по правам человека и Рабочая группа по произвольным задержаниям. Однако в российском процессуальном законодательстве есть определённые пробелы, и, несмотря на [позицию](#) Конституционного суда РФ и

плenums ВС, решения КПЧ и Рабочей группы на практике не становятся основанием для пересмотра национальных судебных решений. В период членства России в ЕСПЧ органы ООН не были таким популярным способом защиты прав по делам против России на международном уровне, в том числе потому что ЕСПЧ мог рассматривать больше дел, чем ООН, а процедура исполнения постановлений ЕСПЧ была гораздо более понятной и предсказуемой. В настоящее время российские правозащитники вынуждены перестраивать свою работу на международном уровне и искать пути для исполнения решений органов ООН.

Кроме проблем с имплементацией решений, существуют и другие – в частности, недостаток ресурсов у КПЧ ООН на рассмотрение большого количества жалоб: если ЕСПЧ рассматривал тысячи жалоб из России в год, у Комитета счёт идёт на десятки. В настоящий момент Комитет выносит решения по жалобам, зарегистрированным в 2016-2017 гг. – такая скорость не может, конечно, быть эффективным средством для защиты. Другие механизмы ООН – специальные процедуры – формулируют рекомендации для государства, которые и сейчас могут быть использованы, в первую очередь для документации нарушений и разработки стандартов, а не для эффективной помощи. Среди спецпроцедур выделяется рабочая группа по произвольным задержаниям, которая по своей сути является квазисудебным органом, где разбирательство носит состязательный характер, а её решения выглядят как судебные. Однако механизм их принудительного исполнения также отсутствует.

Проблема отсутствия эффективных средств защиты также проявляется в невозможности восстановить права организатора акции путём своевременной отмены незаконного решения, о чём мы писали выше, либо получения компенсации за незаконные решения властей. В постановлении пленума от 2018 г., упомянутом выше, Верховный суд отметил, что отказы в согласовании следует признавать незаконными, в частности, когда уполномоченные органы власти не предлагают для акции альтернативного места или времени. На практике эта позиция стала применяться судами, и есть ряд дел, в которых признаются нарушения властей. Вместе с тем иски по признанию действий властей незаконными рассматриваются по процедуре, установленной Кодексом административного судопроизводства, а вопрос о взыскании компенсации за неправомерные действия властей – в рамках гражданского процесса. Получается, что организатор акции, которому отказали в согласовании, должен потратить значительное количество времени и сил, чтобы доказать незаконность отказа в одной процедуре, а после этого снова обращаться в суд за компенсацией вреда. Громоздкость существующего механизма усугубляется его практической неэффективностью: суды либо отказывают в компенсациях, либо назначают их непропорционально низкими. Таким образом, существующая процедура не только не способствует восстановлению нарушенного права, но и отнимает дополнительные силы пострадавшего. В ходе многолетнего обжалования велик шанс пропустить тот или иной срок или вообще потерять желание судиться дальше.

Отчасти схожая ситуация наблюдается и при обжаловании задержания на акции. Рассматривая дела о привлечении к ответственности задержанных на акциях, суды часто указывают на то, что в этих процессах они не оценивают законность самого задержания: для этого задержанным стоит подавать отдельные административные иски. Подать такой иск можно в течение трёх месяцев после задержания. Суд может отложить рассмотрение иска, дожидаясь, пока будет рассмотрено дело об административном правонарушении и решён вопрос о наличии признаков правонарушения в действиях задержанного. В результате вновь создаётся громоздкая и сложная процедура, которая повышает риск допущения формальных ошибок, например, пропуска того или иного процессуального срока, и как следствие – препятствует восстановлению нарушенного права задержанных на акциях.

Есть и иные пробелы в механизме правовой защиты свободы собраний.

- Полиция систематически не допускает в отделы защитников, которые приезжают на помощь задержанным во время акций. Во время крупных протестов силовики вводят чрезвычайный план «Крепость» – режим особого положения для пресечения захвата объектов органов внутренних дел. Полицейские используют этот план без реальной угрозы, потому что он позволяет никого не выпускать и не выпускать из отдела.

- Только в 2019-2022 гг. [зарегистрировано](#) более 200 случаев недопуска адвокатов задержанных именно под таким предлогом. Эффективных средств обжалования не существует, поскольку план засекречен; успешных кейсов мало или их вообще нет. Например, даже решение Красногвардейского районного суда в Санкт-Петербурге, признавшего незаконным недопуск адвоката Сергея Подольского в отдел к задержанным на акции протеста, впоследствии [отменила](#) апелляционная инстанция. Конституционный суд, в свою очередь, [отказался](#) рассматривать жалобу на недопуски адвокатов в ОВД – сославшись на то, что право пользоваться помощью защитника возникает у задержанного только с момента возбуждения дела об административном правонарушении, а не с момента задержания.

ОВД-Инфо совместно с «Адвокатской улицей» подробно рассказывал об этом методе давления, который касается и адвокатов, и самих участников акций. Мы также [запускали](#) петицию против неправомерного использования «Крепости» и [отправляли](#) обращение в МВД, однако силовики не нашли нарушений в действиях полицейских, признав их законными.

- Даже если впоследствии эти действия были признаны незаконными, это не отменяет негативных последствий, которые задержанный уже испытал из-за нарушения его прав – например, отбытого ареста из-за недопуска защитника в суд. Если в случаях с обжалованием отказов в согласовании митингов есть процедура ускоренного судебного рассмотрения подобных исков до дня запланированной акции, то механизмов ускоренного реагирования на недопуск защитников в суды и отделы полиции в российской правовой системе нет.
- Нет эффективных средств правовой защиты от сбора личных данных задержанных, насильственного изъятия отпечатков пальцев, фотографирования, а также использования этих данных для, например, обучения системы распознавания лиц. Даже если такие действия будут признаны незаконными, нет возможности проконтролировать, что данные удалят.
- Не работают средства правовой защиты от пыток и насилия во время задержаний на публичных акциях. За последние 10 лет ни один полицейский не был привлечён к ответственности за насилие на публичных акциях протеста, хотя задокументированных случаев – сотни. Даже в случае [идентификации](#) полицейских, применивших насилие, в том числе сексуализированное, в ОВД Братеево к девушкам, задержанным на антивоенной акции протеста, и направления обращений о возбуждении уголовных дел вместе с аудиозаписями произошедшего, такие обращения были [отклонены](#) как не содержащие достаточных доказательств состава преступления.
- Наконец, нет эффективных средств правовой защиты от утечки личных данных задержанных.

Этот список не является исчерпывающим. Существующих [средств правовой защиты](#) очевидно недостаточно, а их применение неэффективно. Необходим также контроль над практическим исполнением решений в защиту свободы собраний. Ключевой частью подобного контроля является прозрачность деятельности органов государственной власти, а также работающий механизм ответственности виновников нарушений.

Ответственность

Одним из важных механизмов правового регулирования является ответственность за нарушение закона. В сфере свободы собраний мы наблюдаем явный перекося в работе этого механизма: ежегодно в России тысячи людей обвиняют в тех или иных нарушениях правил участия или организации публичных мероприятий, а количество дел против чиновников, ограничивающих свободу собраний, ничтожно мало.

Российское законодательство предусматривает как административную, так и уголовную ответственность за ограничение права на свободу собраний.

Максимальное наказание для должностных лиц за воспрепятствование организации или проведению акций либо участию в них, а также за принуждение к участию – штраф в 50 тысяч рублей (по статье 5.38 КоАП). В 2020 г. российские суды [признали виновными](#) по этой статье всего трёх людей, которым были назначены штрафы в общей сложности на 41 тысячу рублей. Для сравнения, по статьям о нарушении правил проведения митингов за то же время к ответственности привлекли 2454, а оштрафовали – 2062 человека; суммарный штраф составил более 33 миллионов рублей. В 2022 г. по этой статье признали виновными также трёх людей с общей суммой штрафов 65 тысяч рублей.

Статья 5.38 КоАП применима к должностным лицам, ответственным за незаконный отказ в согласовании акций. Об этом свидетельствует и скудная судебная практика, и разъяснения Верховного суда, и высказывания правительства.

- Так, в 2020 г. глава одного из подмосковных городских округов был [оштрафован](#) за неправомерный отказ в согласовании митинга против вырубки местного лесопарка.
- В 2022 г. глава Западнодвинского муниципального округа [была оштрафована](#) на 30 тысяч рублей за «воспрепятствование организации и проведению публичного мероприятия в виде митинга» по темам «Выражение общественного мнения по вопросу запретов, связанных с отсутствием QR-кода» и «Нет росту цен на продукты питания, лекарства!».
- Осенью 2019 г. депутат от КПРФ Алексей Куринный [предложил](#) ввести новую административную статью о наказании за незаконный отказ в согласовании акции. Правительство РФ в отзыве на законопроект указало на избыточность такого регулирования, сославшись на то, что в законодательстве уже существует статья 5.38 КоАП. Госдума до сих пор не рассмотрела законопроект.
- В 2018 г. Верховный суд [разъяснил](#), что ответственность по статье 5.38 для должностных лиц может наступать «при уклонении от получения уведомления о проведении публичного мероприятия; заведомо незаконном отказе в проведении публичного мероприятия; недоведении до сведения организатора публичного мероприятия информации об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия; неназначении уполномоченного представителя органа публичной власти в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона о публичных мероприятиях; необеспечении в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия».

Отказы в согласовании, которые суды признают незаконными, исчисляются сотнями в год (согласно данным Судебного департамента, за первую половину 2023 г. было полностью или частично удовлетворено 277 таких исков). Можно предположить, что сопоставимым должно быть и число чиновников, ответственных за эти незаконные отказы. То, что дела по статье 5.38 КоАП единичны, свидетельствует о том, что этот механизм привлечения к ответственности недостаточно эффективен.

Дело в том, что за признанием незаконности отказа не следует автоматически возбуждение дела об административном правонарушении. Такая позиция [закреплена](#) в постановлении пленума Верховного суда. В результате для восстановления нарушенного права и привлечения к ответственности виновного пострадавшей стороне – организатору несогласованной акции – необходимо отдельно обжаловать нарушение со стороны органа власти в целом (по процедуре административного судопроизводства) и отдельно обращаться в полицию, чтобы инициировать возбуждение дела по статье 5.38 КоАП в отношении ответственного должностного лица.

Схожий состав закреплён в уголовной статье о незаконном воспрепятствовании проведению публичного мероприятия или принуждению к участию в нём (статья 149 УК РФ). Отличие заключается в том, что уголовная ответственность предусмотрена в тех случаях, когда эти действия совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения. Статья предусматривает штраф до 300 тысяч рублей, принудительные работы, лишение права занимать определённые должности или лишение свободы сроком до трёх лет.

Таким образом, практическое применение этого механизма явно затруднено, несмотря на имеющиеся [разъяснения](#) Верховного суда на этот счёт. По данным судебного департамента Верховного суда, обработанным в рамках проекта [dostoevsky.io](#), с 2009 по 2020 г. по статье 149 УК не было осуждено ни одного человека. Попытки привлечения виновных к ответственности по этой статье были, но не увенчались успехом:

- в 2019 г. следственный комитет по Пскову [проводил](#) повторную доследственную проверку по жалобе на превышение должностных полномочий полицейскими (ст. 286 УК) и воспрепятствования проведению публичного мероприятия задержанного одиночного пикетчика (ст. 149 УК). Уголовное дело не было возбуждено;
- также не закончилось уголовным делом [жалоба](#) о нападениях в Ярославле на одиночного пикетчика, выступавшего против результатов всенародного голосования по внесению изменений в Конституцию России в 2020 г.

Проблема с дисфункцией механизмов правовой ответственности проявляется не только в применении указанных статей, но и во многих других сферах.

- Серьёзные преграды ставятся попыткам привлечь к ответственности сотрудников полиции или Росгвардии за причинение физического вреда участникам протеста. По [данным](#) российской правозащитной организации «Комитет против пыток» (КПП), после массовых задержаний в Москве летом 2019 г. юристы КПП помогли подать заявления о преступлении шестерым людям, которым полицейские причинили физический вред во время акций. В трёх случаях из шести была проведена доследственная проверка, но ни одного уголовного дела за прошедшие почти два года не возбудили. Схожая ситуация наблюдается и после массовых задержаний начала 2021 г.: многие люди [столкнулись](#) с насилием со стороны полиции, но до сих пор не известно ни об одном уголовном деле против полицейских.
- Во многих решениях ЕСПЧ, в которых суд признаёт нарушение права на свободу мирных собраний в России, он также указывает на нарушение права на справедливый суд. Как правило, речь идёт о таких процессуальных нарушениях, как нарушение равенства сторон в процессе, необоснованное воспрепятствование представлению доказательств защиты, отказ в возможности допросить свидетелей обвинения, нарушение принципа беспристрастности судей и т.д. Ранее Россия признавала решения ЕСПЧ и выплачивала компенсации жертвам нарушений, хотя российские власти не привлекали к ответственности судей, допустивших нарушение права на справедливый суд в процессах над участниками публичных мероприятий.
- Не влекут наступления ответственности также и случаи нарушений процедуры принятия правовых норм, регулирующих сферу свободы собраний. Например, в декабре 2020 г. Верховный суд РФ в своём отзыве на законопроект о внесении изменений в статью 267 УК (о приведении в негодность транспортных средств или путей сообщения) отметил, что автор законопроекта Дмитрий Вяткин при внесении нарушил регламент Госдумы: в пояснительной записке отсутствовало обоснование необходимости поправок к уголовному закону.
- Действие самой статьи 267 УК в новой редакции также представляется избирательным, так как она не распространяется на практике на представителей органов власти, которые осуществляет блокирование движения транспорта и пешеходов во время протестных акций, хотя практика такого блокирования широко [распространена](#).

Представленные примеры того, как не работают механизмы ответственности за те или иные ограничения свободы мирных собраний, имеют разные причины и разные варианты возможных решений. На наш взгляд, улучшить ситуацию могли бы следующие меры:

- Дополнение статьи 5.38 КоАП положением о том, 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 обоснованными и

мотивированными или предложенные альтернативные варианты неадекватны цели мероприятия. Кроме того, в случае признания незаконным такого решения (отказа или не соответствующего альтернативного предложения) потребовать от судов обращать внимание властей на нарушение закона, направляя им специальное определение суда («частное определение»), в котором устанавливать обязанность отчитаться об устранении нарушения или обстоятельств, которые способствовали возникновению такого нарушения

- Выпустить акт судебного толкования, которым детализировать предложенные ранее Верховным судом критерии квалификации тех или иных действий как признаков преступления, предусмотренного статьей 149 УК РФ. В частности, признаками такого преступления может быть необоснованное применение насилия сотрудниками правоохранительных органов к участникам публичного мероприятия.
- 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 задержанными или случаи, когда представители государственных органов не представляются и не объясняют причины задержания).
- Предусмотреть ответственность для сотрудников полиции за сокрытие нагрудных знаков во время протестных акций.
- Развить практику дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов и судей за нарушения в отношении участников и организаторов протестных акций. Вместе с тем в некоторых случаях отсутствуют сами механизмы: не предусмотрена ответственность за нарушение процедуры принятия нормативных актов, не урегулированы некоторые аспекты ответственности судей.
- Создать правовые, законодательные и процессуальные механизмы для имплементации решений и рекомендаций международных органов, в частности, механизмов ООН и Европейского суда по правам человека. Такие механизмы должны систематически учитывать рекомендации, предоставлять возможность мониторинга работы по этим рекомендациям и создавать систему работы на национальном уровне.

Прозрачность

В ходе протестных акций января-февраля 2021 г., по данным ОВД-Инфо, [были задержаны](#) более 11 тысяч человек более чем в 125 городах России. В течение последующих трёх месяцев официальная информация о числе задержанных так и не была опубликована ответственными за это ведомствами. Росгвардия [отчиталась](#) только о задержаниях на двух акциях в Москве и не по собственной инициативе, а после запроса региональной уполномоченной по правам человека Татьяны Потяевой. На совместное [обращение](#) ОВД-Инфо и Команды 29 о проактивной публикации информации о задержанных МВД ответило отказом, сославшись на защиту персональных данных. На антивоенных акциях в 2022 г. ситуация повторилась – с 24 февраля 2022 г. ОВД-Инфо известно о 19 915 задержанных. Официальной статистики о числе задержанных нет до сих пор, были только отдельные сообщения о крупных акциях в марте 2023 г.

Власти не только не публикуют информацию о задержаниях, но напротив, прикладывают усилия для того, чтобы ограничить её распространение: не давали задержанным говорить по телефону, не пропускали в отделы полиции адвокатов, массово задерживали журналистов, освещавших протесты.

На запрос о точном количестве задержанных власти ответили только Специальным процедурам Совета по правам человека ООН – [назвав](#) цифру в 17 600 задержанных на мирных акциях и отметив, что нарушений не было. Однако это не помогло развитию прозрачности – официальное число задержанных

на антивоенных акциях в феврале-марте 2022 г. до сих пор неизвестно, лишь только по данным ОВД-Инфо с 24 февраля по 13 марта их было [не менее](#) 14 906. На запрос Спецпроцедур ООН в этот раз власти не ответили.

Отсутствие информации о местонахождении задержанных, вменяемых нарушениях, времени задержания и дате суда ограничивало их право на защиту в отделе полиции, а при доставлении из отдела в суд – и при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Близкие не могли передать задержанным необходимые вещи, еду и лекарства, поскольку не знали, где они находятся. Информационная блокада создавала условия для дополнительного психологического давления и применения насилия со стороны полиции.

Принцип прозрачности и подотчётности действий властей представляется основополагающим для системного обеспечения права на свободу собраний, а также для реформирования этой области: для защиты нарушенных прав, привлечения к ответственности представителей власти, выявления и исправления проблемных мест.

Информация важна не только в случае массовых задержаний, но и на любых других этапах.

- Непрозрачность процедуры согласования, в том числе отсутствие информации об уже поданных уведомлениях и запланированных мероприятиях, регулярной и целостной статистики рассмотрения властями уведомлений об акциях – всё это создаёт плодотворную почву для произвольных отказов со стороны властей. Сведения о предстоящих административных делах, связанных с акциями, публикуются на сайтах судов недостаточно оперативно и полно. Из текстов судебных постановлений исключается общественно важная информация о назначенных наказаниях и обстоятельствах задержания. Более того, целый ряд дел по статье 20.3.3, вменяемой участникам антивоенных акций и пикетов, не публикуется вообще – суды объясняют это соображениями государственной безопасности.
- Управление Следственного комитета по Ставропольскому краю 24 мая 2021 г. ответило, что уголовные дела по статье 318 УК, связанные с публичными мероприятиями, в регионе не возбуждались и не расследовались. Между тем 30 января 2021 г. на сайте ведомства была [опубликована](#) информация о задержании участника акции 23 января в рамках расследования уголовного дела по этой статье.
- Суды при рассмотрении дел нередко [пренебрегают](#) принципом гласности. Эта проблема усугубилась в 2020-2021 гг., когда в условиях пандемии [был ограничен](#) доступ в суды журналистов и слушателей, а трансляции заседаний не получили широкого распространения. Помимо этого, сотрудники судов часто отказываются сообщать информацию об уголовных делах, поступивших в суд. Участники группы мониторинга ОВД-Инфо регулярно пытаются узнать информацию о преследованиях, которые рассматривают в разных судах, и часто сталкиваются с отказами предоставить данные. Если дело непубличное и заведено в небольшом отдалённом регионе, узнать приговор часто проблематично; иногда фамилии фигурантов и даже их адвокатов в карточках дел скрывают. Вместе с дружественными медиа, аккредитованными в России, ОВД-Инфо отправляет в суды официальные запросы, но всё чаще нам отвечают, что не дают справок по делам, «затрагивающим безопасность государства», либо что вся доступная информация опубликована на сайте суда – другую предоставлять не будут.

Сама по себе прозрачность в сфере свободы собраний уже позволит улучшить ситуацию. Для этого нам представляются необходимым принятие ряда мер, а именно:

1. обязать органы власти публично отчитываться о причинах и необходимости пресечения публичных мероприятий, блокирования движения шествий, применения спецсредств;
2. создать правовой статус наблюдателя на акции, исключить пресечение деятельности журналистов, освещающих акции, и недопуск адвокатов, защищающих задержанных участников акций, в отделы полиции и суды;

3. обеспечить контроль за ношением идентификационных номеров сотрудниками полиции и Росгвардии во время публичных мероприятий;
4. обществу должны быть оперативно доступны данные о согласовании и отказах в согласовании публичных мероприятий, о причинах для отказов и предложений изменить место и время проведения акции, а также о количестве задержанных на публичных мероприятиях, месте их доставления и содержания, времени и месте судов над ними, месте и условиях отбывания наказания, а также информация об уголовных делах после акций;
5. обеспечить открытость и гласность судебного процесса, в том числе и в условиях чрезвычайных ситуаций (например, путём внедрения видеотрансляций заседаний). Обязать суды отчитываться о случаях и причинах недопуска журналистов и слушателей, а также публиковать все судебные акты, выносимые судами и не попадающие под ограничения закона (по определенным уголовным делам).
6. прозрачным должен быть и нормотворческий процесс. Проекты нормативных актов с обоснованием необходимости их принятия должны публиковаться заблаговременно. Следует также обеспечить оперативную публикацию трансляций и стенограмм обсуждения поправок не только на пленарных заседаниях Госдумы, но и в профильных комитетах федерального парламента, а также в региональных законодательных органах. Исчерпывающий перечень нормативных документов, касающихся публичных мероприятий, должен публиковаться в одном месте и поддерживаться в актуальном виде в открытом доступе.

Инструменты и пути изменений

В конце 2023 г. не так просто рассмотреть инструменты и пути позитивных изменений в сфере свободы собраний. Российская армия ведёт агрессивную войну в Украине, внутри страны практически ежедневно увеличивается число политических заключённых, принимаются всё новые репрессивные законы, осваиваются новые и развиваются прежние репрессивные практики. В подобных условиях протестные акции жёстко подавляются, а горизонтальные социальные связи и доверие в обществе разрушаются маргинализирующей пропагандой, цензурой, тоталитарным вниманием силовиков ко многим аспектам даже частной жизни, доносами и страхом.

Попытка провести акцию, следуя существующей формальной процедуре согласования, может вылиться в уголовное преследование и применение карательной психиатрии, как это [случилось](#) с активистом Максимом Лыпканем, подавшем уведомление на проведение публичного мероприятия в Москве в первую годовщину полномасштабного вторжения в Украину. Одиночный пикет может привести к жёсткому задержанию и избиению полицейскими, как это [случилось](#) в июле 2023 г. с петербургским активистом Виталием Иоффе.

В версии этой главы, написанной в 2021 г., мы сфокусировались на двух конкретных доступных путях изменений: борьбе за улучшение судебной практики через работу над конкретными делами, а также на совершенствовании регионального законодательства как более гибкого и отзывчивого к изменениям. Мы и сейчас считаем, что эти пути важны и ведут к улучшению ситуации. С первоначальной редакцией этой главы и более подробным разбором судебных и региональных кампаний можно ознакомиться в приложении.

В обновлённой версии мы обращаем внимание на механизмы международного мониторинга, на продолжающуюся гражданскую активность и солидарность в российском обществе. Фокус сделан на значении представленных элементов для позитивных изменений. При этом судебные кампании и кампании по улучшению регионального законодательства могут быть рассмотрены как более частные, но ни в коем случае не менее важные проявления продолжающейся гражданской активности.

Механизмы международного мониторинга

В качестве ответа на кризис с правами человека в России, усугубляющийся после полномасштабного военного вторжения в Украину в феврале 2022 г., в системе международных механизмов защиты прав человека стали появляться новые инструменты.

- В 2022 г. ОБСЕ запустило специальную мониторинговую процедуру – Московский механизм в отношении нарастающего давления на гражданское общество в России. В сентябре 2022 г. был опубликован обширный [доклад](#) об актуальной ситуации с исполнением международных обязательств в сфере прав человека в России.
- В конце 2022 г. Совет по правам человека ООН впервые учредил мандат специального докладчика по ситуации с правами человека в России, а в сентябре 2023 г. был опубликован первый соответствующий [доклад](#).

На других международных площадках также создаются или [продолжают](#) действовать свои мониторинговые инструменты, пространства для диалога с российскими активистами и правозащитниками. Тема свободы собраний находится в фокусе внимания указанных международных механизмов. Более того, в представленных официальных документах детально зафиксированы ключевые проблемы и даны рекомендации по улучшению (например, в специальных главах доклада Московского механизма ОБСЕ, в докладе спецдокладчика ООН).

Нет особых иллюзий, что российские власти безоговорочно последуют предложенным рекомендациям. Но это точная и детальная фиксация на уровне международных организаций, в которых Российская Федерация до сих пор продолжает участие. Это доступная всему миру информация из авторитетных источников, которую недобросовестным властям намного сложнее игнорировать. Чем больше таких напоминаний будет и чем более точно и детально в них будут обозначены проблемы и предложенные решения, тем сложнее российским властям будет претендовать на авторитет современного государства, защищающего права человека, и тем выше вероятность проведения эффективных реформ в будущем.

Риторика первых лиц российской власти показывает, что на международном уровне они не готовы открыто признаваться в нарушениях прав человека или заявлять о своём отказе от этого принципа. Напротив, озвучиваются разные аргументы о том, что именно правами человека современные российские власти и руководствуются.

- *«По сути, это тоже колониализм, только в новой упаковке, кстати, не так уж хорошо выглядящей, и современные колонизаторы, прикрываясь благими лозунгами демократии, прав человека, стремятся решать свои проблемы за чужой счёт, продолжая беззащитно выкачивать ресурсы из развивающихся стран», – [заявил](#) Владимир Путин на саммите БРИКС в августе 2023 г.*
- Доклад Российской Федерации для Универсального периодического обзора ООН в ноябре 2023 г. [пестрит](#) заявлениями в духе: «Российское законодательство не создаёт непропорциональных ограничений для пользования правом на свободу собраний и выражения мнения» (п. 175); «В России активно развивается гражданское общество» (п. 181); «В российском законодательстве принят всеобъемлющий и комплексный подход, защищающий свободу слова и выражения мнения. Установлен запрет на воспрепятствование деятельности журналистов» (п. 179).

Последовательная фиксация нарушений, анализ проблем и публикация детальных предложений по их решению помогают в том числе выявить логические противоречия в попытке выставить пренебрежение правами человека за деколонизацию или за их укрепление.

В конце 80-х советские власти [освободили](#) из заключения и позволили вернуться из ссылки сотням политических заключённых, были отменены или существенно отредактированы ряд применяемых к политзаключённым уголовных статей (например, ст. 190-1 УК РСФСР, Распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский государственный и общественный строй). Несправедливо игнорировать вклад советских правозащитников и активистов, [последовательно](#) документированных

применения этих статей и обосновывающих их политический внеправовой характер. В исторической перспективе мы видим, что это было не всем очевидно и потребовало кропотливой аргументации со стороны гражданского общества.

Важно, чтобы появляющиеся механизмы мониторинга, анализа и выработки предложения путей изменений ситуации с правами человека в России были доступны не только политикам, но и широким слоям общества. На примере ситуации со свободой собраний в России мы [видим](#), что законы легко могут ужесточаться, истолковываться правоприменителями запретительно или совсем игнорироваться, в информационном пространстве свобода собраний может [маргинализироваться](#) и выставляться как что-то вредное и опасное для общества. В подобных условиях критически важно наличие и публикация альтернативных материалов, отражающих разнообразный общественный опыт. По этой причине многие международные механизмы защиты прав и свобод предусматривают различные форматы участия для представителей общественности – посредством сбора и публикации альтернативных государственным докладов, приглашения на встречи и обсуждения представителей гражданского общества и пр. Важно помнить, что подобные практики дают свои результаты и могут развиваться только при активном участии широкого круга общественных представителей.

- В рамках [кампании](#) по подготовке к Универсальному периодическому обзору ООН ситуации с правами человека в России в 2023 г. российское гражданское общество подготовило несколько альтернативных докладов, в которых приводились данные, опровергающие официальные заявления властей об улучшающейся ситуации с правами человека в России. Среди прочих, были поданы [индивидуальные доклады](#) от 12 российских организаций и инициатив, которые ранее не участвовали в данном механизме ООН.

Международные механизмы мониторинга и обсуждения ситуации с правами человека позволяют сделать видимыми проблемы, в том числе и со свободой собраний, как для зарубежной, так и для внутренней аудитории. Это также одна из немногих возможностей диалога между обществом и государством. Подобные площадки могут аккумулировать детальные описания проблем и предложения по их решению, а также становиться местом обсуждения причин, почему назревшие и очевидные проблемы не решаются. При этом представляется важным участие в этих механизмах не только политиков, но и широкого круга общественных инициатив, активистов и экспертов, чтобы обеспечить более полное представление мнений и идей, отражающих разные общественные интересы. Это нетривиальная задача, так как исторически международные организации создавались государствами и в первую очередь являются местом общения представителей разных государств между собой.

Продолжающаяся гражданская активность и солидарность

Почти двадцать тысяч задержанных на антивоенных акциях с февраля 2022 г. – эта цифра отражает не только уровень репрессий, но и непрекращающуюся протестную активность. После массовых протестов в начале полномасштабного вторжения и вокруг объявления военной мобилизации в сентябре 2022 г. люди выражали своё несогласие люди выражали на уже меньших акциях или одиночных пикетах. По подсчётам ОВД-Инфо, в 2022 г. было всего [25 дней](#), когда не фиксировались бы задержания на публичных мероприятиях в России.

Помимо запроса на реализацию права на свободу собраний, мы наблюдаем продолжающееся желание людей отстаивать свои права посредством обжалования нарушений, в том числе и в международно-правовых механизмах. Так, с момента [запуска](#) ОВД-Инфо и «Мемориалом» Генератора жалоб в ЕСПЧ по делам о задержаниях на протестных акциях в Европейский суд было направлено почти 3 тысячи жалоб, шестая часть из которых уже решена в пользу заявителей, а общая сумма присужденных компенсаций составила почти два миллиона евро. Напомним, что Европейский суд продолжает принимать к рассмотрению жалобы на нарушения, случившиеся до 16 сентября 2022 г. Многие российские заявители используют генератор жалоб, чтобы заявить о нарушении собственного права на свободу собраний, задокументировать и обжаловать такое нарушение. Процесс обжалования нарушений часто включает совместные действия заявителей, юристов, волонтеров, журналистов и т.д., что позволяет людям находить единомышленников и создать новые горизонтальные связи. Новые случаи произвольного ограничения права на свободу собраний также обжалуются в [доступный](#) россиянам Комитет по правам человека ООН.

Помимо направлений жалоб в международные органы, проводятся и другие кампании против ограничений свободы собраний. Например, в октябре 2023 г. женское общественно-политическое движение «Мягкая сила» [запустило](#) кампанию обращений к главам российских регионов и городов с целью отменить необоснованные запреты на проведение акции памяти жертв политических репрессий «Возвращение имён».

Мы также наблюдаем продолжающуюся солидарность и общественную поддержку жертв нарушений права на свободу собраний. Например, на краудфандинговой [платформе](#) «Заодно» с февраля 2022 г. по ноябрь 2023 г. успешно завершились как минимум 373 сбора в поддержку людей, преследуемых в том числе и за реализацию права на свободу собраний.

Эти примеры демонстрируют существующий в российском обществе запрос на свободу собраний и выражение мнения, готовность большого количества людей отстаивать свои нарушенные права, заявлять о них новыми способами, а также поддерживать друг друга. Всё это представляется критически важными элементами существования свободы собраний. Укрепление и масштабирование запроса на права, отстаивание свобод и солидарность с жертвами, чьи права ограничиваются – это пути улучшения ситуации.

Заключение

В версии доклада конца 2023 г. мы также решили заменить заключение. С прежней версией можно ознакомиться в приложении к тексту. Оно, как и изначальная версия главы об инструментах и путях изменений, не потеряли своей актуальности, но мы решили сфокусироваться на некоторых новых аспектах проблемы свободы собраний и возможных путей улучшения ситуации в современной России.

Последние годы ярко продемонстрировали, что ситуация с правами человека в одной стране связана с международной безопасностью. Развязывание агрессивной войны представляется чуть более простой задачей в условиях развитой цензуры и подавления институтов гражданского общества, ограничения прав и свобод граждан. В этой связи ответом на международные угрозы видится международная солидарность и международный диалог.

В сфере свободы собраний это проявляется в последовательном и фактически обоснованном опровержении государственных заявлений о том, что «российское законодательство не создаёт непропорциональных ограничений для пользования правом на свободу собраний и выражения мнения». Это также проявляется в диалоге и обмене опытом с активистами и экспертами, занимающимися вопросами свободы собраний в других странах и регионах. Полезными в этом ключе могут быть различные международные механизмы защиты прав и свобод человека, позволяющие обжаловать и сделать общеизвестным как конкретный случай нарушений, так и более общие мониторинговые механизмы. Их использование помогает накапливать разнообразный общедоступный опыт, в том числе детальное описание проблем и предложений решений по вопросам свободы собраний.

Продолжающаяся война и нарастающие репрессии занимают большую часть внимания тех, кто думает о правах человека. Из-за этого непросто даже размышлять о каких-либо позитивных изменениях, в том числе и со свободой собраний. Но и после февраля 2022 г. мы наблюдаем множество примеров того, как люди используют свое право на мирные собрания, мы видим, что это действительно ключевое право, которое на практике нужно большому количеству очень разных людей.

В силу фокуса ОВД-Инфо мы в первую очередь наблюдаем ситуации, в которых люди сталкиваются с ограничением своего права: с задержаниями, запретами на проведение акций, разгонами собраний, арестами, административными и уголовными преследованиями, физическим насилием и различными формами давления на тех, кто реализует своё конституционное право. Из этой позиции мы также наблюдаем множество примеров борьбы за свободу собраний: на улице, в отделах полиции, в судах, в дискуссиях с чиновниками в обсуждениях с экспертами и дипломатами на международном уровне. В ходе указанной борьбы документируются нарушения и опровергаются необоснованные обвинения, разрушается маргинализирующая дезинформация и прорывается политическая цензура, создаются новые аргументы в поддержку свободы собраний и, шире, прав человека. В ходе этой борьбы появляется опыт осознания и отстаивания своих прав, навыки самоорганизации и диалога с разными людьми.

Свобода собраний намного шире нормы закона или полицейского автозака. Она состоит из активистов, реализующих своё право; волонтеров, которые привозят воду и еду задержанным в отделы полиции или приходят поддержать в суды; юристов, прорывающихся в отделы полиции и создающих всё новые и новые аргументы в поддержку прав и свобод мирных протестующих; журналистов, освещающих протесты, задержания и суды над демонстрантами, а также многих и многих других людей. Государство может усложнять те или иные формы участия в развитии свободы собраний, но оно не может полностью подавить человеческую солидарность.

Приложение

Главы из оригинального текста доклада начала 2021 г.

Инструменты и пути изменений

Быстрым путём улучшения ситуации со свободой собраний могла бы стать отмена запретительных законов и приведение их в соответствие со стандартами прав человека. К сожалению, на практике мы наблюдаем противоположную тенденцию. Законодательные власти, по крайней мере на федеральном уровне, не выражают готовности заниматься решением проблемы со свободой собраний. Напротив, на протяжении последних десяти лет проводится последовательное ужесточение регулирования. Процедура организации акций становится всё сложнее, а количество и строгость наказания за те или иные действия, связанные с публичными мероприятиями, возрастает. В конце 2020 г. в течение нескольких недель был принят целый комплекс законов, так называемый «пакет Вяткина», который увеличил некоторые наказания, запретил иностранное и анонимное финансирование собраний, усложнил процедуру согласования акций с властями, расширил список запрещённых для демонстраций мест, а также существенно затруднил работу журналистов во время публичных мероприятий. В то же время немногие [позитивные инициативы](#) по изменению законодательства месяцами, а то и годами [остаются без рассмотрения](#) или отклоняются.

Чаще положительные изменения регулирования свободы собраний мы наблюдаем со стороны судебной практики и регионального регулирования. Это декларируют и сами российские власти: в отчётах по исполнению ключевого решения ЕСПЧ по вопросам свободы собраний в России (дело «Лашманкин и другие против России») Министерство юстиции [приводит](#) в качестве примеров улучшения ситуации именно постановления Конституционного и Верховного судов, а также изменение регионального законодательства.

Судебная практика

«В России не прецедентная система права» – такую фразу можно услышать и на юридических факультетах, и в судах. Вместе с тем если у вышестоящих судов есть полномочия отменять решения нижестоящих, то нижестоящие суды будут ориентироваться на решения своих «ревизоров». Именно суды адаптируют правовые нормы к конкретным жизненным обстоятельствам, заполняют толкованием пробелы и разрешают противоречия. Правовые позиции, изложенные судами, особенно высшими, могут быть хорошими инструментами в том числе для изменения нормативного регулирования.

Конституционный суд проверяет, соответствуют ли законы Основному закону; нормы, признанные неконституционными, подлежат отмене. Влияние Верховного суда на установление норм тоже велико, хотя и более опосредованно: он обобщает практику нижестоящих судов, указывая на «правильные» и «неправильные» толкования, а также выпускает обязательные для нижестоящих судов постановления, в которых разъясняет применение тех или иных законов. И Конституционный, и Верховный суды имеют возможность выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения, а также давать отзывы на законопроекты.

В сфере свободы собраний практика Конституционного и Верховного судов весьма противоречива. Есть примеры [противоречий](#) высших судов своим же правовым позициям, изложенным ранее, есть примеры как [ограничительных](#), так и [либеральных](#) постановлений. В известных нам случаях положительных изменений регулирования публичных мероприятий и участия в них мы можем

выделить два тренда.

Использование международных механизмов защиты прав человека, таких как Европейский суд по правам человека или Комитет по правам человека ООН, способствовало продвижению дел в национальных судах. Речь идёт не только об укреплении аргументации позициями международных органов, но и о последовательном или параллельном поднятии одних и тех же вопросов как на международном, так и на национальном уровнях.

- Вопрос об избыточных региональных ограничениях, которые накладываются на проведение акций вблизи тех или иных объектов городской инфраструктуры, неоднократно ставился перед российским Конституционным судом. В 2014 г. КС не нашёл противоречий Конституции в дополнительных территориальных запретах в Санкт-Петербурге. В 2019 г. ЕСПЧ в постановлении по аналогичному делу раскритиковал территориальные запреты в региональном законодательстве, и уже осенью того же года КС вернулся к этому вопросу. Ссылаясь на позицию ЕСПЧ, Конституционный суд вынес постановление о недопустимости ограничения акций возле органов власти.
- В июне 2018 г. пленум Верховного суда выпустил постановление по вопросам применения законодательства в сфере свободы собраний. Этот документ в настоящее время является основным судебным толкованием в сфере регулирования организации и проведения акций, а также привлечения к ответственности за те или иные нарушения организаторов и участников публичных мероприятий. Постановление было опубликовано спустя пару недель после первого рассмотрения Комитетом министров Совета Европы вопроса об исполнении решения ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против России» (в нём отмечались существенные проблемы со свободой собраний в России). В последующих отчётах по исполнению этого решения российское правительство постоянно отмечает положительный эффект от принятия указанного выше постановления пленума ВС.

Ещё одним успешным путём взаимодействия с высшими судами может быть представление перед судом дела, в котором ограничительное правоприменение и толкование норм права наиболее очевидно или даже граничит с абсурдом.

- В начале 2020 г. жительницу Казани привлекли к ответственности за организацию массового публичного мероприятия без уведомления властей. Акция заключалась в том, что в течение месяца разные люди выходили в одиночный пикет с одним и тем же плакатом против строительства мусоросжигательного завода. В мае 2021 г. Конституционный суд [признал](#) подобное толкование норм права противоречащим Конституции.

Даже в существующих условиях обжалование нарушений права на свободу собраний в судах иногда может [привести](#) к успеху. Более того, обжалование позволяет развивать и укреплять положительную практику: каждое новое признание нарушения права на свободу собраний становится аргументом для будущих споров, а также помогает определиться с более выигрышной стратегией и закрепляет эффективность конкретного механизма защиты права. Даже если не удастся добиться признания нарушения права на свободу собраний в российских судах – без такой попытки невозможно обращаться в международные органы, такие как [Европейский суд по правам человека](#) или [Комитет по правам человека ООН](#). Наконец, обжалование нарушений позволяет их документировать и делать видимыми как для государственной бюрократии, так и для общества.

Региональное законодательство

Проблемы регулирования собраний на уровне регионов имеют двойственную природу. С одной стороны оно следует за общефедеральными вехами (как правило, запретительными); с другой – нередко отличается низким качеством: противоречиями, пробелами и прямым нарушением федеральных норм. Как ни странно, обе этих характеристики являются и потенциальными инструментами для позитивных изменений. Ориентация на федеральное регулирование позволяет перенимать положительные моменты из федерального регулирования, а локальные противоречия дают возможность подключиться к исправлению ошибок и противоречий дополнительным акторам – прежде всего прокуратуре (в её полномочия входит отслеживание регионального регулирования и его унификация).

- В 2019 г. Верховный суд [признал](#) незаконным распространение региональных территориальных запретов на пикеты. Поводом для подобного высказывания ВС послужил конкретный случай из Твери, где в 2018 г. у здания областного правительства была задержана одиночная пикетчица. Полиция обосновывала свои действия тем, что местный закон запрещает проводить какие бы то ни было публичные мероприятия – в том числе и одиночные пикеты – возле зданий, занимаемых органами государственной власти. Вместе с тем федеральный законодатель не позволяет региональным властям ограничивать места для пикетирования. Подобные ограничения были обнаружены ещё в семи субъектах. В течение 2019 г. после обращений в генеральную прокуратуру и региональные прокуратуры все эти ограничения были [исключены](#).
- В ноябре 2019 г. Конституционный суд [признал](#) недопустимыми территориальные ограничения на проведение публичных мероприятий возле зданий, занимаемых органами публичной власти, – такие запреты действовали как минимум в 47 регионах. Также как и в случае с ограничением одиночных пикетов, после привлечения внимания прокуратуры, а также федерального уполномоченного по правам человека и членов Совета по правам человека большинство региональных законодателей устранили это ограничение. Схожим образом ситуация обстоит и с [исполнением](#) регионами постановления 2020 г., в котором КС признал недопустимыми территориальные ограничения на проведение акций возле образовательных, медицинских, культовых и военных объектов. В 2020 г. такие запреты существовали как минимум в 60 регионах.
- В начале 2020 г. порядок проведения акции на Комсомольской площади в Якутске регулировало одновременно несколько нормативных актов, предусматривающих разные правила. После соответствующего обращения в прокуратуру эту проблему удалось решить.

Приведённые примеры показывают, что решение отдельных законодательных проблем на уровне регионов возможно, хотя и не происходит автоматически. Дополнительным стимулом тут может послужить мониторинг регионального законодательства, распространение положительных практик между регионами и вовлечение в качестве посредников дополнительных институций.

Для изменения ситуации со свободой собраний представляется перспективным путь вовлечения в эту работу различных федеральных и локальных органов и уполномоченных лиц, осуществляющих мониторинг прав человека, таких как федеральный и региональный уполномоченные по правам человека, СПЧ. Данные институты могут стать своего рода посредниками для обсуждения конкретных проблем с теми, кто может непосредственно повлиять на их разрешения.

- На фоне пандемии COVID-19 в 2020 г. значительно усугубилась ситуация с задержаниями одиночных пикетчиков. За первые 6 месяцев 2020 г. в Москве и Санкт-Петербурге полицейские задержали 388 участников таких акций – больше, чем за весь 2019 г. Ряд правозащитных организаций обратились к московскому и питерскому уполномоченным с просьбой обратить внимание на эту проблему. В своём [ответе](#) уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге Александр Шишлов отметил, что неоднократно обсуждал проблему задержаний на одиночных пикетах с руководством полиции в городе, в результате чего количество задержаний сократилось. Московская уполномоченная Татьяна Потяева в свою очередь направила обращение в столичное управление МВД, а также обратилась в правительство Москвы и Мосгордуму.

В условиях сокращающегося пространства для диалога между гражданским обществом и государством подобные институты-посредники могут быть одной из возможностей для экспертов представить свою позицию ответственным органам власти. Упомянутые институты также документируют и включают в официальную дискуссию случаи нарушений прав человека. Обращение к ним позволяет сделать проблему более видимой.

Заключение

Кардинальные позитивные изменения в сфере свободы собраний невозможны без системных реформ в более широком контексте функционирования различных институтов, а также серьёзных изменений в регулировании публичных мероприятий. Мы не наблюдаем выраженной законодательной или правоприменительной воли на решительное улучшение ситуации. Однако нередко даже точечные реформы делают ситуацию лучше и стимулируют позитивные изменения в других сферах. И инструментами для таких изменений общество располагает уже сейчас.

Реалистичным и перспективным представляется всё более широкое внедрения принципа прозрачности работы госорганов. Принцип открытости и прозрачности декларируется властями, поэтому представляется вполне достижимым повышение прозрачности в регулировании свободы собраний, будь то доступная статистика по согласованию акций или своевременные данные правоохранительных органов о количестве задержанных протестующих. Использование уже существующих механизмов в этой сфере и развитие новых позволит создать фактическую основу для экспертизы, необходимой для дальнейших изменений.

Доступны обществу и некоторые конкретные механизмы отстаивания своих прав, например судебное обжалование нарушений. Нарастивание массива таких действий позволяет не только прийти к положительному результату по конкретным делам, но в перспективе также усложнить для органов власти подобные нарушения в будущем. Немаловажное значение здесь имеет активность и вовлечённость юридического сообщества. Развитие положительной судебной практики по делам о привлечении к ответственности за участие в публичных мероприятиях было бы совершенно невозможным, если бы ежедневно сотни юристов не помогали бы отстаивать права и свободы человека в судах.

Остаются некие посредники для диалога между обществом и властями, например уполномоченные и советы по правам человека, а также иные общественные и экспертные площадки и институции. Есть возможность привлекать их внимание к ситуации со свободой собраний, а также напрямую обращаться в органы власти с требованиями решить существующие проблемы. Обращение к институциям-посредникам позволяет как минимум официально задокументировать проблему, а петиции и открытые письма делают видимым масштаб общественной поддержки того или иного предложения.

Несмотря на существенное давление со стороны властей на независимые СМИ, проблемы свободы собраний широко и детально освещаются в медиа. Роль общественного внимания и участия прессы сложно переоценить. Журналистские запросы и обращения за комментариями к представителям власти делают работу последних более прозрачной и подотчётной обществу. В условиях сужающегося пространства для диалога между властями и гражданским обществом независимые СМИ могут выступать в качестве посредников, в том числе для трансляции экспертного знания. Журналистские расследования и свидетельства с места событий позволяют, с одной стороны, вскрывать и фиксировать нарушения права на свободу собраний, а с другой – противостоять распространению дезинформации об акциях и их участниках и дискредитации протестов, характерной для официальных источников информации. Наконец, журналисты делают видимым и положительный опыт реализации права на свободу собраний и достигнутые благодаря этому успехи.

Огромное значение имеет распространение самых разных проявлений солидарности и поддержки людей, чьё право на свободу собраний было нарушено. Это и организация передач с едой, водой, лекарствами и другими необходимыми вещами для задержанных, и помощь с транспортом для тех, кто

освобождается из отделов полиции и спецприёмников, и забота о домашних питомцах, чьи хозяева оказались под арестом, и сбор денег на оплату штрафов участников акций, на юридическую помощь и поддержку родственников фигурантов уголовных дел, и письма заключённым.

В условиях, когда государство внедряет всё новые и новые методы давления на протестующих, создаются и всё новые пути для общественной поддержки групп, оказывающихся особенно уязвимыми перед таким давлением. Это может быть организация помощи тем, для кого участие в протестах затруднено, поскольку связано с угрозой увольнения или лишения вида на жительство, давлением в семье или в образовательных учреждениях. Речь может идти как о превентивной поддержке, так и о минимизации и сглаживании негативных эффектов от конкретного преследования.

Ограничение свободы собраний направлено на уменьшение видимости протеста, а также на маргинализацию его участников. В этой связи солидаризация общества и поддержка задержанных и преследуемых за реализацию своих прав – это путь, который позволит не только уменьшить негативные эффекты, но и продвинуть позитивные изменения.