

**Комментарии Российской Федерации к Меморандуму Комиссара  
Совета Европы по правам человека Н.Муйжниека  
«О развитии ситуации в сфере свободы собраний в Российской  
Федерации»**

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция) предоставляет гражданам Российской Федерации право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31). В соответствии с частью 2 статьи 19 Конституции, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, убеждений, а также других обстоятельств. Кроме того, каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (часть 1 статьи 23), а также право на свободу и личную неприкосновенность (часть 1 статьи 22).

В то же время в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены (статья 55). Эти ограничения необходимы, в том числе для установления границ, переход через которые повлечет нарушение иных конституционных прав и свобод человека и гражданина.

**По вопросу якобы ограничений прав представителей ЛГБТ-сообщества.**

На территории Российской Федерации действует Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ), которым не предусмотрено разграничение организаторов и участников публичных мероприятий по признаку их сексуальной ориентации. Так, согласно части 1 статьи 6 Федерального закона № 54-ФЗ участниками публичного мероприятия признаются граждане, члены политических партий,

члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем.

Вместе с тем организация либо проведение представителями ЛГБТ публичных мероприятий нарушают положения Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (далее – Федеральный закон № 436-ФЗ). Так, в соответствии со статьей 5 Федерального закона № 436-ФЗ к информации, запрещенной для распространения среди детей, относится информация, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи.

Ответственность за данное правонарушение предусмотрена частью 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) *«Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних»*, по смыслу которой противоправными признаются только публичные действия, целью которых является распространение информации, популяризирующей среди несовершеннолетних или навязывающей им, в том числе исходя из обстоятельств совершения данного деяния, нетрадиционные сексуальные отношения.

Согласно решению Конституционного Суда Российской Федерации, изложенному в пункте 1 резолютивной части Постановления от 23 сентября 2014 г. № 24-П, положение части 1 статьи 6.21 КоАП признано не противоречащим Конституции, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования оно направлено на защиту таких конституционно значимых ценностей, как семья и детство, а также на предотвращение причинения вреда здоровью несовершеннолетних, их нравственному и духовному развитию и не предполагает вмешательства в сферу индивидуальной автономии, включая сексуальное самоопределение личности, не имеет целью запрещение или официальное порицание нетрадиционных сексуальных отношений, не

препятствует беспристрастному публичному обсуждению вопросов правового статуса сексуальных меньшинств, а также использованию их представителями всех не запрещенных законом способов выражения своей позиции по этим вопросам и защиты своих прав и законных интересов, включая организацию и проведение публичных мероприятий. Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что противоправными могут признаваться только публичные действия, целью которых является распространение информации, популяризирующей среди несовершеннолетних или навязывающей им, в том числе исходя из обстоятельств совершения данного деяния, нетрадиционные сексуальные отношения.

**По вопросу «ужесточения санкций» за совершение правонарушений при проведении публичных мероприятий.**

8 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 65-ФЗ), направленный на усиление административной ответственности организаторов и участников собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

В новой редакции изложена статья 20.2 КоАП и включена новая статья –20.2<sup>2</sup>, предусматривающая административную ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка. Санкции по указанным статьям в виде административных штрафов в среднем для организаторов увеличились в 10 раз, для участников публичных мероприятий – в 20 раз.

В 2013 году Конституционный Суд Российской Федерации (постановление от 14 февраля 2013 г. № 4-П) постановил, что впредь до внесения в КоАП надлежащих изменений размер административного

штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения. При рассмотрении судами указанных материалов поручено учитывать все имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства, характеризующие как само административное правонарушение, так и личность правонарушителя.

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» введена уголовная ответственность (статья 212<sup>1</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации) за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Административный арест как вид наказания распространен на статьи 20.2 и 20.2<sup>2</sup> КоАП, а дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 19.3, 20.2 и 20.2<sup>2</sup> КоАП, рассматриваются по месту выявления административного правонарушения. При этом административный арест не применяется в случаях нарушения организатором или участником публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 3, 4 и 6 статьи 20.2 КоАП.

Внесение указанных изменений в законодательство было обусловлено необходимостью соблюдения соотношения вида и меры наказания соразмерного поступку, и, как следствие, более эффективному воздействию на правонарушителей, способствовало не только сокращению рецидива совершения данных правонарушений, но и позволило снизить их общее количество при проведении публичных мероприятий.



Для сравнения во Франции за организацию и участие в несанкционированных акциях применяются штраф до 45 тыс. € и лишение свободы до 1 года, в исключительных случаях штраф до 100 тыс. € и лишение свободы до 7 лет. В Испании нарушения порядка организации публичных мероприятий относятся к тяжким правонарушениям, за совершение которых предусмотрен штраф в размере от 601 до 30 тыс.€.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 февраля 2017 г. № 2-П, предпринимаемые органами государственной и муниципальной власти в целях надлежащего обеспечения свободы мирных собраний законодательные, административные, организационные и иные усилия (основное предназначение которых создание условий для правомерного осуществления соответствующих гражданских инициатив) не должны приводить к установлению чрезмерного контроля за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженного с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования.

Вместе с тем в случаях, когда организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя деструктивно, в частности явно намереваются совершить или, более того, совершают какие-либо действия, угрожающие общественному порядку или общественной безопасности, государство (во исполнение конституционной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина и принимая во внимание природу гарантированного статьей 31 Конституции России права, предполагающую исключительно мирный способ выражения гражданами своих взглядов и их доведения до заинтересованных адресатов) должно использовать все законные средства для недопущения и пресечения проявлений, не отвечающих существу права на мирные собрания.

Таким образом, находящееся под защитой Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование не обладает абсолютным

характером и может быть ограничено федеральным законом в целях охраны конституционно значимых ценностей. В то же время вводимые ограничения должны отвечать принципам необходимости, пропорциональности и соразмерности, не посягая на само существо конституционного права и не препятствуя открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством цивилизованной организации и проведения мирных публичных акций.

*В целях обеспечения права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования федеральный законодатель, реализуя предоставленные ему Конституцией Российской Федерации полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункты «в», «м»; статья 72, пункты «б», «к» части 1; статья 76, части 1 и 2), установил порядок организации и проведения в Российской Федерации указанных публичных мероприятий в Федеральном законе № 54-ФЗ, а меры административной ответственности за его нарушение - в статье 20.2 КоАП.*

*Так, статьей 7 Федерального закона № 54-ФЗ установлена обязанность организатора подавать в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в установленные указанным Федеральным законом сроки. Также частью 2 указанной статьи устанавливается, что порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.*

*Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь в Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П к анализу названных законоположений в свете конституционных требований, предъявляемых к*

*правовому регулированию публичных мероприятий, пришел к следующим выводам: возложение на организатора публичного мероприятия обязанности подать предварительное уведомление о проведении публичного мероприятия преследует цель заблаговременно довести до соответствующих органов публичной власти необходимую информацию о форме, месте (маршруте движения), времени начала и окончания публичного мероприятия, предполагаемом количестве его участников, способах (методах) обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а также об организаторах и лицах, уполномоченных выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия. В противном случае органы публичной власти, не имея адекватного представления о планируемом публичном мероприятии, его характере и масштабах, лишались бы реальной возможности исполнить возложенную на них Конституцией Российской Федерации, прежде всего ее статьей 2, обязанность по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и принять необходимые меры, в том числе профилактические и организационные, направленные на обеспечение безопасных как для самих участников публичного мероприятия, так и для иных лиц условий проведения публичного мероприятия.*

*Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 13 мая 2014 г № 14-П), из приведенной правовой позиции следует, что установление на законодательном уровне обязанности организатора публичного мероприятия заблаговременно подать уведомление о его проведении в уполномоченный орган публичной власти не может рассматриваться как отступление от конституционных основ права на свободу мирных собраний. Напротив, оно направлено на обеспечение в процессе реализации данного права баланса частных и публичных интересов. Данный вывод коррелирует со сложившимся в прецедентной практике Европейского Суда по правам человека подходом, согласно которому уведомительный (и даже разрешительный) порядок*

*организации публичного мероприятия обычно не посягает на существование права на свободу собраний (постановления от 5 декабря 2006 г. по делу «Оя Атаман (Oya Ataman) против Турции», от 18 декабря 2007 г. по делу «Нуреттин Альдемир (Nurettin Aldemir) и другие против Турции», от 7 октября 2008 г. по делу «Мольнар (Molnar) против Венгрии» и от 10 июля 2012 г. по делу «Берладир и другие против России»).*

*Европейский Суд по правам человека также полагает, что требование подать уведомление о проведении публичного мероприятия не нарушает сущность права, гарантированного статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Оно не только позволяет примирить это право с правами, в частности правом на свободное передвижение, и законными интересами других лиц, но и служит предотвращению беспорядков или преступлений (постановления от 18 декабря 2007 г. по делу «Нуреттин Альдемир (Nurettin Aldemir) и другие против Турции» и от 7 октября 2008 г. по делу «Мольнар (Molnar) против Венгрии»), что отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П.*

**По вопросу несоразмерности применения органами внутренних дел силовых методов, административных задержаний и арестов при пресечении несогласованных публичных мероприятий**

Согласно статье 22 Конституции каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (часть 1); арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (часть 2).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, из данной статьи во взаимосвязи со статьями 1, 2, 15, 17, 19, 21 и 55 Конституции следует, что право на личную неприкосновенность как одно из основных прав, будучи неотчуждаемым и принадлежащим каждому от рождения, может быть ограничено лишь при соблюдении общеправовых принципов и

на основе конституционных критериев необходимости, разумности и соразмерности с тем, чтобы не допустить утраты самого существа данного права (Постановление от 16 июня 2009 г. № 9-П, Определение от 8 декабря 2015 г. № 2738-О).

Корреспондирующая приведенным конституционным положениям о праве каждого на свободу и личную неприкосновенность статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющаяся в силу статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации составной частью российской правовой системы, закрепляет, в частности, что законным является задержание лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения.

Законодательство об административных правонарушениях закрепляет систему мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые вправе применять уполномоченное на это лицо в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления (часть 1 статьи 27.1 КоАП). В качестве мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связанных с временным принудительным ограничением свободы, КоАП предусматривает доставку, административное задержание и привод.

Вопросы конституционной оценки административного задержания как меры принуждения, связанной с лишением свободы физического лица,

неоднократно являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П, определениях от 17 января 2012 г. № 149-О-О, от 2 июля 2013 г. № 1049-О, от 9 июня 2015 г. № 1276-О, следует, что:

понятие «лишение свободы» в его конституционно-правовом смысле имеет автономное значение, заключающееся в том, что любые вводимые в отраслевом законодательстве меры, если они фактически влекут лишение свободы, должны отвечать критериям правомерности именно в контексте статьи 22 Конституции и статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, составляющих нормативную основу регулирования ареста, задержания, заключения под стражу и содержания под стражей в сфере преследования за совершение уголовных и административных правонарушений в качестве мер допустимого лишения свободы;

законное задержание предполагает обязанность осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях органов государственной власти и их должностных лиц соблюдать нормы материального и процессуального законодательства; задержанный имеет право на проверку соблюдения данными лицами законодательных положений, необходимых для признания примененной к нему принудительной меры, законной в указанном смысле; суд должен проверить как соблюдение процессуальных норм, на основе которых производится задержание, так и обоснованность этой меры с точки зрения целей, а также исходя из того, была ли она необходимой и разумной в конкретных обстоятельствах, послуживших основанием для ее применения;

административное задержание является правомерным, если оно, отвечая критериям, вытекающим из статей 22 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с подпунктом «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обусловлено

характером правонарушения и необходимо для последующего исполнения решения по делу об административном правонарушении.

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что, поскольку административное задержание представляет собой значительное вмешательство в конституционное право на свободу и личную неприкосновенность, оно должно осуществляться в соответствии с конституционными и конвенционными требованиями, являться законным и соразмерным деянию, а также адекватным преследуемым процессуальным целям.

Вместе с тем в указанных решениях Конституционный Суд Российской Федерации отметил следующее:

требования, обуславливающие правомерность задержания, не предполагают, что компетентное должностное лицо уже в момент задержания должно иметь доказательства, достаточные для разрешения дела по существу;

целью задержания как обеспечительной меры является создание условий для проведения производства по делу о соответствующем административном правонарушении с тем, чтобы были проверены факты, подтверждены или устранены конкретные подозрения, обосновывающие задержание, подготовлены необходимые документы для передачи дела на рассмотрение суда.

Обоснованность, правомерность и законность действий сотрудников полиции по задержанию и доставлению лиц, совершивших административные правонарушения в период проведения 26 марта и 12 июня 2017 года публичных мероприятий, подтверждается решениями соответствующих судов.

#### **По вопросу мероприятий 26 марта 2017 г. и 12 июня 2017 г.**

В сети Интернет с 20 марта 2017 г. на различных интернет-ресурсах появилась информация некоммерческой организации «Фонд борьбы с коррупцией», возглавляемой А.Навальным, с призывами присоединиться к

планируемым 26 марта по всей стране массовым публичным акциям с заявленной целью – «выступление в поддержку требования расследования коррупции высших должностных лиц».

Организаторами публичных мероприятий 13 и 14 марта в Правительство Москвы поданы уведомления об их проведении в центре города, которые согласованы не были. Пунктом 3 постановления Правительства Москвы от 28 августа 2007 г. №757-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы» от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» определены места, отведенные для массового присутствия граждан.

Правительством Москвы 22 марта 2017 г. организаторам предложено провести публичное мероприятие в районе Люблино или в парке культуры и отдыха «Сокольники», от чего они отказались. В нарушение установленного Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» порядка проведения массовых публичных мероприятий А.Навальный в сети Интернет агитировал граждан выйти 26 марта 2017 г. на митинг на ул. Тверскую в центре Москвы.

На основании ст.15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» для недопущения противоправных действий 24 марта 2017 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации руководителю Роскомнадзора направлено требование о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, призывающим к участию в несогласованных массовых мероприятиях, с целью оповещения администрациями социальных сетей пользователей, владельцев аккаунтов, администраторов групп, на страницах которых распространялась данная информация, об ответственности за участие в таких акциях.



Публичные мероприятия 26 марта были осуществлены в 50 субъектах Российской Федерации, в них приняли участие свыше 30 тыс. человек, в г. Москве – более 10 тыс. Для пресечения противоправной деятельности были приняты меры сотрудниками органов внутренних дел и Росгвардии. Нарушений требований закона с их стороны допущено не было.

Сотрудниками Главного управления МВД России по г. Москве на Триумфальной площади задержан и доставлен в ОМВД России по району Коньково г. Москвы А.Навальный, в отношении которого составлены протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.3 (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции) и 20.2 (нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий) КоАП. Постановлениями судьи Тверского районного суда г. Москвы от 27 марта 2017 г. он привлечен к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП в виде штрафа в размере 20 тыс. рублей, а по ст. 19.3 КоАП – административного ареста на 15 суток. Кроме того, около 850 лиц привлечены к административной ответственности за участие в вышеуказанных публичных мероприятиях и неповиновении законному распоряжению сотрудников полиции.

В апреле-мае 2017 г. в сети Интернет на аккаунтах и официальных страницах А.Навального и его последователей в социальных сетях «ВКонтакте», «Твиттер» и «Фейсбук» активно распространялась информация о проведении 12 июня 2017 г. антикоррупционных митингов. Наиболее массовые акции протестного характера состоялись в г. Москве и г. Санкт-Петербурге.

Правительством Москвы с организаторами публичных мероприятий были согласованы шествие и митинг на проспекте Сахарова. Однако, А.Навальным 11 июня 2017 г. в 22 часа в сети Интернет размещено обращение к неопределенному кругу лиц о намерении провести митинг и шествие на ул. Тверской. В связи с этим 12 июня в 00.30 на сайте прокуратуры города размещено предупреждение организаторам и

участникам публичной акции о недопустимости нарушения закона. Прокуратурой Южного административного округа г. Москвы 11 июня 2017 г. в порядке ст. 25.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» вынесено предостережение о недопустимости нарушения закона при проведении публичного мероприятия, которое 12 июня 2017 г. было объявлено А.Навальному.

А.Навальный 12 июня 2017 г. был задержан сотрудниками полиции и доставлен в Даниловский РОВД г. Москвы для составления протокола по ч.8 ст. 20.2 КоАП (повторное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования), Симоновским районным судом г. Москвы ему назначено наказание в виде административного ареста сроком на 30 суток.

По итогам прошедших публичных мероприятий на территории г. Москвы задержаны 785 человек за нарушения порядка организации либо участия в митинге, либо невыполнение законных требований сотрудников полиции, составлено 153 протокола об административных правонарушениях, ряд граждан после профилактических мероприятий отпущены.

Надзор за исполнением требований Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» является одним из приоритетных направлений деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации.