



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Страсбург, 5 сентября 2017 г.

CommDH(2017)25
Язык оригинала: английский

**МЕМОРАНДУМ
КОМИССАРА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
О СВОБОДЕ СОБРАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Оглавление

Введение	3
I. Нормативно-правовая база, регулирующая право на свободу собраний в России.....	4
Основные особенности российского закона о митингах.....	4
Внесение изменений в законодательство о свободе собраний.....	6
II. Реализация права на свободу собраний	9
Процедура уведомления и согласования	9
Разгоны мирных собраний и задержания участников	11
Процессуальные гарантии и санкции.....	14
Выводы и рекомендации	16

Введение

1. Право на свободу мирных собраний вкупе с правами на свободу выражения мнения и свободу объединений относятся к краеугольным камням демократического общества. Это право закреплено статьей 11 Европейской конвенции по правам человека (Конвенции), а также статьей 31 Конституции РФ, которая гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». 21 июля 2011 года предыдущий Комиссар по правам человека направил российским властям письмо, в котором обозначил некоторые замечания касательно права на свободу собраний в Российской Федерации. Среди прочего, его комментарии основывались на обсуждениях данной темы с национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом во время его визита в страну в мае 2011 года.¹
2. После 2011 года нормативно-правовая база Российской Федерации, регулирующая право на свободу собраний, значительно изменилась вследствие внесения в 2012 и 2014 годах соответствующих изменений. В марте 2017 года Комиссар организовал в Страсбурге круглый стол с участием правозащитников, адвокатов, журналистов и гражданских активистов из Российской Федерации, чтобы получить углубленное представление о действующем законодательстве и правоприменительной практике.² Позже (в апреле 2017 года) Комиссар запросил у российских властей информацию по ряду конкретных вопросов по этой теме. Российские власти до сих пор не ответили на запрос Комиссара. Офис Комиссара также контактирует с национальными структурами по правам человека в Российской Федерации по поводу ряда вопросов, связанных с правами человека, в том числе по вопросу свободы собраний. Настоящий Меморандум подготовлен с учетом информации, опубликованной национальными структурами по правам человека, и материалов, полученных Офисом Комиссара от правозащитников и деятелей гражданского общества. Данные материалы включают в себя официальные документы, такие как решения национальных судов, материалы дел об административных правонарушениях, письма местных и городских властей и прочие процессуальные документы, которые были предоставлены российскими НКО и адвокатами, защищающими частных лиц в судах.
3. Настоящий Меморандум не ставит целью исчерпывающий анализ реализации права на свободу собраний в Российской Федерации, а, скорее, представляет собой изложение основных замечаний Комиссара в отношении изменившейся нормативно-правовой базы (раздел I) и отдельных аспектов ее применения, заслуживающих внимания с точки зрения Комиссара (раздел II). После этих разделов приведены выводы Комиссара и рекомендации российским властям. Комиссар обращает внимание на то, что некоторые другие законы также могут вмешиваться в право определенных групп на свободу собраний. В частности, в своей страновой и тематической работе действующий и предыдущий Комиссар неоднократно указывали на негативный эффект закона о «пропаганде гомосексуализма».³ Так, в докладе по итогам визита в Российскую Федерацию в апреле 2013 года Комиссар подчеркнул, что эти правовые нормы используются, чтобы ограничивать свободу собраний и

¹ Письмо российским властям [CommDH\(2011\)31](#) от 21 июля 2011 г.

² [Отчет о деятельности Комиссара по правам человека за 1-й квартал 2017 года](#) (1 января – 31 марта 2017 г.; с. 23).

³ Федеральным законом № 135-ФЗ от 29 июня 2013 г. были внесены поправки в отдельные законодательные акты и введена административная ответственность за «пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних» (см. новую статью 6.2.1 КоАП РФ).

выражения мнения ЛГБТИ-активистов и организаций. В июне 2012 года Комиссар отметил, что недопустимо оправдывать такие ограничения свобод ЛГБТИ соображениями нравственности и что необходимо разрешать гей-парады, а также мирное выражение противоположных мнений, если они не представляют собой ненавистнические высказывания.⁴

I. Нормативно-правовая база, регулирующая право на свободу собраний в России

Основные особенности российского закона о митингах

4. Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (закон о митингах), принятый в 2004 году, определяет публичное мероприятие как открытую, мирную, доступную каждому акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, общественных и религиозных объединений с целью свободного выражения мнений и выдвижения требований по вопросам внутренней общественной жизни и внешней политики.⁵ Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных местах в случае, если это не создает угрозы безопасности участников.⁶ Важной особенностью закона 2004 года является то, что он предусматривает уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, не требующий организаторов получать разрешение властей.⁷ Уведомление о проведении публичного мероприятия должно подаваться в компетентный региональный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения запланированного собрания и не позднее трех дней до пикетирования группой лиц; в случае одиночных пикетов подачи уведомления не требуется.⁸ При этом в законе отсутствуют положения о спонтанных собраниях.

⁴ Доклад [CommDH\(2013\)21](#) по итогам визита в Российскую Федерацию в период с 3 по 12 апреля 2013 г., опубликованный 12 ноября 2013 г., п. 24; Комментарий по правам человека “Silencing voices against homophobia violates human rights” [«Затыкание рта противникам гомофобии нарушает права человека»], 21 июня 2012 г.

Дополнительная информация об ограничении свободы собраний и выражения мнений ЛГБТИ: Комментарий по правам человека «Долгий путь против гомофобии и трансфобии», 31 августа 2017 г.; [доклад](#) «Дискриминация по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности в Европе», 2011 г.; заключение по вопросу запрета так называемой „пропаганды гомосексуализма“ в свете последних изменений в законодательстве ряда государств — членов Совета Европы], [CDL-AD\(2013\)022](#), Венецианская комиссия, июнь 2013 г.

[«Баев и другие против России»](#) (жалоба № 67667/09 и 2 других), постановление от 20 июня 2017 г.; [«Алексеев против России»](#) (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09), постановление от 21 октября 2010 г.; [статус исполнения](#) постановления по делу «Алексеев против России».

⁵ [Закон о митингах](#) от 19 июня 2004 г., пункт 1 статьи 2. Следует отметить, что согласно поправкам, внесенным федеральным законом № 107-ФЗ от 7 июня 2017 г., закон о митингах и соответствующие его положения теперь распространяются на встречи депутатов представительных органов власти с избирателями.

⁶ [Закон о митингах](#) от 19 июня 2004 г., пункт 1 статьи 8.

⁷ При этом Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) сочла, что процедура подачи уведомлений о публичном мероприятии, предусмотренная законом о митингах 2004 г., по существу является обращением за разрешением. См. [заключение CDL-AD\(2012\)007](#), пункт 30.

⁸ Там же, пункт 1 статьи 7.

5. Закон 2004 года о митингах не предусматривает возможность отказа властей в проведении запланированного мероприятия,⁹ однако в нем говорится, что они могут сделать обоснованное предложение об изменении места или времени мероприятия.¹⁰ Конституционный Суд РФ подчеркнул, что хотя органы государственной власти не имеют права запрещать (или не разрешать) проведение собрания, они могут предложить альтернативное время или место при условии мотивированности и необходимости такого предложения.¹¹ Не считая общего права обжаловать решения органов государственной власти в суд, закон не предусматривает конкретной процедуры для разрешения потенциальных разногласий между организаторами мероприятия и властями.¹² В законе 2004 года есть прямой запрет проводить мероприятие, если уведомление не было подано в вышеуказанный срок либо если с властями не было согласовано изменение по их альтернативному предложению места и времени проведения мероприятия.¹³
6. Подчеркнув, что российские эксперты по правам человека считают правовое регулирование митингов в целом соответствующим международным стандартам, предыдущий Комиссар в своих соображениях в июле 2011 года указывал на определенные пробелы в законодательстве (в частности, отсутствие положений о спонтанных собраниях) и на сужение права на мирные собрания решениями отдельных местных и региональных властей по сравнению с федеральным законодательством. Предыдущий Комиссар также выражал обеспокоенность касательно ужесточения наказаний за правонарушения, связанные с митингами, в законодательных поправках 2009 и 2010 годов и обращал внимание на сообщения об ограничениях реализации права на собрания, включая разгоны мирных собраний, превышение силы в отношении участников и их задержания, административные аресты, несоответствие судебных процедур стандартам справедливого судебного разбирательства. В связи с этим предыдущий Комиссар подчеркнул важность соблюдения принципа соразмерности при определении меры ответственности после проведения публичного мероприятия.¹⁴
7. В своем ответе от 8 сентября 2011 года российские власти отметили, что представители органов исполнительной власти и местных властей могут предложить организаторам изменить место и время проведения публичного мероприятия, причем такое предложение «должно быть мотивированным», в частности необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры либо необходимостью поддержания общественного порядка и обеспечения безопасности участников мероприятия и прочих лиц. Более того, публичное мероприятие не может быть запрещено лишь на основании информации, свидетельствующей о возможности совершения преступлений и административных правонарушений его организаторами и участниками. В том же документе российские власти

⁹ Согласно поправкам к закону о митингах от 8 июня 2012 г., власти могут отказать в согласовании проведения запланированного мероприятия, если 1) его организует лицо, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если 2) в качестве места проведения мероприятия указано место, в котором проведение публичного мероприятия запрещается. См. федеральный закон № 65-ФЗ от 8 июня 2012 г., пункт 7(б) статьи 2.

¹⁰ [Закон о митингах](#) от 19 июня 2004 г., пункт 1 статьи 12.

¹¹ [Определение](#) Конституционного Суда РФ № 484-О-П от 2 апреля 2009 г.

¹² [Закон о митингах](#) от 19 июня 2004 г., статья 19.

¹³ Там же, пункт 2 статьи 5.

¹⁴ Письмо российским властям [CommDH\(2011\)31](#) от 21 июля 2011 г., пункты 3–13.

подчеркнули, что возможное наказание за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичной акции предусмотрено только в виде административного штрафа. Они подробно разъяснили, что наказание в виде административного ареста не применяется в связи с нарушением порядка проведения публичного мероприятия; оно налагается на участников публичного мероприятия только за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции. Российские власти указали, что принимают меры к исполнению постановлений Европейского суда по правам человека (Суда), касающихся нарушения Российской Федерацией права на свободу собраний.¹⁵

Внесение изменений в законодательство о свободе собраний

8. После выборов в Государственную Думу, состоявшихся в конце 2011 года, во многих российских городах прошли акции протеста, в том числе начавшийся мирно митинг на Болотной площади в Москве 6 мая 2012 года, закончившийся вспышкой насилия. В связи с задержаниями, судами, привлечением к уголовной и административной ответственности участников различных публичных мероприятий, включая вышеупомянутый митинг, в Суд было подано множество жалоб, и он уже вынес несколько постановлений о нарушении статей 5, 6, 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека.¹⁶ Параллельно с этим за вышеупомянутыми событиями в Российской Федерации последовали значительные изменения в российском законодательстве в отношении свободы собраний, принятые в июне 2012 года и в июле 2014 года.¹⁷
9. В соответствии с федеральным законом № 65-ФЗ от 8 июня 2012 года, на организаторов и участников публичных мероприятий были наложены дополнительные ограничения и обязанности. Закон также запретил организовывать публичные мероприятия определенным категориям лиц: лицам, имеющим неснятую или непогашенную судимость за преступления против безопасности государства или против общественного порядка, и лицам, неоднократно привлекавшимся к ответственности за некоторые административные правонарушения. Согласно этому закону, организаторы публичных мероприятий должны следить за тем, чтобы число участников не превышало количества, указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия, если превышение количества создает угрозу общественному порядку, безопасности участников либо угрозу причинения ущерба

¹⁵ [Ответ](#) российских властей от 9 сентября 2011 г., раздел II-2 «Замечания по конкретным рекомендациям Комиссара Совета Европы по правам человека».

Российские власти упомянули постановления по следующим делам:

[«Сергей Кузнецов против России»](#) (жалоба № 10877/04), постановление от 23 октября 2008 г.;

[«Махмудов против России»](#) (жалоба № 35082/04, постановление от 26 июля 2007 г.;

[«Алексеев против России»](#) (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09), постановление от 21 октября 2010 г.

¹⁶ Например: [«Фрумкин против России»](#), (жалоба № 74568/12), постановление от 5 января 2016 г.;

[«Ярослав Белоусов против России»](#) (жалобы № 2653/13 и 60980/14), постановление от 4 октября 2016 г.;

[«Лашманкин и другие против России»](#) (жалоба № 57818/09 и 14 других), постановление от 7 февраля 2017 г.;

[«Новикова и другие против России»](#) (жалобы № 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 и 35015/13), постановление от 26 апреля 2016 г.

¹⁷ После июля 2014 года были приняты дополнительные поправки к закону о митингах, касающиеся временных рамок проведения публичных мероприятий, сроков подачи уведомлений в нерабочие праздничные дни, автопробегов и встреч депутатов с избирателями (федеральные законы № 292-ФЗ от 4 октября 2014 г., № 114-ФЗ от 2 мая 2015 г., № 61-ФЗ от 9 марта 2016 г., № 107-ФЗ от 7 июня 2017 г.). Следует напомнить, что вопрос о сроках подачи уведомлений в нерабочие праздничные дни поднимался в письме предыдущего Комиссара в июле 2011 года и в ответе российских властей в связи с публичным мероприятием, которое Лев Пономарев и Евгений Ихлов собрались провести во время январских каникул в 2010 году. Федеральный закон № 114-ФЗ от 2 мая 2015 г. прояснил порядок подачи уведомления в праздничные нерабочие дни и устранил данную проблему.

имуществу; помимо этого, закон установил ответственность организаторов за вред, причиненный другими участниками во время публичного мероприятия.¹⁸ В том же законе говорится, что региональные власти могут определять дополнительный перечень мест, где запрещается проводить публичные мероприятия, если это может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения и транспортной инфраструктуры либо создать помехи движению пешеходов или транспортных средств. Кроме того, местные власти могут определять места, в которых публичные мероприятия можно проводить без предварительного уведомления, предполагая, что, как правило, все публичные мероприятия должны проводиться в этих местах.¹⁹

10. Федеральным законом № 65-ФЗ также были значительно увеличены штрафы за нарушение порядка проведения публичных мероприятий, налагаемые в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях (КоАП). Согласно этим положениям, минимальный штраф был установлен в размере 10 000 рублей (примерно 150 евро), а максимальный — 300 000 рублей (примерно 5000 евро), если нарушение порядка проведения публичных мероприятий привело к причинению вреда здоровью людей и имуществу.²⁰ Помимо этого, поправками 2012 года было введено наказание в виде обязательных работ за нарушение порядка проведения публичных мероприятий.²¹
11. 14 февраля 2013 года Конституционный Суд РФ рассмотрел дело о проверке конституционности Федерального закона № 65-ФЗ и постановил, что большая часть его положений соответствует Конституции РФ. Тем не менее Конституционный Суд разъяснил толкование некоторых положений закона. В частности, он конкретизировал, что: организаторы несут ответственность за превышение количества участников публичного мероприятия, только если не приняли надлежащих мер к предотвращению нарушения общественного порядка; наказание в виде обязательных работ может быть назначено лишь тогда, когда нарушение порядка проведения публичного мероприятия причинило вред здоровью или имуществу третьих лиц; российский парламент должен разработать четкие критерии определения специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий, чтобы обеспечить равное осуществление права на свободу собраний всем гражданам.²² Конституционный Суд также назвал неконституционными положения об ответственности организаторов за вред, причиненный другими участниками в ходе публичного собрания. Кроме того, он назвал противоречащим Конституции РФ минимальный размер штрафов, так как при этом не принимается во внимание ситуация лиц с низкими доходами.²³
12. Федеральный закон № 258-ФЗ от 21 июля 2014 года еще больше ужесточил регулирование свободы собраний. Организация и проведение публичного мероприятия без предварительного уведомления властей теперь стали наказываться административным арестом на срок до 10 дней в качестве альтернативы уже существующим наказаниям. Согласно закону, любые нарушения в организации и проведении публичных мероприятий, в том числе отсутствие надлежащего уведомления, могут повлечь за собой административный

¹⁸ Федеральный закон № 65-ФЗ от 8 июня 2012 г., пункты 1(а), 1(в) и 1(г) статьи 2.

¹⁹ Там же, пункты 4(г), 4(а) и 4(в) статьи 2.

²⁰ Федеральный закон № 65-ФЗ от 8 июня 2012 г., пункты 6 и 3 статьи 1.

²¹ Там же, пункт 4 статьи 1.

²² [Постановление](#) Конституционного Суда РФ № 4-П от 14 февраля 2013 г., пункты 3, 8 и 6.

²³ Там же, пункты 4 и 7.

арест на срок от 15 до 20 дней в зависимости от последствий таких нарушений.²⁴ Нарушение участниками порядка проведения публичных мероприятий, повлекшее вред здоровью или имуществу, теперь стало наказываться административным арестом на срок до 15 дней. Участие в несанкционированном публичном мероприятии, приведшем к созданию помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспорта, связи, движению пешеходов, стало административным правонарушением, которое влечет наложение административного штрафа в размере от 10 000 до 20 000 рублей (примерно 150–300 евро), обязательные работы на срок до 100 часов или административный арест на срок до 15 суток.²⁵

13. Законом от 21 июля 2014 года были также добавлены новые статьи в Кодекс об административных правонарушениях и — что еще важнее — в Уголовный кодекс РФ. Согласно соответствующим его положениям, повторное нарушение порядка проведения публичных мероприятий и повторный отказ повиноваться законному требованию сотрудника полиции во время публичного мероприятия выделены в отдельные административные правонарушения,²⁶ влекущие за собой различные наказания вплоть до административного ареста на срок до 30 дней.²⁷ Нарушения порядка проведения публичных мероприятий, совершенные более двух раз в течение шести месяцев, стали рассматриваться как уголовное преступление. Новая статья 212.1 Уголовного кодекса предусматривает за это наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет или штраф в размере до 1 млн рублей (примерно 15 000 евро).²⁸
14. 10 февраля 2017 года Конституционный Суд подтвердил конституционность недавно введенной уголовной ответственности в связи с публичными мероприятиями. Однако для применения статьи 212.1 УК РФ Конституционный Суд установил следующие обязательные к соблюдению критерии: причинение существенного вреда здоровью граждан, имуществу, окружающей среде, общественному порядку или безопасности; наличие умысла в совершенном правонарушении; наличие как минимум трех административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП, и, соответственно, трех вступивших в законную силу судебных актов о привлечении к административной ответственности в течение шести месяцев до совершения человеком нового нарушения порядка проведения публичных мероприятий.²⁹
15. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (Совет по правам человека) раскритиковал поправки 2012 года, в частности за отсутствие ясности в определении того, какие действия либо бездействие могут повлечь за собой административную ответственность, и выразил сомнения в соразмерности новых административных наказаний. В своем письме в Государственную Думу Совет по правам человека рекомендовал провести общественные консультации с гражданским обществом и

²⁴ Административным арестом сроком на 15 суток наказывается нарушение закона о митингах, приведшее к созданию помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспорта, связи и даже помех движению пешеходов; административный арест сроком на 20 суток применяется в случае, если указанное нарушение повлекло причинение вреда здоровью.

²⁵ Федеральный закон № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» от 21 июля 2014 г., пункты 4(а), 4(б), 4(в), 4(г), 4(д) статьи 3.

²⁶ КоАП, новый пункт 8 статьи 20.2 и пункт 6 статьи 19.3.

²⁷ Федеральный закон № 258-ФЗ от 21 июля 2014 г., пункты 4(е) и 3 статьи 3.

²⁸ Там же, статья 1.

²⁹ [Постановление](#) Конституционного Суда РФ № 2-П от 10 февраля 2017 г., пункт 1 заключительной части.

пересмотреть предложенные поправки.³⁰ В своем заключении о внесении изменений в закон о митингах 2012 года, опубликованном в марте 2013 года, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) отметила, что они «являются отступлением назад в вопросе защиты свободы собраний в Российской Федерации; реализация этих поправок может привести к нарушениям фундаментального права на мирные собрания, гарантируемого Конституцией РФ и Европейской конвенцией».³¹ Говоря о поправках 2014 года за три месяца до их вступления в силу, Уполномоченный по правам человека в РФ предостерегала от введения уголовной ответственности за нарушение порядка проведения публичных мероприятий. Более того, она заявила, что законопроект о поправках «не только не достигнет декларируемой цели, но еще больше осложнит диалог общества и государства».³² Со своей стороны, Комиссар считает, что поправки 2012 и 2014 годов ослабили гарантии, предусмотренные статьей 31 Конституции РФ и законом о митингах 2004 года, а также вызывают вопросы и серьезную озабоченность в свете международных стандартов в области прав человека.

II. Реализация права на свободу собраний

Процедура уведомления и согласования

16. Как говорилось выше (в пунктах 4 и 6), главной особенностью закона о митингах 2004 года являлось то, от организаторов публичного мероприятия не требовалось обращаться к властям за разрешением; вместо этого, организаторы должны уведомить их о намерении провести митинг. Конституционный Суд в 2009 году определил, что статья 5 закона о митингах не дает властям права запрещать публичное мероприятие, а лишь позволяет им сделать мотивированное предложение о переносе мероприятия в иное место или на другое время.³³ Поправки 2012 года значительно нарушили существовавший баланс интересов, расширив полномочия властей и наложив дополнительные ограничения и обязанности на организаторов и участников мероприятий. В отсутствие нормативного закрепления принципа презумпции в пользу проведения публичных мероприятий³⁴ такое смещение баланса влияет на самую суть правового регулирования свободы собраний в России, создавая предпосылки к замене уведомительной системы на разрешительную.
17. В интервью, данном в июле 2016 года, Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге обратил внимание на то, что количество нарушений права на свободу собраний увеличилось. По его словам, местная администрация, которая «должна согласовывать заявки на проведение публичных мероприятий, по надуманным предлогам раз за разом

³⁰ Статья «СПЧ при президенте РФ предложил Госдуме вернуть законопроект о митингах в I чтение», 30 мая 2012 г., <http://president-sovet.ru/presscenter/publications/read/391/>.

³¹ [Заключение](#) № 686/2012 от 11 марта 2013 г. по федеральному закону РФ № 65-ФЗ от 8 июня 2012 года, принятое Европейской комиссией за демократию через право на 94-м пленарном заседании, пункт 59.

³² Статья «Памфилова призвала проанализировать негативные последствия законопроекта об ужесточении наказания за нарушения порядка проведения митингов», 5 апреля 2014 г., <http://www.president-sovet.ru/presscenter/publications/read/1703/>.

³³ [Определение](#) Конституционного Суда № 484-О-П от 2 апреля 2009 г., пункт 2.1.

³⁴ [Руководящие принципы по свободе мирных собраний](#), подготовленные советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией Совета Европы. Эти руководящие принципы, основанные в том числе на прецедентах Европейского суда по правам человека, рекомендуют, чтобы презумпция в пользу свободы собраний была четко и недвусмысленно прописана в законодательстве (пункт 2.1).

отказывает заявителям».³⁵ Что касается ситуации в столице, показательным примером сложившейся в последнее время практики является ответ московских городских властей на уведомление, поданное организаторами марша против коррупции, который был запланирован на 26 марта 2017 года. В письме властей организаторам, среди прочего, говорилось, что «проведение шествия по заявленному маршруту повлечет нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной и социальной инфраструктуры, создаст помехи движению пешеходов и транспортных средств, ограничит доступ граждан к жилым помещениям, нарушит права и интересы граждан, не участвующих в указанном мероприятии».³⁶ При этом в письме власти не предложили организаторам никаких альтернатив. Двадцать членов Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека выпустили заявление, в котором назвали это решение «немотивированным отказом».³⁷ По этому поводу Европейский суд по правам человека отмечал, что вероятность создания помех движению транспорта и функционированию прочих объектов жизнеобеспечения не должна автоматически вести к запрету публичного мероприятия, так как любая демонстрация в общественном месте может привести в определенной степени к нарушению обычной жизни, в том числе движения транспорта. Органы государственной власти должны проявлять терпимость к мирным собраниям, чтобы статья 11 Конвенции не становилась лишенной смысла.³⁸

18. Еще одна причина, по которой власти отклоняют уведомления о проведении публичных мероприятий, — это совпадение их с другими публичными мероприятиями. Предыдущий Комиссара уже обращал внимание властей Российской Федерации на эту проблему и рекомендовал им добавить в нормативно-правовую базу четкую процедуру разрешения возможных разногласий при организации одновременных собраний. Однако это так и не было сделано: власти по-прежнему отказываются согласовывать некоторые мероприятия из-за того, что они могут совпасть с другими мероприятиями в том же самом месте, как показывают недавние примеры в Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Саратове, Пскове, Иркутске и других российских городах.³⁹ В связи с этим Комиссар напоминает, что согласно международным стандартам, в случае, когда подаются уведомления о проведении двух и более не связанных друг с другом публичных мероприятий в одном и том же месте и в одно и то же время, власти должны максимально содействовать каждому из них.⁴⁰
19. Как постоянно подчеркивает Венецианская комиссия, выбор места является одним из ключевых аспектов свободы собраний, и организаторы должны обладать автономией и правом решать, какое место лучше всего подходит для целей собрания, чтобы оно оказало желаемый эффект на целевую аудиторию. В соответствии с законом о митингах 2004 года, публичные мероприятия могут проводиться в любых пригодных местах в случае, если это не

³⁵ Интервью Александра Шишлова, 4 июля 2016 г.:

http://ombudsmanspb.ru/ru/dorozhnaja_karta_ombudsmena_intervju_aleksandra_sh.

³⁶ Письмо № 21-11-135/7 Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы.

³⁷ «Заявление членов СПЧ по итогам акции протеста 26 марта 2017 года»: <https://civitas.ru/zayavlenie-chlenov-spch-po-itogam-aktsii-protesta-26-marta-2017-goda/>.

³⁸ «Диск и Кеск против Турции», (жалоба № 38676/08), постановление от 27 ноября 2012 г., § 29.

³⁹ Например, отказ согласовывать пикетирование группой лиц в Пскове: <http://www.sovprofpskov.ru/administratsiya-pskovskoy-oblasti-6/>; многочисленные отказы согласовывать публичные мероприятия в Иркутске: <http://www.rosbalt.ru/russia/2017/08/16/1638956.html>.

⁴⁰ [Руководящие принципы по свободе мирных собраний](#), подготовленные советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Венецианской комиссией Совета Европы, пункт 4.3.

создает угрозы безопасности участников. Однако право выбирать место было сильно ограничено поправками 2012 года, предполагающими, что, как правило, публичные мероприятия должны проходить в местах, специально отведенных для них местной администрацией (см. пункт 9 выше). По сведениям Комиссара, эти специально отведенные места часто находятся на окраинах городов, далеко от центра, а значит, вдали от потенциальной целевой аудитории. Так, Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге отмечал в своем вышеупомянутом интервью, что городские власти выделили четыре места, которые, за исключением парка на Марсовом поле, мало востребованы для проведения публичных мероприятий. Аналогичная информация приходит из Томска, Саратова, Самары, Тамбова и многих других российских городов. Уполномоченный по правам человека в РФ отмечала, что предлагаемые властями площадки находятся в таких отдаленных местах, что пропадает смысл мероприятия.⁴¹ Имелись случаи, когда региональные или городские власти отказывались согласовывать публичные мероприятия, потому что их планировалось провести за пределами специально отведенных мест, как это произошло, например, в Нижнем Новгороде в июне 2017 года.⁴²

20. По данным российских гражданских активистов и журналистов, из 154 заявок на проведение публичных мероприятий 12 июня 2017 года в различных российских городах городские власти отклонили 86 из них, причем 18 заявок — без предложения альтернативного места или времени.⁴³ Также сообщалось, что тремя месяцами ранее (в марте 2017 года) из 81 заявки на проведение публичных мероприятий против коррупции в разных частях страны власти согласовали только 21.⁴⁴ В своем докладе за 2016 год Уполномоченный по правам человека в РФ отметила, что несмотря на уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, предусмотренный федеральным законодательством, сложилась ситуация, когда организаторы мероприятий де-факто обязаны получать разрешение у властей.⁴⁵

Разгоны мирных собраний и задержания участников

21. Несомненно, обеспечение безопасности участников публичных мероприятий и общественного порядка является правомерной задачей органов государственной власти, однако ее реализация ни в коем случае не должна приводить к нетерпимости в отношении публичных мероприятий, пусть даже несогласованных с властями, если они носят мирный характер. Поправки 2012 года к закону о митингах предоставили органам государственной власти широкий перечень оснований для разгона публичных мероприятий, в том числе по причине любых нарушений правил их организации и проведения, тогда как четкое определение таких нарушений отсутствует в законодательстве.⁴⁶ Как говорилось выше в пункте 15, одно из замечаний Совета при президенте к поправкам 2012 года касалось отсутствия ясного определения, какие действия или бездействие могут повлечь за собой

⁴¹ Статья «Закон не запрещает детям ходить на митинги», 2 августа 2017 г.: <https://www.kommersant.ru/doc/3372715>.

⁴² Пресс-релиз нижегородского Комитета против пыток, 10 июля 2017 г.: <http://pytkam.net/press-centr.novosti/4603>.

⁴³ Карта протестов в российских городах «Медузы» и «ОВД-Инфо», 19 июня 2017 г.: <https://ovdinfo.org/articles/2017/06/19/skolko-lyudey-i-v-kakih-gorodah-vyshli-na-akcii-12-iyunya-karta-ovd-info-i>.

⁴⁴ Пресс-релиз Amnesty International, 26 марта 2017 г.: <https://amnesty.org.ru/ru/2017-03-26-russia/>.

⁴⁵ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год, 17 мая 2017 г.: http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf, с. 59.

⁴⁶ Статья «СПЧ при президенте РФ предложил Госдуме вернуть законопроект о митингах в I чтение», 30 мая 2012 г.: <http://president-sovet.ru/presscenter/publications/read/391/>.

административную ответственность. При этом более ранние разъяснения Конституционного Суда о том, что властями должны быть приведены веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов, мало учитываются на практике.⁴⁷ Ярким примером такой нетерпимости является силовой разгон и задержания сотен протестующих в феврале 2014 года, когда люди вышли на спонтанный (не согласованный с властями), но мирный митинг по поводу оглашения приговора по Болотному делу.⁴⁸

22. В последние месяцы (в марте и июне 2017 года) власти резко реагировали на некоторые несогласованные, но в целом мирные⁴⁹ публичные протесты в Москве, Санкт-Петербурге и других российских городах. В частности, по сообщениям гражданских активистов и журналистов, в Москве 26 марта 2017 года были задержаны 1043 человека, 12 июня 2017 года — 866 человек. В Санкт-Петербурге в соответствующие дни были задержаны не менее 131 и 658 человек. Общее количество участников акций, задержанных в российских городах в эти дни, составило 1500 и 1769 человек соответственно.⁵⁰ Члены Совета при президенте заявляли, что подавляющее большинство задержанных во время протестов в Москве 26 марта 2017 года вели себя мирно и не нарушали общественный порядок.⁵¹ Как сообщил по поводу событий 12 июня 2017 года Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге, массовые задержания демонстрантов на Марсовом поле тоже не были вызваны противозаконным поведением участников, что противоречит требованиям КоАП.⁵² Председатель Совета при президенте Михаил Федотов подтвердил, что «[п]юдей задерживали вне зависимости от того, нарушали они общественный порядок или нет. А это не вписывается в требования закона».⁵³ Кроме того, поступала информация о том, что среди задержанных во время публичных мероприятий в марте и июне 2017 года были журналисты, правозащитники и несовершеннолетние. Некоторые из несовершеннолетних и их родителей сообщали, что столкнулись с разного рода запугиваниями вследствие своего участия в этих мероприятиях.⁵⁴
23. Поступают также сведения о растущей нетерпимости к несанкционированным публичным мирным мероприятиям с относительно небольшим количеством участников. Сюда относятся одиночные пикеты, которые формально не требуют согласования. В приведенных ниже примерах отчетливо прослеживается тенденция: 12 сентября 2016 года были задержаны и

⁴⁷ [Определение](#) Конституционного Суда № 484-О-П от 2 апреля 2009 г., пункт 2.1.

⁴⁸ [Заключительные замечания](#) по седьмому периодическому докладу Российской Федерации, ССРР/С/RUS/CO/7, Комитет ООН по правам человека, 28 апреля 2015 г.

⁴⁹ За исключением нескольких случаев насилия в отношении сотрудников правоохранительных органов, имевших место 26 марта 2017 г. и 12 июня 2017 г. — см. статьи «Росбалта» от 9 августа 2017 г. и «Коммерсанта» от 13 июня 2017 г.: <http://www.rosbalt.ru/moscow/2017/08/09/1637324.html> и <https://www.kommersant.ru/doc/3324420>.

⁵⁰ Статьи «ОВД-Инфо» от 24 апреля 2017 г. и 13 июня 2017 г.: <https://ovdinfo.org/articles/2017/04/24/repressii-protiv-uchastnikov-antikorrupcionnoy-akcii-26-marta-2017-goda>; <https://ovdinfo.org/news/2017/06/13/ot-kaliningrada-do-vladivostoka-ne-menee-1720-chelovek-zaderzhali-po-vsey-rossii-12>; статья «Фонтанки» от 26 марта 2017 г.: <http://www.fontanka.ru/2017/03/26/063/>.

⁵¹ «Заявление членов СПЧ по итогам акции протеста 26 марта 2017 года»: <https://civitas.ru/zayavlenie-chlenov-spch-po-itogam-aktsii-protesta-26-marta-2017-goda/>.

⁵² Пресс-релиз Совета при президенте, 14 июня 2017 г.: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3982/>.

⁵³ Пресс-релиз Совета при президенте, 12 июня 2017 г.: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3976/>.

⁵⁴ Статья «Коммерсанта» от 2 августа 2017 г.: <https://www.kommersant.ru/doc/3373024>.

доставлены в отдел полиции шесть активистов, читавших вслух Конституцию РФ у здания Государственной Думы; в Беслане пять матерей жертв теракта, совершенного в сентябре 2004 года, были задержаны с применением силы и приговорены к обязательным работам за то, что в 12-ю годовщину трагедии надели майки, надписи на которых содержали критику в адрес властей; 1 июля 2017 года в Москве были задержаны отдельно стоявшие одиночные пикетчики, в том числе несовершеннолетние, которые держали пустые листы бумаги и заклеили себе рты скотчем; 7 июня 2017 года в Екатеринбурге были задержаны четыре зоозащитника, пикетировавших на расстоянии 50 метров друг от друга.⁵⁵

24. Необходимость поддерживать общественный порядок нельзя толковать таким образом, чтобы право на свободу мирных собраний лишалось смысла. Согласно международным стандартам, если национальное законодательство предусматривает процедуру уведомления, то ее цель должна заключаться в том, чтобы дать возможность органам государственной власти способствовать реализации права на свободу собраний. Неуведомление властей о публичном мероприятии не делает его незаконным и поэтому не должно использоваться как основание для его разгона.⁵⁶ По этому вопросу Европейский суд по правам человека в октябре 2013 года единогласно принял постановление по делу «Каспаров и другие против России» (оно касалось небольшой демонстрации, состоявшейся в 2007 году в Москве в месте, не согласованном местными властями). Суд признал нарушение статьи 11 Конвенции и отметил, что учитывая большое скопление полиции на месте проведения публичного мероприятия, поддержание общественного порядка и безопасности не требовало больших усилий, и что у властей не было необходимости задерживать протестующих.⁵⁷ Кроме того, в постановлении по делу «Лашманкин и другие против России», вынесенном в феврале 2017 года, Суд на основании фактических обстоятельств этого дела и ранее рассмотренных дел пришел к выводу, что власти демонстрируют нулевую терпимость к несанкционированным публичным мероприятиям, даже если они носят мирный характер, проводятся немногочисленным количеством людей и не мешают или почти не мешают повседневной жизнедеятельности.⁵⁸
25. В этом контексте Комиссар приветствует инициативу Совета по правам человека, собирающегося совместно с Национальной гвардией подготовить поправки к законодательству о публичных мероприятиях, и поддерживает заявления Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге о необходимости укреплять право на свободу собраний и защиту от произвольного применения ограничительных мер.⁵⁹

⁵⁵ Статьи «ОВД-Инфо» от 24 ноября 2016 г., 7 июня 2017 г. и 1 июля 2017 г.: <https://ovdinfo.org/express-news/2016/11/24/dvoe-moskovskih-aktivistov-oshtrafovani-za-chtenie-konstitucii>; <https://ovdinfo.org/express-news/2017/06/07/v-ekaterinburge-na-zoozashchitnikov-sostavili-administrativnye-protokoly-za>; <https://ovdinfo.org/express-news/2017/07/01/v-moskve-vo-vremya-serii-odinochnyh-piketov-po-vsemu-gorodu-zaderzhano-uzhe>; статья портала On Kavkaz от 2 сентября 2016 г., <https://onkavkaz.com/articles/2899-materei-pogibshih-v-beslane-detei-za-futbolki-protiv-putina-osudili-na-obschestvennye-raboty.html>.

⁵⁶ Совместный доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу объединений и Специального докладчика ООН по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, [A/HRC/31/66](https://www.unhcr.org/refugees/4/HRC/31/66), 4 февраля 2016 г., пункты 23 и 21.

⁵⁷ «Каспаров и другие против России» (жалоба № 21613/07), постановление от 3 октября 2013 г., § 94.

⁵⁸ «Лашманкин и другие против России» (жалобы № 57818/09 и 14 других), постановление от 7 февраля 2017 г., § 461.

⁵⁹ Статья «Коммерсанта» от 2 августа 2017 г.: <https://www.kommersant.ru/doc/3373024>.

Процессуальные гарантии и санкции

26. В 2011 году предыдущий Комиссар поднимал вопрос о том, что некоторые судебные процессы, проводимые над участниками митингов, предположительно, проходили с нарушениями международных стандартов справедливости разбирательств.⁶⁰ В июне 2013 года Верховный Суд РФ постановил, что в делах, затрагивающих права человека и гражданские свободы, национальные суды должны учитывать прецеденты Европейского суда по правам человека и оценивать пропорциональность вмешательства в права и свободы, соотнося интересы частных лиц и государства.⁶¹ В недавних прецедентах Суд разъясняет некоторые ключевые вопросы, которые заслуживают внимания. В одних делах указывается на наличие проблем со справедливостью и беспристрастностью административного производства, в других — на отсутствие бесплатной юридической помощи лицам, которые могут быть подвержены административному наказанию в виде лишения свободы. В некоторых делах национальные суды безоговорочно принимали информацию, предоставленную сотрудниками полиции (причем иногда судебные решения основывались исключительно на стандартных типовых документах, переданных полицией), придавая меньше значения доказательствам защиты либо вообще отказываясь их приобщать. В ряде дел было установлено, что назначенные наказания были несоразмерны совершенному правонарушению, выразившемуся в нарушении порядка проведения публичных мероприятий.⁶²
27. Что касается массовых задержаний во время некоторых собраний в первом полугодии 2017 года, по информации Московского городского суда, в Тверской районной суд поступили 732 дела об административных правонарушениях, совершенных во время акции протеста 26 марта 2017 года в Москве.⁶³ Из них 138 дел были возбуждены в связи с предполагаемым неповиновением законному распоряжению сотрудника полиции — административное правонарушение, которое предусмотрено частью 1 статьи 19.3 КоАП и влечет за собой административный арест на срок до 15 суток. Различные районные суды Санкт-Петербурга, по сообщениям, рассмотрели 1043 административных дела в связи с митингом 12 июня 2017 года. По данным СМИ, подавляющее большинство судебных решений были обвинительными: участникам митингов вменялось нарушение статей 19.3 или 20.2 КоАП (нарушение правил проведения публичных мероприятий), тогда как оправдательные решения были вынесены лишь в четырех случаях.⁶⁴
28. Несколько раз национальные структуры по правам человека в Российской Федерации выражали озабоченность касательно административных дел, возбуждаемых в связи с массовыми задержаниями на мирных публичных мероприятиях. Так, в апреле 2014 года

⁶⁰ Письмо российским властям [CommDH\(2011\)31](#) от 21 июля 2011 г., пункт 12.

⁶¹ [Постановление](#) Пленума Верховного Суда РФ № 21 от 27 июня 2013 г., пункты 3, 5 и 8.

⁶² [«Карелин против России»](#), (жалоба № 926/08), постановление от 20 сентября 2016 г.; [«Михайлова против России»](#), (жалоба № 46998/08), постановление от 19 ноября 2015 г.; [«Каспаров и другие против России»](#) (жалоба № 21613/07), постановление от 3 октября 2013 г.; [«Фрумкин против России»](#), (жалоба № 74568/12), постановление от 5 января 2016 г.; [«Новикова и другие против России»](#) (жалобы № 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 и 35015/13), постановление от 26 апреля 2016 г.

⁶³ Пресс-релиз Московского городского суда, 19 апреля 2017 г.: <https://www.mosgorsud.ru/mgs/news/podvedeny-itogi-rassmotreniya-de>.

⁶⁴ Статья «За участие в акции на Марсовом поле осуждены 522 человека», Zaks.ru, 15 июня 2017 г.: <https://www.zaks.ru/new/archive/view/168606>.

Уполномоченный по правам человека в РФ назвала это «„конвейерным“ осуждением» лиц, задержанных на публичных мероприятиях, включая множество возможных случайных прохожих; в апреле 2017 года глава Совета при президенте назвал безликими полицейские протоколы об административных правонарушениях, не подкрепленные доказательствами в виде видеозаписей.⁶⁵

29. Предыдущий Комиссар в 2011 году уже выражал обеспокоенность по поводу ужесточения наказаний за административные правонарушения и преступления, связанные с собраниями, в законодательных поправках 2009 и 2010 годов. Учитывая последующие поправки 2012 и 2014 годов, которые существенно увеличили максимальный размер штрафов, но также ввели административное наказание в виде ареста за нарушение порядка проведения публичных мероприятий (см. выше пункт 10), Комиссар подчеркивает вопиющую несоразмерность этих санкций в контексте мирных собраний. Он считает, что сложившуюся ситуацию особенно хорошо описывает высказывание Уполномоченного по правам человека в РФ по поводу поправок 2014 года: «Запреты, ужесточения и ограничения, упорная борьба с симптомами, а не с причинами общественных недугов, всегда, в конечном итоге, приводит лишь к усугублению и обострению социальных болезней, радикализации протестных движений и выталкиванию их из правового поля».⁶⁶
30. Одновременно с этим Комиссар с интересом узнал о принятии в апреле 2017 года новых правовых норм об уголовной ответственности за фальсификацию доказательств (в том числе сотрудниками государственных органов) в административных делах, а также за подделку протоколов об административных правонарушениях. На принятии этих положений настаивал Совет по правам человека, для того чтобы искоренить такое явление, как бездоказательное судебное преследование и наказание участников публичных мероприятий.⁶⁷ Еще одно положительное изменение отметил Комитет министров после вступления в силу нового Кодекса административного судопроизводства в сентябре 2015 года, в соответствии с которым национальные суды теперь выносят решения по вопросам о разногласиях между органами власти и организаторами публичных мероприятий в установленные сроки, то есть до даты запланированного мероприятия.⁶⁸

⁶⁵ Статьи «Памфилова призвала проанализировать негативные последствия законопроекта об ужесточении наказания за нарушения порядка проведения митингов», 5 апреля 2014 г.: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/publications/read/1703/>; «Глава СПЧ заявил о необходимости менять закон о митингах», 5 апреля 2017 г.: <http://www.rbc.ru/society/03/04/2017/58e175969a7947a58eb3f>.

⁶⁶ Статья «Памфилова призвала проанализировать негативные последствия законопроекта об ужесточении наказания за нарушения порядка проведения митингов», 5 апреля 2014 г.: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/publications/read/1703/>.

⁶⁷ Пресс-релиз Совета при президенте, 29 апреля 2017 г.: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3894/>.

⁶⁸ [Замечания 1273 встречи](#) по статусу исполнения в деле «Алексеев против России», (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09), постановление от 21 октября 2010 г.

Выводы и рекомендации

31. С принятием поправок в 2012 и 2014 году в российском правовом регулировании публичных мероприятий появилось намного больше ограничений, особенно в том, что касается возможности организаторам самостоятельно определять место и характер проведения публичного мероприятия. Уведомительная процедура, которая и раньше толковалась в ограничительном ключе, сейчас на практике превращается в фактическую обязанность получать разрешение на проведение публичного мероприятия. Как отмечается в соответствующих постановлениях Европейского суда по правам человека, власти редко проявляют терпимость к нарушениям при организации и проведении публичных мероприятий, которые не были предварительно согласованы с ними. И без того суровые наказания, вплоть до уголовной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий, резко ужесточились после изменений в законодательстве и, насколько известно, широко применяются в последнее время.
32. Комиссар рекомендует тщательно пересмотреть нормативно-правовое регулирование публичных собраний в Российской Федерации с учетом позиции российских национальных структур по правам человека, высших судебных инстанций Российской Федерации и консультаций с гражданским обществом и правозащитными организациями. В частности, Комиссар рекомендует полностью воплотить в жизнь рекомендации Венецианской комиссии от марта 2013 года и принципы, отраженные в постановлениях Суда.
33. Также целесообразно включить в законодательство четкие нормы, устанавливающие презумпцию в пользу проведения публичных мероприятий, и принципы пропорциональности и недискриминации, а также создать надлежащие механизмы и процедуры, гарантирующие свободу собраний на практике, без излишнего бюрократического регулирования. Кроме того, Комиссар рекомендует добавить в нормативно-правовую базу отдельные положения, регулирующие спонтанные и одновременные собрания, а также четкую и быструю процедуру разрешения споров между организаторами публичных мероприятий и властями.
34. По мнению Комиссара, не следует вводить безоговорочные запреты, касающиеся определенных мест или организаторов публичных собраний, а наказания за нарушение порядка проведения публичных мероприятий должны быть значительно смягчены и приведены в соответствие с принципами соразмерности и необходимости. Комиссар также подчеркивает, что нужно избегать задержаний и привлечения к уголовной ответственности в связи с мирными собраниями, и, как предлагают национальные структуры по правам человека, следует четко определить ответственность представителей органов государственной власти за неправомерное ограничение свободы собраний и применять эти нормы на практике. И наконец, Комиссар подчеркивает, что сотрудники правоохранительных органов, судьи, прокуроры, прочие работники органов правосудия и представители местных властей должны проходить надлежащее практическое обучение и тренинги по европейским стандартам в области прав человека, чтобы в дальнейшем они могли обеспечивать эффективную практическую реализацию права на свободу собраний.