

**Mr. Thomas HAMMARBERG**  
**Commissioner for Human Rights**  
**of the Council of Europe**

*Strasbourg, 8 September 2011*  
*№ 177 ce*

Dear Commissioner,

Please find enclosed the comments of the Russian authorities on the findings and observations on the right to freedom of assembly contained in your letter of 21 July 2011 to Ambassador Alekseev.

The text of the comments is in Russian, the translation into English will be forwarded to you at a later stage.

I also ask you to publish the abovementioned comments together with your letter.

**Igor KAPYRIN**

**a.i. Permanent Representative**

**Комментарий Российской Федерации  
к письму Комиссара Совета Европы по правам человека  
Т.Хаммарберга относительно обеспечения права на свободу собраний  
в Российской Федерации от 21 июля 2011 года**

**I. Введение**

Письмо Комиссара Совета Европы по правам человека относительно обеспечения права на свободу собраний в Российской Федерации подготовлено по итогам его встреч и бесед с Председателем и членами Совета при Президенте Российской Федерации по развитию институтов гражданского общества и правам человека, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, а также представителями российских неправительственных организаций и адресовано органам власти Российской Федерации.

Т.Хаммарберг, в частности, отмечает, что правовые нормы Российской Федерации, касающиеся свободы собраний, в значительной степени соответствуют международным стандартам (п.3).

В числе аспектов законодательства, которые подвергаются критике: отсутствие положений, регулирующих проведение незапланированных акций в связи с событиями, имеющими высокую социальную значимость (п.7); несовершенство процедуры урегулирования споров при изъятии несколькими общественными группами желаний провести одновременно демонстрации в одном и том же месте (п.5); ужесточение в 2009-2010 гг. наказания за правонарушения, связанные с проведением общественных мероприятий (п.12).

Второе издание Руководящих принципов относительно свободы мирных собраний (октябрь 2010 г.), подготовленных Комиссией Совета Европы «Демократия через право» (Венецианская комиссия) и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), рассматривается Комиссаром Совета Европы по правам человека в качестве «гаранта» соответствия законодательства государства-члена Совета Европы и/или государства-участника Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе европейским и международным стандартам.

В документе подробно анализируется российская правоприменительная практика в указанной области. В данном контексте наибольшую озабоченность Комиссара вызывают аспекты, связанные с якобы непропорциональным применением силы при обеспечении порядка на мероприятиях в рамках реализации гражданами права на мирные собрания (п.9).

Акцентируя внимание на отсутствии статистических данных о неправомерном применении силы (п.11), Комиссар рекомендует проведение специального обучения сотрудников правоохранительных органов с целью определения допустимых пределов возможного применения силы при обеспечении порядка в ходе проведения гражданами мирных собраний, а также осуществления линии на неукоснительное соблюдение права на мирные собрания со стороны силовых структур (пп.9-10).

В завершение Т.Хаммарберг приветствует создание рабочей группы по гражданским свободам и гражданской активности в рамках Совета при Президенте Российской Федерации по развитию институтов гражданского общества и правам человека, ее намерение проанализировать действующее законодательство, а также сформулировать конкретные предложения по эффективному обеспечению права на свободу собраний в России.

В соответствии со сложившейся практикой письмо Комиссара Совета Европы по правам человека было направлено в заинтересованные федеральные органы власти, Председателю Совета при Президенте Российской Федерации по развитию институтов гражданского общества и правам человека М.А.Федотову, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации В.П.Лукину.

Данные комментарии подготовлены на основании материалов, представленных Министерством внутренних дел Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерацией, Следственным комитетом Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации и Московским городским судом.

Комментарии сохраняют структуру письма Комиссара, цитаты из него выделены курсивом.

## **II. Комментарии**

### **1. Общие замечания**

В письме содержится в целом объективный и адекватно отражающий состояние дел анализ законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения свободы собраний.

Право на свободу собраний закреплено в ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Данное право, являясь основополагающим правом в демократическом обществе, может подлежать ограничениям, которые предусмотрены законом и являются необходимыми в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц (п. 2 ст. 11 Конвенции).

Гарантированное статьей 31 Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

В целях обеспечения реализации установленного статьей 31 Конституции Российской Федерации права граждан принят Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон).

Главой 3 Федерального закона (в редакции Федеральных законов от 8 декабря 2010 г. №344-ФЗ и от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ) устанавливаются гарантии реализации гражданами права на проведение публичного мероприятия, в том числе и право на обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих право граждан на проведение публичного мероприятия.

Статьей 3 Федерального закона определены принципы проведения публичных мероприятий: законность, под которой понимается соблюдение положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона, иных законодательных актов Российской Федерации, и добровольность участия в публичном мероприятии.

Федеральный закон устанавливает уведомительный порядок проведения публичного мероприятия, что отражает демократическую природу российского законодательства о публичных мероприятиях.

Согласно определениям Конституционного Суда Российской Федерации, орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, - он вправе лишь предложить изменить место и/или время его проведения, причем такое предложение должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время), либо иными подобными причинами. Законодательное закрепление исчерпывающего перечня таких причин необоснованно ограничивало бы дискрецию органов публичной власти по реализации своих конституционных обязанностей.

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона, публичное мероприятие (собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование либо в различных сочетаниях этих форм акция) может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия.

Организаторы мероприятия, реализуя свое право на проведение собраний, при определении места и времени его проведения, должны, в свою очередь, прилагать усилия по достижению согласия на основе баланса интересов. В случае отсутствия согласия организаторы публичного мероприятия вправе защитить свои права в судебном порядке. Такая возможность прямо предусмотрена в статье 19 Федерального закона.

Условия ограничения права на проведение публичного мероприятия конкретизируются следующими законодательными актами: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»; Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

Что касается Руководящих принципов относительно свободы мирных собраний, то данный документ, неоднозначный с точки зрения его универсальности и практической ценности, готовился без официального согласования с государствами-участниками, носит рекомендательный характер и может быть использован заинтересованными государствами в качестве ориентира лишь на добровольной основе.

## **2. Замечания по конкретным рекомендациям Комиссара Совета Европы по правам человека**

В п. 4 письма Комиссара содержится рекомендация обеспечить соответствие норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в части, касающейся порядка и сроков подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, а в п. 5 - относительно пересмотра правовых норм с целью включения в них эффективных, предсказуемых и четко определенных процедур, имеющих отношение к разрешению любых разногласий, которые могут возникать в контексте проведения одновременно нескольких собраний.

Отдельные проблемы правоприменительной практики в сфере свободы собраний сопряжены с реализацией обязанности организатора публичного мероприятия подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении мероприятия (пункт 1 части 4 статьи 5 Федерального закона), порядок и сроки подачи которого регламентированы статьей 7 Федерального закона.

Организаторы публичного мероприятия при выполнении указанных действий несут ответственность по части 1 статьи 20.2 Кодекса административных правонарушений Российской Федерации (КоАП) за злоупотребление правами и неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей организатора публичного мероприятия, перечень которых закреплен в статье 5 Федерального закона.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона организация мероприятия включает в себя оповещение его возможных участников; подачу уведомления в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления; проведение предварительной агитации; изготовление и распространение средств наглядной агитации; другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации (пункт 2 статьи 7 Федерального закона). Например, Регламент рассмотрения префектурами административных округов города Москвы уведомлений о проведении публичных мероприятий утвержден постановлением Правительства Москвы от 22 января 2008 г. № 55-1111.

Как отмечалось в разделе 1 настоящего Комментария, уведомительный порядок организации массового мероприятия означает, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления не вправе по каким-либо основаниям запретить его проведение, а момент, с которого организатор и потенциальные участники могут осуществлять действия по организации проведения публичного мероприятия, связан законодателем с фактом подачи уведомления безотносительно к реакции и действиям уполномоченных лиц (часть 1 статьи 10 Федерального закона).

Предложение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления об изменении места и/или времени проведения мероприятия должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время), либо иными подобными причинами.

При этом в процессе обсуждения внесенного должностным лицом уполномоченного органа публичной власти предложения с организаторами мероприятия должна учитываться возможность достижения цели публичных мероприятий.

Федеральным законом регламентировано три группы обстоятельств, игнорирование которых организатором публичного мероприятия влечет признание его действий противоречащими закону

и, соответственно, привлечение к административной ответственности: он не вправе проводить массовое мероприятие, если уведомление не было подано в установленный законом срок; если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не были согласованы предложенные ими изменения места и/или времени проведения публичного мероприятия; либо при неисполнении письменного мотивированного предупреждения, вынесенного должностными лицами указанных органов на основании части 2 статьи 12 Федерального закона, об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Федерального закона.

В последнем случае, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и **иные данные** дают основания предполагать, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и/или нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления незамедлительно доводит до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.

Содержание **иных данных** определяется должностными лицами уполномоченных органов в каждом случае по оценочному критерию с учетом конкретных обстоятельств: к ним могут относиться сообщения физических и юридических лиц, данные средств массовой информации, оперативная информация, свидетельствующие о возможности совершения преступлений и административных правонарушений организаторами и участниками массового мероприятия в ходе его подготовки и проведения, однако при наличии подобной информации орган исполнительной власти или орган местного самоуправления не вправе запрещать проведение массового мероприятия.

При этом буквальное толкование нормы и практика правоприменения свидетельствуют, что содержание «иных данных» определяется должностными лицами уполномоченных органов в каждом случае по оценочному критерию, с учетом конкретных обстоятельств. К ним могут относиться сообщения физических и юридических лиц, данные средств массовой информации, оперативная информация, свидетельствующие о возможности совершения преступлений и административных правонарушений организаторами и участниками массового мероприятия в ходе его подготовки и проведения.

В п. 6 письма Комиссара содержится просьба о предоставлении комментариев относительно обстоятельств рассмотрения Правительством Москвы уведомления Пономарева Л.А., Алексеевой Л.М., Солопова М.В. о намерении провести 19 января 2010 года публичное мероприятие с целью почтить память правозащитника адвоката С. Маркелова и журналистки А. Бабуровой.

Как следует из материалов гражданского дела № 2-797/2010 по заявлению Пономарева Л.А., Ихлова Е.В. к Правительству Москвы о признании действия об отказе в согласовании проведения публичного мероприятия незаконным и нарушающим права граждан на проведение

публичных мероприятий, 24 декабря 2009 г. Пономаревым Л.А., Солоповым М.В. и Алексеевой Л.М. подано в Правительство Москвы уведомление о проведении 19 января 2010 г. публичного мероприятия - митинга. 12 января 2010 г. получен ответ Правительства Москвы, в котором приведены основания, препятствующие организаторам проводить заявленный митинг. Данный ответ оспорен заявителями в рамках вышеназванного гражданского дела.

В ходе судебного разбирательства судом установлено, что действия Правительства Москвы при согласовании с заявителями упомянутого публичного мероприятия были правомерными, а основания невозможности проведения митинга, изложенные в оспариваемом ответе, основаны на положениях действующего законодательства.

В ответе Правительства Москвы, полученном заявителями 12 января 2010 г., указано, что в соответствии с частью 1 статьи 7 Федерального закона уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в орган исполнительной власти не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия.

Согласно части 5 статьи 5 Закона организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок, либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Уведомление организаторов было подано ранее установленного законом срока – 24 декабря 2009 г., то есть более чем за 15 дней до дня проведения публичного мероприятия. Как видно из обстоятельств дела, подача уведомления в более ранний срок была обусловлена предстоящими нерабочими праздничными днями, в которые, как предусмотрительно полагали заявители, уведомление рассматриваться не будет, в связи с чем реальный срок рассмотрения составит установленный законом временной промежуток.

Между тем в Федеральном законе отсутствует прямое указание на порядок исчисления предусмотренного для подачи уведомления срока и каких-либо уточнений о порядке учета и исчисления нерабочих и праздничных дней не имеется, в связи с чем Правительством Москвы, являющимся правоприменительным органом, положения закона правомерно применены буквально, без расширительного толкования, как того требует компетенция данного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также доктрина права.

Вместе с тем необходимо отметить, что ответственные должностные лица Правительства Москвы правильно оценили сложившуюся ситуацию как сложную и не урегулированную Законом в полной мере, в связи с чем ими предприняты все меры по положительному согласованию с организаторами возможности провести заявленное публичное мероприятие. Как указано самими заявителями, сотрудники Правительства Москвы звонили по предоставленным телефонам и, дозвонившись 29 декабря 2009 г. до Солопова М.В., передали ему информацию о том, что сложившаяся правовая ситуация является неопределенной и требуется время для принятия решения, позволяющего заявителям реализовать свое право на свободу мирных собраний и при этом не нарушить требования Закона о подаче уведомления.

По результатам проведенной работы было найдено компромиссное решение, в соответствии с которым заявителям предложено провести запланированную акцию в намеченную ими дату – 19 января 2010 г., но не в форме митинга, для которого требуется направлять

уведомление не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения, а в форме пикетирования, для проведения которого необходимо подать уведомление не позднее 3 дней до дня проведения.

Тем самым Правительством Москвы был предложен взаимоприемлемый вариант, при котором заявителям предоставлялась возможность провести желаемое публичное мероприятие, а Правительство Москвы, положительно согласовав данное действие, не нарушало бы требований законодательства об исчислении уведомительных сроков.

В конечном итоге согласований запланированная акция проведена организаторами в желаемом месте и в запрошенное время – 19 января 2011 г. Несмотря на это, как видно из имеющихся в деле материалов, подобное решение не удовлетворило организаторов, поскольку по заявлению Пономарева Л.А. на митинге предполагалось присутствие порядка 500 человек, в то время как пикетирование не позволило заявить такое количество участников. Данный довод опровергнут представителем Правительства Москвы, которым указано, что для проведения пикета 19 января 2010 г. согласовано два места - на Петровском бульваре (с численностью в 50 человек) и на Чистопрудном бульваре (с численностью в 400 человек), тем самым согласованная численность практически полностью соответствовала заявленной, а имевшие место незначительные ограничения были вызваны невозможностью без создания существенных помех пешеходам и автомобилистам разместить большое количество участников в названных районах, относящихся к центральным плотно застроенным и сильно загруженным территориям. В день пикета, несмотря на то, что количество участников в несколько раз превысило согласованное (на Петровский бульвар вместо 50 явилось порядка 400 человек), а форма мероприятия в виде пикетирования не предполагала возможности передвижения, сотрудники милиции позволили участникам пройти до Чистопрудного бульвара. Только после предпринятых ими неправомерных действий, попыток изменить все заранее согласованные условия акции и оказанного сопротивления, сотрудниками милиции осуществлено пресечение подобных действий.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что Правительство Москвы с ответственностью и законным содействием подошло к решению возникшего вопроса по проведению публичного мероприятия заявителей, предприняло инициативные меры для создания условий в реализации заинтересованными лицами их права на свободу мирных собраний. Несмотря на правовую сложность ситуации, был найден компромиссный выход, позволивший провести публичное мероприятие в интересующую организаторов дату – 19 января 2010 г., в заявленном месте и с желаемым количеством участников.

В п.7 письма Комиссаром Совета Европы по правам человека высказано пожелание *«относительно изучения возможности введения правовых норм, которые предусматривали бы проведение спонтанных (незапланированных) мирных шествий»*

Возможность проведения незапланированной и несогласованной с властями публичной акции российским законодательством в сфере свободы собраний не предусмотрена.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 12 Федерального закона на органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органе местного самоуправления лежит обязанность обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи.



Согласно пункту 3 части 2 статьи 13 Федерального закона на уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления возложена обязанность обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Европейский Суд по правам человека также исходит из того, что на участниках Конвенции лежит задача по принятию разумных и надлежащих мер для обеспечения мирного характера разрешенных законом демонстраций (Постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии», § 34).

Из изложенного выше следует, что на государство в лице его уполномоченных органов власти возложена обязанность обеспечить общественный порядок и безопасность проведения мирного собрания граждан. Подобное обязательство признает за государствами-участниками Конвенции и Европейский Суд по правам человека. Предоставление гражданам права на проведение незапланированных и несогласованных массовых мероприятий без предварительного уведомления лишает компетентных представителей государства возможности своевременно подготовить организационные условия для реализации намерения граждан провести мирное собрание и не позволяет своевременно принимать необходимые меры для обеспечения безопасности такого мероприятия.

Как свидетельствуют недавние события в ряде европейских государств, известны многочисленные примеры, когда спонтанное собрание людей в определенном месте по какому-либо общественному вопросу без уведомления компетентных органов государственной власти приводило к неблагоприятным и даже трагическим последствиям как для самих участников собрания, так и для общества и общественного спокойствия в целом. При таких обстоятельствах вопрос о предоставлении гражданам права на проведение спонтанных (незапланированных) мероприятий нуждается в глубокой и детальной проработке на предмет возможности его безопасной реализации.

В п. 12 письма отмечается, что в 2009 – 2010 гг. в законодательство Российской Федерации внесены изменения, *ужесточающие наказания за административные правонарушения в связи с проведением мирных собраний, в связи с чем имеют место случаи задержания участников публичных мероприятий, а также применения к ним наказания в виде административного ареста на срок до пятнадцати суток.*

Ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования урегулирована статьей 20.2 КоАП, которой предусмотрено следующее.

1. Нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования - влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей.

2. Нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования - влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на участников - от пятисот до одной тысячи рублей.

3. Организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов или радиоактивных веществ, а равно активное участие в таких акциях, если это осложнило выполнение персоналом указанных объектов служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды, - влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Как видно из приведенной правовой нормы, административное наказание за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичной акции предусмотрено только в виде административного штрафа; такой вид наказания, как административный арест, предусмотрен только для несанкционированных собраний вблизи ядерных и радиационных объектов, что на практике встречается крайне редко.

Тем самым сложившееся мнение о том, что наказание за административные правонарушения в связи с проведением мирных собраний в Российской Федерации является суровым или несоразмерным, не основано на реальном положении дел в этой области.

Встречающиеся на практике случаи задержания организаторов и участников собраний и применения к ним административного наказания в виде административного ареста на срок до пятнадцати суток связаны не с самим фактом нарушения порядка проведения публичной акции, а со следующими обстоятельствами.

Обязанность по предотвращению попыток нарушений требований закона в ходе проведения публичных мероприятий возложена на систему государственных органов полиции.

Частью 1 статьи 19.3 КоАП предусмотрено, что неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей - влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Тем самым в случаях, когда организаторы и участники массовых публичных мероприятий препятствуют сотрудникам полиции в поддержании общественного порядка и безопасности при проведении акции, не повинуются законным требованиям об устранении нарушений в действиях лиц, собравшихся для выражения своей позиции по какому-либо общественному вопросу, осуществляют действия злостного и провокационного характера, сотрудники полиции вправе применить такую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении как административное задержание. После выяснения всех обстоятельств к задержанным за неповиновение требованиям сотрудников полиции лицам может быть применена такая мера административного наказания, как административный арест на срок до пятнадцати суток.

Между тем, подобная мера, связанная с ограничением свободы гражданина, применяется не за факт нарушения порядка проведения публичного мероприятия, а за факт неповиновения, игнорирования, противодействия и т.п. законным требованиям сотрудников полиции, что является более серьезным правонарушением.

Задержание лиц, участвующих в публичных собраниях, происходит в случаях, требующих 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).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П часть 1 статьи 27.1 КоАП признана не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в ней положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования и во взаимосвязи с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 24.5 настоящего Кодекса предполагают, что административное задержание на срок не более 48 часов может применяться в случае, если имеются достаточные основания считать его необходимым и соразмерным для обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного ареста.

Таким образом, действия сотрудников полиции по отношению к участникам массовых акций, не выполняющих предписания данных сотрудников, по административному задержанию основаны на положениях Федерального закона; к участникам, не оказывающим противодействия выполнению требований сотрудников полиции, подобные административные меры не применяются.

В пп. 9-11 и 13-15 письма Комиссаром выражается озабоченность в связи с якобы непропорциональным применением силы при обеспечении порядка на мероприятиях в рамках реализации гражданами права на мирные собрания.

Европейским Судом по правам человека было вынесено три постановления в отношении Российской Федерации, в которых установлено нарушение российскими властями положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с несоблюдением прав граждан на свободу собраний и объединений (Постановление Европейского Суда по правам человека от 23 октября 2008 г. по делу № 10877/04 «Сергей Кузнецов против России», вступило в силу 23 января 2009 г., Постановление Европейского Суда от 26 июля 2007 г. по жалобе № 35082/04 «Махмудов против Российской Федерации», вступило в силу 26 октября 2007 г., Постановление Европейского Суда от 21 октября 2010 г. по делу №4916/07, 25924/08, 14599/09 «Алексеев против Российской Федерации», вступило в силу 11 апреля 2011 г.).

Копии данных постановлений направлены в компетентные государственные органы, которыми были приняты меры по исполнению указанных постановлений.

В частности, в структурные подразделения ГУВД по г. Москве направлено указание начальника ГУВД по г. Москве от 31 января 2008 г. «О дополнительных мерах по обеспечению законности», которым предусмотрены дополнительные меры по недопущению фактов неправомерного задержания граждан, доставления их в подразделения органов внутренних дел и необоснованного привлечения к административной ответственности. При этом особое внимание обращено на соблюдение профессиональной этики, вежливое обращение с гражданами, недопущение нарушений их законных прав и интересов.

Министерством внутренних дел Российской Федерации также разработаны и направлены заместителям министров внутренних дел, начальникам ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации -начальникам милиции общественной безопасности Методические рекомендации «Применение должностными лицами органов внутренних дел (милиции) административного задержания».

Кроме того, Академией управления МВД России разработаны Методические рекомендации «Предупреждение нарушений служебной дисциплины и законности со стороны личного состава органов внутренних дел Российской Федерации», которые были направлены начальникам Управлений и самостоятельных отделов ГУВД по г.Москве, начальникам УВД по административным округам и УВД на Московском метрополитене, командирам оперативных полков и спецподразделений.

По информации МВД России, с личным составом проведены служебные занятия по теме «Обеспечение общественного порядка и безопасности при проведении публичных мероприятий. Ответственность граждан и должностных лиц за нарушение действующего законодательства, регламентирующего организацию и проведение публичных мероприятий».

Предложение Комиссара Совета Европы по правам человека о ведении статистического учёта противозаконных действий (преступлений), совершённых представителями правоохранительных органов во время проведения публичных мероприятий, будет изучено в Следственном комитете Российской Федерации.