

# Реформум

## РОССИЯ НА ПУТИ К СВОБОДЕ СОБРАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ИЗМЕНЕНИЙ



РЕФОРУМ

2021

**Авторы:** Наталия Смирнова, Денис Шедов

**Редактор:** Таня Ускова

## Содержание

Введение	3
Конкретные решения в области свободы собраний	4
Запрет на спонтанные собрания и проблема согласования	4
Ограничения во время собраний	6
Сбор личных данных и их использование против участников протестов	7
Наказания в связи с уличными акциями	9
Дискриминационный подход в отношении собраний	9
Системные проблемы и сквозные принципы изменений	11
Качество нормативной базы	13
Ограничение полномочий	14
Отсутствие средств правовой защиты	16
Ответственность	17
Прозрачность	20
Инструменты и пути изменений	21
Судебная практика	22
Региональное законодательство	23
Заключение	24

*Настоящий доклад основан на многочисленных исследованиях ОВД-Инфо, а также опыте и идеях участников проекта, которые оказывают юридическую помощь задержанным на мирных акциях, принимают звонки на горячей линии, пишут новости о политических преследованиях. Отдельно мы хотим поблагодарить наших коллег Анну Чертову, Александра Лохмутова, Леонида Драбкина и Дмитрия Пискунова, которые на разных этапах подготовки текста участвовали в его обсуждении, давали ценные советы и критические замечания.*

## Введение

Задержания и административное преследование участников мирных протестных акций в России исчисляются тысячами, суды ежегодно накладывают штрафы общей суммой в десятки миллионов рублей, госучреждения увольняют сотрудников, а вузы предупреждают студентов от участия в несогласованных акциях и грозят отчислениями. Более 120 человек [стали](#) фигурантами уголовных дел только в связи с оппозиционными выступлениями начала 2021 года.

Российские власти воспринимают уличные выступления не как инструмент диалога с обществом, а как угрозу, в борьбу с которой следует вкладываться – начисляя надбавки сотрудникам полиции и Росгвардии, разгоняющим мирные демонстрации, финансируя конвейерную работу судей, содержание под стражей сотен арестованных участников акций и поиск в соцсетях сообщений о несогласованных митингах. Или выплачивая компенсации за нарушения права на свободу собраний, признанные Европейским судом по правам человека. С 1998 года, когда Российская Федерация подписала Европейскую конвенцию, по начало 2020-го ЕСПЧ [вынес](#) около сорока таких решений, сумма компенсаций составила почти миллион евро. В 2020 году было [вынесено](#) не менее двадцати постановлений. Своего исполнения в России ожидают девять ключевых решений ЕСПЧ по свободе собраний – решений, в которых отмечаются системные проблемы

в законодательстве и правоприменительной практике, требующие реформирования. Без системных изменений количество нарушений, а за ними и дел будет только расти.

Для улучшения ситуации со свободой собраний в России необходимо следовать определённому вектору реформирования законодательства и правоприменительной практики, и для этого уже есть достаточно разработанная база. Существует целый ряд источников, закрепляющих международные стандарты свободы собраний. Некоторые из них входят в принятые Россией международно-правовые обязательства. К ним относятся:

- Исполнение упомянутых [ключевых решений ЕСПЧ](#), и в первую очередь решения по [делу](#) «Лашманкин и другие против России». В рамках существующей процедуры правозащитные организации неоднократно [направляли](#) свои экспертные оценки и предложения по проведению реформ в Комитет министров Совета Европы, а также в Министерство юстиции России. Однако в части системных изменений решение до сих пор не исполнено. В начале 2020 года Европейский суд также [опубликовал](#) руководство по собственной прецедентной практике по теме массовых протестов. В руководстве собраны основные правовые позиции ЕСПЧ. После публикации руководство было переведено на турецкий, а затем и на русский языки.

- [Замечание общего порядка](#) № 37 (2020) о праве на мирные собрания к статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН. В этом документе собраны основные принципы реализации свободы собраний, а также разъяснены обязательства государства и пределы ограничения права на свободу мирных собраний.

Помимо указанных документов, связанных с обязательствами российских властей, есть ещё различные рекомендательные и экспертные сборники: например, [Руководящие принципы](#) по свободе мирных собраний, подготовленные Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ.

Указанные принципы и стандарты мы иногда встречаем в текстах законов или в судебных постановлениях (как высших, так и самых обычных судов). Реже, но всё же встречаются

случаи реализации этих принципов на практике. Например, в августе 2018 года в Москве [прошёл](#) несогласованный с властями мирный «Марш матерей» – акция в поддержку политзаключенных. Марш не сопровождался задержаниями, напротив, в какой-то момент полицейские на небольшое время перекрыли движение транспорта, чтобы участники акции смогли пройти через пешеходный переход.

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

## Конкретные решения в области свободы собраний

В этой главе речь пойдёт о правилах и практиках в сфере свободы собраний, которые необходимо доработать или устранить в процессе реформирования. Мы выделяем пять ключевых проблем:

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

### Запрет на спонтанные собрания и проблема согласования

Российское законодательство не предусматривает законной возможности проведения спонтанного собрания. Любое публичное мероприятие должно быть заранее согласовано с властями. Сроки подачи уведомления жёстко ограничены законом, а заложенные в нём широкие полномочия органов власти по изменению места и времени акций на практике [приводят](#) к возможности запрещать любые нежелательные для властей выступления. При обжаловании согласования или отказа в согласовании публичного мероприятия суды часто выносят решения с опозданием, то есть уже после запланированного дня акции: так, в 2020 году суды [рассмотрели](#) 815 таких исков, 208 (26%) из них – с превышением сроков.

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

«Попытки провести несогласованное публичное мероприятие будут расцениваться как угроза общественному порядку и немедленно пресекаться», предупреждали [отдельные региональные](#) управления МВД во время волны протестов в январе 2021 года. Перед всероссийской протестной акцией 21 апреля 2021 года пресс-секретарь президента РФ Дмитрий Песков [заявил](#): «В случае, если какие-то будут инициироваться акции неразрешенные, они автоматически будут незаконные и в отношении них будут выполняться правоохранителями те действия, которые должны выполняться по закону РФ».

После введения в 2017 году требования заранее уведомлять власти о мероприятиях в формате встречи избирателей с депутатами одиночные пикеты [остались](#) единственной формой публичного мероприятия, не требующей предварительного согласования, а значит, самым простым способом спонтанного протеста. С 2016 года российские законодатели планомерно [ограничивают](#) и этот способ выразить протест: введено требование заранее уведомлять об одиночных пикетах, если они проводятся с использованием «быстровозводимых сборно-разборных конструкций»; одиночные пикеты на одну тему и «пикетные очереди», участники которых стоят в пикете один за другим, признаются «скрытой формой массового мероприятия». При введении временных ограничений на собрания (как это было, например, в 2017—2018 году в связи с международными спортивными соревнованиями и в связи с пандемией в 2020—2021 году) эти, часто чрезмерные, меры [распространяются](#) и на одиночные пикеты, которые закон относит к публичным мероприятиям. Представляется, что участники таких акций оказываются ещё более уязвимы перед лицом государственного давления: не имея предварительной коммуникации с властями в рамках процедуры согласования, они сразу сталкиваются с непосредственным противодействием, задержаниями и судебными

преследованиями.

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

Иногда несогласованные протестные мероприятия в России обходятся без разгонов и задержаний: так проходили в 2020 году первые протестные массовые марши в [Хабаровске](#), в 2021 году – отдельные акции в поддержку Алексея Навального в Москве (14 февраля и 21 апреля). Эти единичные случаи показывают одновременно способность участников акции сохранять мирный характер протеста при невмешательстве полиции, а правоохранительных органов – работать в соответствии с международным правом. Эту практику следует развивать и укреплять, превращая её из исключения в норму.

Необходимые для реформирования системы согласования шаги детально проработаны в [докладе](#) правозащитного центра «Мемориал» и ОВД-Инфо в контексте исполнения решения ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против России». Среди первостепенных мер – упрощение процедуры согласования для организаторов акций, сокращение ограничительных полномочий представителей власти, толерантное отношение к мирным собраниям, проходящим без согласования, доработка регулирования одиночных пикетов. Помимо реформирования нормативной базы, необходимо проведение тренингов для представителей органов власти, задействованных в процедуре согласования, и судей, рассматривающих жалобы на отказы в согласовании и дела по административным правонарушениям, вменяемым участникам публичных мероприятий.

1. Российские власти и суды должны проявлять толерантность в отношении несогласованных, но мирных публичных мероприятий. Необходимо предоставить возможность проводить спонтанные мероприятия и отменить

связанные с ними санкции – административные преследования и блокировки интернет-ресурсов за публикацию информации о несогласованных акциях. Якобы имевшие место нарушения общественного порядка не должны влечь за собой какие-либо санкции, если они не доказаны полицией.

2. Правила для массовых публичных мероприятий не должны распространяться на малочисленные акции, которые не оказывают серьёзного влияния на движение транспорта и пешеходов, а также функционирование иных элементов городской инфраструктуры.
3. Временные рамки для подачи уведомления о проведении публичного мероприятия должны быть расширены, а сложная вариативность крайних сроков подачи уведомления для разных форм публичных мероприятий – исключена.
4. Спортивные, культурные и другие массовые мероприятия, такие как ярмарки, соревнования, выставки, а также публичные мероприятия, организуемые властями, не должны быть в приоритете перед другими собраниями, в том числе и по срокам подачи уведомления.
5. Необходимо обязать власти детально обосновывать любые предложения по изменению условий проведения публичного мероприятия, а необоснованный отказ приравнивать к недействительному.
6. Сроки ответов со стороны органа власти во время коммуникации после уведомления должны быть чётко указаны и оставлять организатору время на подготовку мероприятия. Подача уведомления вне установленного срока не должна быть единственной причиной для запрета на проведение акции.
7. Заявитель публичного мероприятия должен иметь возможность подать уведомление в ближайший орган власти, а также подать уведомление дистанционно.
8. Следует уточнить правовой статус одиночных пикетов, на которые не должны распространяться ограничения, введённые для массовых публичных мероприятий, а также исключить из закона требование согласовывать пикетные очереди, одиночные пикеты на одну тему или с использованием быстро-

возводимых сборно-разборных конструкций. Подробнее о необходимых изменениях в этой сфере говорится в докладе ОВД-Инфо [«Одиночные пикеты: Законы и что в них следует изменить»](#).

## Ограничения во время собраний

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

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

- Во время протестов января-февраля 2021 года в России задержали более 11 000 человек. Масштаб задержаний в столь короткие сроки с очевидностью свидетельствует о том, что речь идёт о неизбирательных массовых задержаниях, которые согласно [позиции](#) Комитета по правам человека ООН носят неправомерный характер: «Практика неизбирательных массовых арестов до, во время или после собрания является произвольной и, следовательно, неправомерной». Речь идёт не о пресечении нарушений общественного порядка, а о пресечении именно собрания и выражения мнения, о безразборном задержании не за конкретные неправомерные действия, а лишь за участие в протесте. Нередко задерживают и [случайных прохожих](#).
- Как правило, массовые задержания сопровождаются случаями необоснованного насилия со стороны полиции. Так, после жестокого разгона публичного мероприятия в поддержку Алексея Навального 21 апреля 2021 года в Санкт-Петербурге СМИ и правозащитники [задокументировали](#) применение полицией спецсредств – электрошокеров и дубинок, были зафиксированы случаи избиений и причинения вреда здоровью участникам протестов. «Действия ряда сотрудников полиции,



которые применяли при задержании силу и спецсредства к не оказывающим сопротивления участникам несогласованной, но мирной акции <...> могут быть расценены как превышение должностных полномочий», – [говорится](#) в отчёте уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге Александра Шишлова.

- Препятствуя мирным протестам, власти [могут](#) перекрывать улицы и целые районы, блокировать выходы станций метро, существенно ограничивая функционирование городской инфраструктуры и доставляя серьёзные неудобства жителям. Таким образом власти сами создают те негативные эффекты, минимизация которых в ходе проведения публичных мероприятий является их обязанностью.
- Известны случаи, когда во время публичных мероприятий участники протестов отмечали перебои в мобильном интернете. Например, такие случаи фиксировались во время протестов в [Ингушетии](#) в 2018 году и в [Москве](#) в 2019 году. Подобные меры могут быть использованы властями для информационной изоляции участников протестов.
- Окружение протестующих, вытеснение их на проезжую часть, создание давки могут провоцировать страх и изолированные случаи ответного насилия со стороны протестующих или прохожих. В результате власти представляют весь протест в качестве «не мирного», а при разбирательстве конкретного случая насилия в отношении полицейских не учитываются агрессивные действия самих полицейских.

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

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

Для минимизации указанных проблем необходимо принять следующие меры:

1. Задержания не должны носить массовый и произвольный характер. Задержание как мера пресечения должно использоваться в крайних случаях для предотвращения или приостановления правонарушения, когда иные средства не позволяют достичь результата. Каждый случай задержания на публичном мероприятии должен быть обоснованным, само по себе участие в несогласованном с властями, но мирном собрании не должно являться причиной для задержания. Кроме того, в п. 4 ст. 27.5 КоАП следует внести уточнение, что срок административного задержания исчисляется с момента фактического задержания, а не со времени доставления задержанного лица в полицейский участок.
2. Меры безопасности, принимаемые властями во время публичных мероприятий, должны быть разумными и не чрезмерными, не направленными на маргинализацию или дискриминацию собрания: в частности, мобилизация полиции должна быть адекватна количеству участников.
3. Прекратить практику цензуры баннеров и плакатов, используемых во время публичных мероприятий. Власти не должны иметь полномочий оценивать соответствие баннеров и лозунгов теме мероприятия.

## Сбор личных данных и их использование против участников протестов

Государство различными способами собирает информацию об участниках протестных акций, а также обеспечивает мониторинг сообщений о несогласованных акциях в социальных сетях и интернет-изданиях для выявления и привлечения к ответственности их участников и удаления информации с интернет-ресурсов или блокирования доступа к ним. В условиях стремительной цифровизации проблема неконтролируемого сбора и хранения органами власти данных об участниках протестов встаёт всё острее, а преследования на основе этой информации становятся всё более массовыми.

Широкое распространение получила практика фото- и видеосъемки участников

протестных акций. Этим занимаются сотрудники правоохранительных органов в штатском, а также городские системы видеонаблюдения. На согласованных акциях сотрудники требуют проходить через рамки с установленными камерами. После протестных акций начала 2021 года в Москве полиция массово посещала или вызывала для составления протоколов об административных нарушениях людей, чьё предполагаемое участие установили по камерам или кого обвиняли в «организации» несогласованной акции путём публикации сообщений в соцсетях. За первую неделю после акции [было задержано](#) не менее 115 человек, в суды поступило более 180 дел по статье 20.2 КоАП. В некоторых случаях к предполагаемым участникам приходили на [работу](#) и [учёбу](#).

Процедура распознавания лиц не урегулирована законом – в частности, не установлены ни сроки и основания для использования этого инструмента, ни механизмы его обжалования, ни процедура исключения личных фотографий из базы.

В случае пресечения мероприятия от задержанных при доставлении в отделы полиции часто требуют пройти процедуру фотографирования и дактилоскопирования. Хотя они не являются обязательными по закону, задержанных массово принуждают к ним угрозами, а в некоторых случаях – силой. По [информации](#) ОВД-Инфо, после массовых задержаний участников протестной акции 21 апреля 2021 года в Санкт-Петербурге полиция требовала провести дактилоскопию как минимум в 28 отделах, фотографирование – в 24. Ещё как минимум в 11 отделах собирали дополнительную персональную информацию, например анкетные данные задержанных (рост, вес, цвет волос, татуировки, место работы, зарегистрированные на человека автомобили, состав семьи, судимости). Из 7 отделов ОВД-Инфо сообщали, что от задержанных требовали показать уникальные коды телефонов (IMEI).

Данные об административно задержанных хранятся в базах МВД, чёткой процедуры исключения данных оттуда не предусмотрено.

Сбор личной информации делает человека более уязвимым: публикация такой информации может привести к проблемам с работой или

учёбой. В некоторых случаях чувствительную персональную информацию, например о месте работы, публикуют суды, рассматривающие административные дела о нарушении порядка проведения публичного мероприятия. В 2021 году была взломана база со списком зарегистрировавшихся на сайте о протестах в поддержку Алексея Навального. Взломщики сопоставили электронные адреса с другими личными данными, например местом работы, утечку которых, в свою очередь, допустили государственные структуры. Контакты были разосланы предполагаемым работодателям. В мае [стало известно](#) о массовых увольнениях в Московском метрополитене и подразделениях Департамента транспорта Москвы, уволенные работники сообщали, что регистрировались на сайте в поддержку Навального. Государство не приняло мер по защите работников от увольнений из-за их политической позиции.

1. Необходимо на уровне закона урегулировать использование средств слежения, видеонаблюдения, распознавания лиц и мониторинга соцсетей.
2. Должно быть запрещено использование систем распознавания лиц в целях ограничения реализации политических прав. То есть результаты применения таких мер должны считаться недопустимыми доказательствами в делах по привлечению к ответственности в связи с акциями.
3. Системы распознавания лиц не должны применяться в случаях производства по административным правонарушениям, так как негативные последствия от вмешательства в частную жизнь в таком случае будут несоизмеримо выше той общественной опасности, которую предполагают административные правонарушения. Урегулирование этого вопроса может быть аналогично [позиции Конституционного суда](#), запрещающей производство оперативно-розыскных мероприятий в делах об административных правонарушениях.



## Наказания в связи с уличными акциями

В отношении участников и предполагаемых организаторов мирных несогласованных акций массово применяются две статьи Кодекса об административных правонарушениях: о нарушении порядка проведения публичного мероприятия (20.2 КоАП) и о проведении «массового одновременного пребывания», повлекшего нарушение общественного порядка (20.2.2 КоАП). Обе они предусматривают суровое наказание в виде обязательных работ, многотысячных штрафов и продолжительных арестов. За повторное нарушение по этим статьям предусмотрен штраф от 150 до 300 000 рублей, от 40 до 200 часов обязательных работ, до 30 суток ареста.

За несколько нарушений по статье 20.2 КоАП в 2014 году введено уголовное наказание – по статье о «неоднократном» нарушении порядка проведения акций (212.1 УК) с возможностью лишения свободы на срок до пяти лет. Известны случаи её применения.

Решение, является ли то или иное действие в городе (например, раздача листовок, «пикетные очереди» или флешмобы) публичным мероприятием – с вытекающим отсюда требованием предварительного согласования и серьёзными наказаниями за их «несогласованный» статус, – остаётся за правоохранными органами. Характерен здесь и пример обвинений в помехах движению пешеходов или транспорту при проведении акции: на практике за такие действия вменяются как минимум четыре административные (статьи 12.30, 20.18, 20.2.2, части 3 и 6.1 статьи 20.2 КоАП) и три уголовные статьи (213, 267, 267.1 УК), кардинально расходящиеся по диапазону возможных наказаний.

Таким образом, в сфере наказаний налицо следующие проблемы:

- наказания являются избыточными либо чрезмерно высокими;
- размытые формулировки законов дают широкие полномочия правоохранным органам в сфере правоприменения.

Для решения указанных проблем необходимо разграничить составы ряда административных и

уголовных статей, исключить нечёткие понятия и уголовную ответственность за действия без реальных негативных последствий.

Существенной переработке следует подвергнуть статьи КоАП и УК, непосредственно касающиеся публичных мероприятий:

1. Уголовное преследование за «неоднократное» нарушение законодательства о публичных мероприятиях (статья 212.1 УК) и повышенное наказание за «повторные» нарушения (часть 8 статьи 20.2 КоАП) должны быть отменены.
2. Следует уменьшить установленные законом наказания и отменить установленный законом минимальный предел наказания по всем пунктам статей 20.2 и 20.2.2 КоАП (на это [указывал](#) Конституционный суд РФ в постановлении от 14 февраля 2013 года).
3. В частности, устранить ответственность за «несогласованный» статус публичного мероприятия, в том числе за организацию публичного мероприятия без уведомления, участие в таком мероприятии или вовлечение в него несовершеннолетних.
4. Исключить возможность блокирования интернет-ресурсов и привлечения к административной ответственности отдельных пользователей за публикацию информации о несогласованных акциях, а также и за присутствие на акции в качестве журналиста (сейчас они часто [приравняются](#) к участникам акций).

## Дискриминационный подход в отношении собраний

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

На этапе согласования существенно

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

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

И транспортная, и рекреационная функции городского пространства в законах транслируются как приоритетные перед функцией места для выражения мнений. Для участников несогласованных акций предусмотрена административная ответственность за создание помех пешеходам и транспорту, затруднение доступа к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, повреждение зелёных насаждений. При этом соответствующие статьи Кодекса об административных правонарушениях

предусматривают максимально возможный арест – до 30 суток при «повторном» нарушении (то есть в течение года после ареста или уплаты штрафа). Если судить по размеру наказания, такие действия законодатель считает более общественно опасными, чем, например, однократное вождение в состоянии алкогольного опьянения и без прав (статья 12.8 КоАП).

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

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

Ярким примером дискриминационного отношения к праву на свободу собраний стали ограничения, которые начали вводить в марте 2020 года в связи с пандемией COVID-19. К сентябрю 2020 года публичные мероприятия [были ограничены](#) как минимум в 35 регионах, в 26 из них – полностью запрещены. Запрет

[распространялся](#) даже на одиночные пикеты. В то же время с других мероприятий уже летом начали сниматься ограничения. Власти отдельных регионов разрешали праздничные шествия, приуроченные ко дню победы в Великой отечественной войне, мероприятия по подготовке и проведению военного парада и артиллерийского салюта, марш «Бессмертный полк», международный фестиваль «Камчатка – Россия – Мир», всероссийскую выставку собак всех пород, выставку-ярмарку камчатских производителей и работников сельского хозяйства «Елизовская осень», «Диктант Победы», линейки 1 сентября, мероприятия в рамках Дальневосточного театрального фестиваля «Золотая маска», фестиваль кино и театра «Амурская осень» и другие. К маю 2021 года полный запрет на публичные мероприятия действует в Москве и Санкт-Петербурге уже более года, в то время как разрешены иные формы массового скопления людей: использование общественного транспорта, посещение образовательных учреждений и мест общественного питания, спортивные и развлекательные мероприятия.

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

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

1. Дискриминационное отношение к праву на свободу собраний противоречит нормам международного права и обязательствам, взятым на себя Россией, и должно быть устранено в ходе реформирования этой области путём исправления дискриминационного законодательства, разъяснений для представителей исполнительной власти и судей, а также мониторинга нормотворчества и правоприменения.
2. Реализация права на свободу собраний должна уважаться и рассматриваться как обстоятельство, которое следует обязательно учитывать при принятии решений и оценке действий участников собраний. Так, при определении места проведения собраний должны учитываться интересы не только туристов и прохожих, но и людей, желающих коллективно выразить свое мнение. При рассмотрении правонарушений, связанных с участием в публичных мероприятиях, реализация права на свободу собраний должна рассматриваться в качестве смягчающего, а не отягчающего обстоятельства.

## Системные проблемы и сквозные принципы изменений

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

В делах, в которых ЕСПЧ признавал нарушение права на свободу собраний в России,

как правило, был целый букет сопутствующих нарушений: пытки и бесчеловечные условия содержания, ограничение личной свободы задержанием и долгим доставлением, ограничение права на юридическую помощь, различные нарушения принципа справедливого судопроизводства, вмешательство в право на уважение частной и семейной жизни, ограничение разных аспектов свободы выражения,

дискриминация, отсутствие средств правовой защиты, политический мотив преследования и др. Некоторые из этих нарушений специфичны для ситуаций задержаний на акциях – например, преследование журналистов, освещающих протесты, или разгоны ЛГБТ+ акций. Другие же нарушения отражают общую дисфункцию существующих институтов. Так, нарушение права на справедливый суд в связи с отказом в допросе ключевых свидетелей обвинения или ненадлежащим исследованием доказательств стороны защиты – это распространённая и за пределами «митинговых» процессов ситуация. С пытками унижающим человеческое достоинство условиями содержания в российских автозаках, отделениях полиции, спецприемниках и тюрьмах сталкиваются не только участники публичных мероприятий. Предусмотренные КоАП нечёткие сроки доставления задержанных позволяют манипулировать длительностью задержания по любым делам об административных правонарушениях.

Подобно коррозии, допущение порочной практики в одной сфере влечёт за собой поражение всего института. Так, в конце 2010-х годов практически повсеместно изменилась территориальная подсудность по делам о привлечении к ответственности за нарушения участия или организации акций: ранее задержанных судили в судах по месту задержания, сейчас же – по месту нахождения отдела полиции, куда доставили задержанных. То есть по факту полицейские сами могут решать, в каком суде будет рассматриваться дело – достаточно поместить человека в нужный автозак. Кроме того, теперь в судебных заседаниях судьи встречаются с полицейскими из своего района, с которыми они, скорее всего, уже неоднократно встречались по другим делам и хорошо друг друга знают. Всё это было сделано для того, чтобы разгрузить центральные суды городов, на которые приходился основной поток дел после массовых задержаний. Подобное решение по оптимизации конвейерного рассмотрения дел об административных правонарушениях было [взято на вооружение](#) и при создании механизма привлечения к ответственности нарушителей обязательной самоизоляции и иных карантинных мер в начале пандемии COVID-19 весной 2020 года.

«Обмен опытом» происходит и в обратную

сторону. Так, системы видеонаблюдения и распознавания лиц, получившие развитие в период первых волн пандемии коронавируса для обеспечения соблюдения карантинных правил, в 2021 году активно используются для выявления и преследования участников уличных протестов.

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

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

Ниже мы подробнее остановимся на нескольких специфических системных проблемах, которые оказывают особый эффект



на ситуацию со свободой собраний, а также подходах, которые можно внедрять и развивать уже сейчас и распространение которых сделает нарушение права на свободу собраний более затруднительным.

## Качество нормативной базы

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

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

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

Ниже мы перечислим ключевые недостатки нормативного регулирования в этой сфере.

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

**Противоречивость.** Подзаконные акты могут противоречить федеральным законам (например, в распоряжении правительства Петербурга говорится, что федеральный закон о свободе совести запрещает публичные мероприятия рядом с объектами религиозного почитания, но в самом законе такого запрета нет) или региональным законам (закон Архангельской области и постановление регионального правительства противоречат друг другу в части о содержании уведомления), а региональные законы – федеральным законам (например, в



отдельных регионах срок в «три дня», за который власти должны ответить на уведомление, превратился в «три рабочих дня»). Наконец, федеральные законы могут противоречить друг другу (например, возможность ограничивать публичные мероприятия в связи со спортивными соревнованиями заложена в федеральный закон о физической культуре и спорте, хотя профильным ФЗ о митингах такая возможность не предусмотрена).

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

Временные ограничения часто вводятся без указания срока завершения их действия. Такая практика получила широкое распространение в 2020 году в связи с пандемией COVID-19. В десятках регионов публичные мероприятия ограничивались «до особого распоряжения», «до отмены режима повышенной готовности» или «до отмены запрета». Таким образом, для снятия ограничений необходимо принятие отдельного нового акта. Отсутствие чёткого регулирования даёт широкие полномочия трактования представителям власти, а отсутствие срока действия временных запретов приводит к их необоснованной продолжительности.

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

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

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

## Ограничение полномочий

Согласно Конституции, права человека, в том числе и право на свободу собраний, могут быть ограничены только федеральным законом. Однако это не всегда соответствует практике. Приведём в пример ограничения публичных мероприятий в связи с пандемией COVID-19 в 2020 году и перед чемпионатом мира по футболу в 2018.

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

В связи с проведением чемпионата мира по футболу в 2018 году как минимум в девяти крупных

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

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

Федеральный закон о митингах делегирует регулирование отдельных вопросов региональным законодательным и исполнительным властям, федеральному правительству и президенту.

- Согласно ФЗ о митингах, региональные законодатели вводят территориальные ограничения для любых публичных мероприятий, кроме пикетов; определяют, куда и в каком виде подается уведомление; устанавливают правила для специальных площадок для публичных мероприятий (так называемых «гайд-парков») и минимальное расстояние между одиночными пикетами.
- Региональные исполнительные власти выбирают конкретные площадки для «гайд-парков» и определяют норму их «предельной заполняемости». На практике правительства субъектов устанавливают такие нормы не только для «гайд-парков», но и для любых других мест (например, в [Республике Алтай](#), [Магаданской области](#), [Чечне](#)). За нарушение «предельной заполняемости» предусмотрена административная ответственность по части

3 статьи 20.2 КоАП.

- Президент определяет порядок организации публичных мероприятий на Красной площади (ФЗ о митингах). По ФЗ о физкультуре и спорте, он также может ограничивать публичные мероприятия для «обеспечения безопасности международных спортивных мероприятий».
- Список «экстренных служб», рядом с которыми ФЗ о митингах после [поправок конца 2020 года](#) запрещает проводить любые публичные мероприятия, устанавливается правительством РФ. «Отличительный признак для журналистов», теперь обязательный для ношения при освещении акции, устанавливается «профильным ведомством» – Роскомнадзором.

Региональные законодатели в свою очередь делегируют полномочия органам региональной исполнительной власти или местного самоуправления.

- Например, законодатели Санкт-Петербурга [передали](#) регулирование ключевых вопросов «порядка подачи уведомления» (об органах власти, куда подается уведомление) [региональному правительству](#), хотя федеральный закон не предоставляет таких полномочий региональным исполнительным властям.
- Муниципальные власти дополняют перечни памятников культуры и устанавливают границы тех или иных территорий, влияя и на территориальные запреты, и на процедуру согласования. Например, региональный закон Кировской области [запрещает](#) проводить митинги и демонстрации на территориях, «прилегающих» к детским и спортивным площадкам, вокзалам, рынкам и ряду других объектов, а граница таких территорий устанавливается [постановлением](#) городской администрации. Законодатели Татарстана [запретили](#) проводить митинги и демонстрации на территориях, прилегающих к «местам массового пребывания людей», из соображений «антитеррористической защищённости». Перечень таких мест для столицы региона [определяет](#) исполнительный комитет города Казань. Между тем регулирование публичных мероприятий не относится к сфере полномочий муниципалитетов: федеральный

закон о митингах разрешает издавать профильные нормативные акты только президенту, правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, но не органам местного самоуправления.

Представляется, что чёткое разграничение полномочий и исключение практики их делегирования позволит значительно улучшить качество регулирования публичных мероприятий и будет препятствовать введению чрезмерных ограничений.

## Отсутствие средств правовой защиты

Наличие механизма признания и обжалования того или иного нарушения, а также механизма восстановления нарушенного права (отмены какого-либо запрета, выплаты компенсации и т.д.) является необходимым условием функционирования правового регулирования вообще и регулирования сферы свободы собраний – в частности.

Конституция России гарантирует государственную защиту прав и свобод человека, а также предусматривает возможность самостоятельной защиты своих прав и свобод всеми не запрещёнными законом способами (статья 45). Европейская конвенция прав человека предусматривает право на эффективные средства правовой защиты (статья 13), что подразумевает обязанность государства не только декларировать, но и создавать работающие механизмы защиты прав и свобод. В базе решений ЕСПЧ есть как минимум [шесть постановлений](#), в которых Европейский суд выявил отсутствие в России тех или иных механизмов правовой защиты, связанных с нарушением свободы собраний. Практически во всех этих делах выявляются разные аспекты неэффективности процедуры обжалования отказа в согласовании акции, либо предложение неподходящих альтернативных вариантов проведения акции.

В 2018 году Верховный суд вынес постановление пленума, в котором указал, что отказы в согласовании следует признавать незаконными, в частности, когда уполномоченные органы власти не предлагают для акции

альтернативного места или времени. На практике эта позиция стала применяться судами, и есть ряд дел, в которых признаются нарушения властей. Вместе с тем иски по признанию действий властей незаконными рассматриваются по процедуре, установленной Кодексом административного судопроизводства, а вопрос о взыскании компенсации за неправомерные действия властей – в рамках гражданского процесса. Получается, что организатор акции, которому отказали в согласовании, должен потратить значительное количество времени и сил, чтобы доказать незаконность отказа в одной процедуре, а после этого снова обращаться в суд за компенсацией вреда. Громоздкость существующего механизма усугубляется его практической неэффективностью: суды либо отказывают в компенсациях, либо назначают их непропорционально низкими. Таким образом, существующая процедура не только не способствует восстановлению нарушенного права, но и отнимает дополнительные силы пострадавшего. В ходе многолетнего обжалования велик шанс пропустить тот или иной срок, вовремя не обратиться в компетентный международный орган по правам человека или вообще потерять желание судиться дальше.

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

Кроме этого, существуют и иные пробелы в механизме правовой защиты свободы собраний.

- Проблема с обжалованием недопуска защитников в суды, а также в отделы полиции в том

числе из-за произвольного объявления антитеррористического [плана](#) «Крепость». Не совсем понятно, как обжаловать такие ситуации, успешных кейсов мало или вообще нет. Кроме того, даже если впоследствии эти действия были признаны незаконными, это не отменяет негативных последствий, которые задержанный уже испытал из-за нарушения его прав – например, отбытого ареста из-за недопуска защитника в суд. Если в случаях с обжалованием отказов в согласовании митингов есть процедура ускоренного судебного рассмотрения подобных исков до дня запланированной акции, то механизмов ускоренного реагирования на недопуск защитников в суды и отделы полиции в российской правовой системе нет.

- Нет средств правовой защиты от сбора личных данных задержанных, насильственного изъятия отпечатков пальцев, фотографирования, а также использования этих данных для, например, обучения системы распознавания лиц. Даже если такие действия будут признаны незаконными, нет никаких гарантий, что данные удалят, а алгоритм распознавания лиц заменят на версию, существовавшую до того, как его обучили с использованием данных, полученных незаконным путем.
- Наконец, нет эффективных средств правовой защиты от утечки личных данных задержанных.

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

## Ответственность

Одним из важных механизмов правового регулирования является ответственность за нарушение закона. В сфере свободы собраний мы наблюдаем явный перекося в работе этого механизма: ежегодно в России тысячи людей обвиняют в тех или иных нарушениях

правил участия или организации публичных мероприятий, а количество дел против чиновников, ограничивающих свободу собраний, ничтожно мало.

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

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

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

- Так, в 2020 году глава одного из подмосковных городских округов был [оштрафован](#) за неправомерный отказ в согласовании митинга против вырубки местного лесопарка.
- Осенью 2019 года депутат от КПРФ Алексей Куринный [предложил](#) ввести новую административную статью о наказании за незаконный отказ в согласовании акции. Правительство РФ в отзыве на законопроект указало на избыточность такого регулирования, сославшись на то, что в законодательстве уже существует статья 5.38 КоАП. Госдума до сих пор не рассмотрела законопроект.
- В 2018 году Верховный суд [разъяснил](#), что ответственность по статье 5.38 для должностных лиц может наступать «при уклонении от получения уведомления о проведении публичного мероприятия; заведомо незаконном отказе в проведении публичного мероприятия; недоведении до сведения организатора публичного мероприятия информации об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия; нена-



значении уполномоченного представителя органа публичной власти в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона о публичных мероприятиях; необеспечении в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия».

Отказы в согласовании, которые суды признают незаконными, исчисляются сотнями в год (в 2020 году частично или полностью было [удовлетворено](#) 312 таких исков). Можно предположить, что сопоставимым должно быть и число чиновников, ответственных за эти незаконные отказы. То, что дела по статье 5.38 КоАП единичны, свидетельствует о том, что этот механизм привлечения к ответственности недостаточно эффективен.

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

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

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

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

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

- Серьёзные преграды ставятся попыткам привлечь к ответственности сотрудников полиции или Росгвардии за причинение физического вреда участникам протеста. По [данным](#) российской правозащитной организации «Комитет против пыток (КПП)», после массовых задержаний в Москве летом 2019 года юристы КПП помогали подать заявления о преступлении шестерым людям, которым полицейские причинили физический вред во время акций. В трёх случаях из шести была проведена доследственная проверка, но ни одного уголовного дела за прошедшие почти два года не возбудили. Схожая ситуация наблюдается и после массовых задержаний начала 2021 года: многие люди [столкнулись](#) с насилием со стороны полиции, но до сих пор не известно ни об одном уголовном деле против полицейских.
- Во многих решениях ЕСПЧ, в которых суд признаёт нарушение права на свободу мирных собраний в России, он также указывает



на нарушение права на справедливый суд. Как правило, речь идёт о таких процессуальных нарушениях, как нарушение равенства сторон в процессе, необоснованное воспрепятствование представлению доказательств защиты, отказ в возможности допросить свидетелей обвинения, нарушение принципа беспристрастности судей и т.д. Несмотря на то, что Россия признаёт решения ЕСПЧ и выплачивает компенсации жертвам нарушений, российские власти не привлекают к ответственности и никак не воздействуют на судей, допустивших нарушение права на справедливый суд в процессах над участниками публичных мероприятий. Как результат, одни и те же типы нарушений повторяются из раза в раз.

- Не влекут наступления ответственности также и случаи нарушений процедуры принятия правовых норм, регулирующих сферу свободы собраний. Например, в декабре 2020 года Верховный суд РФ в своём отзыве на законопроект о внесении изменений в статью 267 УК (о приведении в негодность транспортных средств или путей сообщения) отметил, что автор законопроекта Дмитрий Вяткин при внесении нарушил регламент Госдумы: в пояснительной записке отсутствовало обоснование необходимости поправок к уголовному закону.
- Действие самой статьи 267 УК в новой редакции также представляется избирательным, так как она не распространяется на практике на представителей органов власти, которые осуществляет блокирование движения транспорта и пешеходов во время протестных акций, хотя практика такого блокирования широко [распространена](#) и уже [были попытки](#) её уголовного обжалования.

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

- Дополнение статьи 5.38 КоАП положением о том, что должностные лица, подписывающие отказы в согласовании публичного мероприятия или предложения по изменению условий его проведения, несут личную юридическую

ответственность, если их ответы не являются хорошо аргументированными или предложенные альтернативные варианты неадекватны цели мероприятия. Кроме того, в случае признания незаконным такого решения (отказа или не соответствующего альтернативного предложения) потребовать от судов обращать внимание властей на нарушение закона, направляя им специальное определение суда («частное определение»).

- Выпустить акт судебного толкования, которым детализировать предложенные ранее ВС критерии квалификации тех или иных действий как признаков преступления, предусмотренного статьей 149 УК РФ. В частности, признаками такого преступления могут обладать действия представителей правоохранительных органов по необоснованному применению насилия к участникам публичного мероприятия.
- Проводить эффективное расследование в рамках уголовного дела, а также назначать проведение служебных проверок в отношении сотрудников полиции, злоупотребивших своими полномочиями (ст. 286 УК) при задержании участников публичных мероприятий, включая случаи нанесения травм, присвоения имущества (особенно мобильных телефонов) и совершения процессуальных нарушений (например, препятствование доступу адвокатов в отделы полиции для встречи с задержанными или случаи, когда представители государственных органов не представляются и не объясняют причины задержания).
- Обязать Генпрокуратуру уделять особое внимание ситуациям, когда в отношении людей, пожаловавшихся на избиение сотрудниками правоохранительных органов, через некоторое время возбуждаются уголовные дела. В случаях, когда в действиях сотрудников есть признаки реакции в ответ на жалобы граждан, отменять вынесенные процессуальные решения о возбуждении уголовного дела в отношении граждан, сообщивших о насилии.
- Обязать Следственный комитет публиковать статистику по количеству заявлений и сообщений о причинении сотрудниками правоохранительных органов физического вреда участникам акций, а также информацию о принятых мерах и результатах рассмотрения

указанных заявлений.

- Предусмотреть ответственность для сотрудников полиции за сокрытие нагрудных знаков во время протестных акций.
- Развить практику дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов и судей за нарушения в отношении участников и организаторов протестных акций.

Вместе с тем в некоторых случаях отсутствуют сами механизмы: не предусмотрена ответственность за нарушение процедуры принятия нормативных актов, не урегулированы некоторые аспекты ответственности судей.

## Прозрачность

В ходе протестных акций января-февраля 2021 года, по данным ОВД-Инфо, [были задержаны](#) более 11 тысяч человек более чем в 125 городах России. В течение последующих трёх месяцев официальная информация о числе задержанных так и не была опубликована ответственными за это ведомствами. Росгвардия [отчиталась](#) только о задержаниях на двух акциях в Москве и не по собственной инициативе, а после запроса региональной уполномоченной по правам человека Татьяны Потяевой. На совместное [обращение](#) ОВД-Инфо и Команды 29 о проактивной публикации информации о задержанных МВД ответило отказом, сославшись на защиту персональных данных.

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

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

условия для дополнительного психологического давления и применения насилия со стороны полиции.

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

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

- Непрозрачность процедуры согласования, в том числе отсутствие информации об уже поданных уведомлениях и запланированных мероприятиях, регулярной и целостной статистики о рассмотрении властями уведомлений об акциях – всё это создаёт плодотворную почву для произвольных отказов со стороны властей. На просьбу ОВД-Инфо предоставить данные о количестве уведомлений и согласованных акций в 2020 году в Москве в мэрии ответили, что «ведение статистического учёта» не входит в её полномочия.
- Сведения о предстоящих административных делах, связанных с акциями, публикуются на сайтах судов недостаточно оперативно и полно. Из текстов судебных постановлений исключается общественно важная информация о назначенных наказаниях и обстоятельствах задержания.
- Не публикуется оперативная информация об уголовных делах, возбуждённых в связи с публичными мероприятиями. В попытке собрать информацию о фигурантах уголовных дел, возбуждённых после протестов начала 2021 года, ОВД-Инфо и сетевое издание «7x7» направили 25 запросов в региональные подразделения СК, МВД и ФСБ. По данным на 26 мая органы власти отвечали отказами в предоставлении информации, ссылаясь на защиту персональных данных, неразглашение данных предварительного следствия и запрет на вмешательство в деятельность СК. Управление Следственного комитета по Ставропольскому краю 24 мая ответило, что уголовные дела по статье 318 УК, связанные с публичными мероприятиями, в регионе не

возбуждались и не расследовались. Между тем 30 января на сайте ведомства была [опубликована](#) информация о задержании участника акции 23 января в рамках расследования уголовного дела по этой статье.

- Суды при рассмотрении дел нередко [пренебрегают](#) принципом гласности. Эта проблема усугубилась в 2020–2021 гг., когда в условиях пандемии [был ограничен](#) доступ в суды журналистов и слушателей, а трансляции заседаний не получили широкого распространения.

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

1. Следует обязать органы власти публично отчитываться о необходимости пресечения публичных мероприятий, блокирования движения шествий, применения спецсредств.
2. Необходимо создать правовой статус наблюдателя на акции, исключить пресечение деятельности журналистов, освещающих акции, и недопуск адвокатов, представляющих интересы задержанных участников акций, в отделе полиции и суды.
3. Следует обеспечить контроль за ношением идентификационных номеров сотрудниками полиции и Росгвардии во время публичных мероприятий.
4. Необходимо обновление толкования права на звонок, с тем чтобы возможность одного звонка, предусмотренная законом, не становилась основанием для запрета использовать

личный телефон для связи с близкими и юристами.

5. Данные о согласовании и отказах в согласовании публичных мероприятий, причинах для отказов и предложений изменить место и время проведения акции, а также о количестве задержанных на публичных мероприятиях, месте их доставления и содержания, времени и месте судов над ними, месте и условиях отбывания наказания, а также информация об уголовных делах после акций – должны быть оперативно доступны обществу.
6. Необходимо обеспечить открытость и гласность судебного процесса, в том числе и в условиях чрезвычайных ситуаций (например, путём внедрения видеотрансляций заседаний). Обязать суды отчитываться о случаях и причинах недопуска журналистов и слушателей.
7. Прозрачным должен быть и нормотворческий процесс. Проекты нормативных актов с обоснованием необходимости их принятия должны публиковаться заблаговременно. Следует также обеспечить оперативную публикацию трансляций и стенограмм обсуждения поправок не только на пленарных заседаниях Госдумы, но и в профильных комитетах федерального парламента, а также в региональных законодательных органах. Исчерпывающий перечень нормативных документов, касающихся публичных мероприятий, должен публиковаться в одном месте и поддерживаться в актуальном виде в открытом доступе.

## Инструменты и пути изменений

Быстрым путём улучшения ситуации со свободой собраний могла бы стать отмена запретительных законов и приведение их в соответствие со стандартами прав человека. К сожалению, на практике мы наблюдаем противоположную тенденцию. Законодательные власти, по крайней мере на федеральном уровне, не выражают готовности заниматься решением

проблемы со свободой собраний. Напротив, на протяжении последних десяти лет проводится последовательное ужесточение регулирования. Процедура организации акций становится всё сложнее, а количество и строгость наказания за те или иные действия, связанные с публичными мероприятиями, возрастает. В конце 2020 года в течение нескольких недель был принят

цельный комплекс законов, так называемый «пакет Вяткина», который увеличил некоторые наказания, запретил иностранное и анонимное финансирование собраний, усложнил процедуру согласования акций с властями, расширил список запрещённых для демонстраций мест, а также существенно затруднил работу журналистов во время публичных мероприятий. В то же время немногие [позитивные инициативы](#) по изменению законодательства месяцами, а то и годами [остаются без рассмотрения](#) или отклоняются.

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

## Судебная практика

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

Конституционный суд проверяет, соответствуют ли законы Основному закону; нормы, признанные неконституционными, подлежат отмене. Влияние Верховного суда на установление норм тоже велико, хотя и более опосредованно: он обобщает практику нижестоящих судов, указывая на «правильные» и «неправильные» толкования, а также выпускает обязательные для нижестоящих судов постановления, в которых разъясняет применение

тех или иных законов. И Конституционный, и Верховный суды имеют возможность выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения, а также давать отзывы на законопроекты.

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

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

- Вопрос об избыточных региональных ограничениях, которые накладывают на проведение акций вблизи тех или иных объектов городской инфраструктуры, неоднократно ставился перед российским Конституционным судом. В 2014 году КС не нашёл противоречий Конституции в дополнительных территориальных запретах в Санкт-Петербурге. В 2019 году ЕСПЧ в постановлении по аналогичному делу раскритиковал территориальные запреты в региональном законодательстве, и уже осенью того же года КС вернулся к этому вопросу. Ссылаясь на позицию ЕСПЧ, Конституционный суд вынес постановление о недопустимости ограничения акций возле органов власти.
- В июне 2018 года пленум Верховного суда выпустил постановление по вопросам применения законодательства в сфере свободы собраний. Этот документ в настоящее время является основным судебным толкованием в сфере регулирования организации и проведения акций, а также привлечения к ответственности за те или иные нарушения организаторов и участников публичных мероприятий. Постановление было опубликовано спустя



пару недель после первого рассмотрения Комитетом министров Совета Европы вопроса об исполнении решения ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против России» (в нём отмечались существенные проблемы со свободой собраний в России). В последующих отчётах по исполнению этого решения российское правительство постоянно отмечает положительный эффект от принятия указанного выше постановления пленума ВС.

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

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

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

## Региональное законодательство

Проблемы регулирования собраний

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

- В 2019 году Верховный суд [признал](#) незаконным распространение региональных территориальных запретов на пикеты. Поводом для подобного высказывания ВС послужил конкретный случай в Твери, где в 2018 году у здания областного правительства была задержана одиночная пикетчица. Полиция обосновывала свои действия тем, что местный закон запрещает проводить какие бы то ни было публичные мероприятия – в том числе и одиночные пикеты – возле зданий, занимаемых органами государственной власти. Вместе с тем федеральный законодатель не позволяет региональным властям ограничивать места для пикетирования. Подобные ограничения были обнаружены ещё в семи субъектах. В течение 2019 года после обращений в генеральную прокуратуру и региональные прокуратуры все эти ограничения были [исключены](#).
- В ноябре 2019 года Конституционный суд [признал](#) недопустимыми территориальные ограничения на проведение публичных мероприятий возле зданий, занимаемых органами публичной власти, – такие запреты действовали как минимум в 47 регионах. Также как и в случае с ограничением одиночных пикетов, после привлечения внимания прокуратуры, а также федерального уполномоченного по правам человека и членов Совета по правам человека большинство региональных законодателей устранили это ограничение. Схожим образом ситуация обстоит и с [исполнением](#) регионами постановления 2020 года, в ко-



тором КС признал недопустимыми территориальные ограничения на проведение акций возле образовательных, медицинских, культурных и военных объектов. В 2020 году такие запреты существовали как минимум в 60 регионах.

- В начале 2020 года порядок проведения акции на Комсомольской площади в Якутске регулировало одновременно несколько нормативных актов, предусматривающих разные правила. После соответствующего обращения в прокуратуру эту проблему удалось решить.

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

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

повлиять на их разрешения.

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

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

## Заключение

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

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

фактическую основу для экспертизы, необходимой для дальнейших изменений.

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

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

Несмотря на существенное давление со стороны властей на независимые СМИ, проблемы свободы собраний широко и детально освещаются в медиа. Роль общественного внимания и участия прессы сложно переоценить. Журналистские запросы и обращения за комментариями к представителям власти делают работу последних более прозрачной и подотчётной обществу. В условиях сужающегося пространства для диалога между властями и гражданским обществом независимые СМИ могут выступать в качестве посредников, в том числе для трансляции экспертного знания. Журналистские расследования и свидетельства

с места событий позволяют с одной стороны вскрывать и фиксировать нарушения права на свободу собраний, а с другой – противостоять распространению дезинформации об акциях и их участниках и дискредитации протестов, характерной для официальных источников информации. Наконец, журналисты делают видимым и положительный опыт реализации права на свободу собраний и достигнутые благодаря этому успехи.

Огромное значение имеет распространение самых разных проявлений солидарности и поддержки людей, чьё право на свободу собраний было нарушено. Это и организация передач с едой, водой, лекарствами и другими необходимыми вещами для задержанных, и помощь с транспортом для тех, кто освобождается из отделов полиции и спецприёмников, и забота о домашних питомцах, чьи хозяева оказались под арестом, и сбор денег на оплату штрафов участников акций, на юридическую помощь и поддержку родственников фигурантов уголовных дел, и письма заключённым.

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

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

## О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.