

СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

ОТЧЕТ

Беларусь • Молдова • Россия • Украина
2016-2017 гг



2017

Свобода мирных собраний на постсоветском пространстве: отчет. Беларусь, Молдова, Россия и Украина. 2016-2017 гг. Под общ. ред. Крапивин Е.О., Баглай С.В. – К., Экспертная группа «Полиция под контролем», 2017. – 60 с.

Авторский коллектив:

Дмитрий Черных (Беларусь) – координатор юридических программ РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет», Правозащитный центр «Весна»

Александр Постика (Молдова) – директор Программы Права Человека Ассоциации Proto-LEX

Алексей Козлов (Россия) – эксперт Московской Хельсинской группы по свободе собраний, к.ф.н.

Сергей Баглай (Украина) – аналитик Экспертной группы «Полиция под контролем»

Редакторы – Евгений Крапивин, Сергей Баглай

Дизайн, верстка – Иван Юрчик



В данном отчете представлены основные тенденции практического воплощения права на свободу мирных собраний на протяжении последних лет в четырех странах постсоветского пространства: Беларуси, Молдове, России и Украине.

В последние годы на постсоветском пространстве активизировались протестные движения – Революция Достоинства в Украине (2013-2014); антикоррупционные митинги в России (2017) и Молдове (2015); масштабная деятельность правоохранителей в Беларуси при подготовке ежегодной акции «День Воли» (2017) – которые поставили новые вызовы перед государством, обязанностью которого является обеспечение права на мирные собрания.

Материалы будут полезны всем, кто интересуется проблематикой соблюдения международных стандартов прав человека в области мирных собраний и роли органов правопорядка в их обеспечении.

Отчет подготовлен специально для ежегодной Конференции Бюро демократических институтов и прав человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Варшаве в 2017 году.

Содержание:

Предисловие	8
Беларусь (Дмитрий Черных)	
I. Краткое изложение.....	8
II. Полный отчет.....	8
2.1. Правовые рамки.....	8
2.2. Показательные кейсы последних годов: обзор.....	11
2.3. Новые тенденции.....	15
III. Рекомендации.....	17
Молдова (Александр Постика)	
I. Краткое изложение.....	20
II. Полный отчет.....	22
2.1. Правовые рамки.....	22
2.2. Показательные кейсы последних годов: обзор.....	26
III. Рекомендации.....	31
Россия (Алексей Козлов)	
I. Краткое изложение.....	36
II. Полный отчет.....	36
2.1. Правовые рамки.....	36
2.2. Показательные кейсы последних годов: обзор.....	39
2.3. Применение силы, незаконные задержания, непропорциональное ограничение мирных собраний.....	41
2.4. Новые тенденции.....	43
III. Рекомендации.....	45
Украина (Сергей Баглай)	
I. Краткое изложение.....	48
II. Полный отчет.....	48
2.1. Правовые рамки.....	48
2.2. Показательные кейсы последних годов: обзор.....	53
2.3. Применение силы, незаконные задержания, непропорциональное ограничение мирных собраний.....	56
2.4. Новые тенденции.....	57
III. Рекомендации.....	58

Предисловие

Данный отчет – это попытка кратко представить основные тенденции практического воплощения права на свободу мирных собраний в последние годы. Авторам представленных в отчете материалов было важно охватить ключевые типы реакций власти на выступления граждан, предоставить примеры успешно проведенных активистами мирных собраний, а также примеры собраний, участники которых столкнулись с проблемами реализации своего права на свободу мирных собраний. Основное внимание сосредоточено на механизмах, позволяющих фактически ограничивать право на свободу мирных собраний, формальных и неформальных практиках правоохранительных органов при обеспечении общественного порядка на мирных акциях протеста. Заключительная часть каждого отчета содержит рекомендации, которые авторы предоставляют органам власти для улучшения ситуации со свободой мирных собраний.

Беларусь

Ситуация с реализацией права на свободу мирных собраний резко ухудшилась. Власти, стремясь подавить протестную уличную активность, снова стали прибегать к задержаниям и арестам участников собраний. Кульминацией весны 2017 года стал жесткий разгон ежегодного массового мероприятия «День Воли». Более 500 человек были задержаны, около 200 были подвергнуты административным арестам на срок от 2 до 25 суток.

Россия

Продолжается криминализация протеста: законодательство движется в сторону создания списков неугодных и ненадежных, которых, вероятно, вскоре можно будет привлекать просто за нахождение в этих списках. Законодательные изменения последних годов, в первую очередь так называемый «Пакет Яровой», являются серьезной попыткой приравнять критику властей уже не к экстремизму, а к терроризму. Задержания на одиночных пикетах, последующие штрафы, а иногда и аресты стали общероссийской практикой.

Молдова

Забастовки, марши и другие виды массовых мероприятий стали нормой в центре Кишинёва. Наиболее значительные массовые акции вспыхнули весной 2015 г., причиной их проведения стала набирающая обороты коррупция. Большинство протестов за последние три года были мирными. Полиция была обучена правилам организации и проведения мирных собраний и была в должной мере обеспечена в плане оборудования и логистики. В то же время, имели место действия и бездействие, которые также можно рассматривать как ограничивающие свободу мирных собраний, зафиксировано несколько случаев, когда полиция реагировала непропорционально тем угрозам, которые сложились во время конкретного мирного собрания.

Украина

Уменьшается как количество исков о запрете собраний, так и процент «запретительных» решений судов. Создание в 2015 году Национальной полиции, как отдельного органа исполнительной власти, стало значительным шагом на пути к уменьшению политического давления на правоохранительную систему. Правоохранительные органы стали реже привлекать организа-

торов и участников мирных собраний к административной или уголовной ответственности. При этом, в связи с социально-экономической обстановкой и военными действиями увеличилось количество немирных собраний с применением насилия как со стороны полиции, так и протестующих. В целом в стране наблюдается эскалация насилия, что является новым вызовом для органов правопорядка, в том числе в вопросах обеспечения права на мирные собрания.

Евгений Крапивин

юрист, специалист Экспертной группы “Полиция под контролем”

Сергей Баглай

аналитик Экспертной группы “Полиция под контролем”

Беларусь

(Дмитрий Черных)

*координатор юридических программ РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет»,
Правозащитный центр «Весна»*

I. Краткое изложение

Белорусское законодательство о массовых мероприятиях содержит чрезмерные и непропорциональные ограничения права на свободу мирных собраний. В Беларуси действует разрешительный принцип проведения собраний, обремененный обязанностью организаторов до подачи заявки на проведение собрания заключить гражданско-правовые договоры с органами государственной власти на охрану порядка, уборку территории и медицинское обслуживание. В некоторых случаях указанные государственные органы отказываются заключать такие договоры без решения местного исполкома о санкционировании массового мероприятия, а местные исполкомы в ряде случаев отказываются дать разрешение на проведение массового мероприятия без заключения указанных договоров. Такой порядок девальвирует смысл свободы собраний; государство де-факто отказывается от выполнения своей позитивной обязанности обеспечить реализацию права на свободу собраний. Данная ситуация в Беларуси усугубляется тем, что деятельность милиции направлена не на обеспечение охраны правопорядка и защиты участников мирных собраний, даже если оно не было санкционировано, а на принятие репрессивных мер, включая задержания, применение физической силы и специальных средств.

Поскольку большинство мирных собраний проходит в отсутствие специального разрешения местных властей, сам факт участия в несанкционированном массовом мероприятии дает сотрудникам милиции повод произвольно прибегать к разгону мирных собраний, задержанию его участников. В ряде случаев сотрудниками милиции используется физическая сила и специальные средства.

Начиная с августа 2015 года, в Беларуси наметились некоторые позитивные тенденции в сфере реализации права на свободу собраний, которые выражались в отказе от практики насильственного прекращения несанкционированных собраний сотрудниками милиции и арестов организаторов и участников собраний. В 2016 года данная практика сохранилась. Одновременно на организаторов и некоторых участников составлялись административные протоколы за организацию и участие в несанкционированных массовых мероприятиях. Суды, рассматривая данные административные дела, обычно взыскивали непропорционально высокие штрафы.

Весной 2017 года ситуация с реализацией права на свободу мирных собраний резко ухудшилась. Власти, стремясь подавить протестную уличную активность, снова стали прибегать к задержаниям и арестам участников собраний. Кульминацией весны 2017 года стал жесткий разгон ежегодного массового мероприятия «День Воли». Более 500 человек были задержаны, около 200 были подвергнуты административным арестам на срок от 2 до 25 суток.

Особое беспокойство вызывает применение репрессий к наблюдателям за мирными собраниями и журналистам.

II. Полный отчет

2.1 Правовые рамки

Белорусское законодательство о мирных собраниях содержит чрезмерные и непропорциональные ограничения права на мирные собрания. Как отмечено в Совместном заключении Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ, принятом по результатам анализа Закона Респу-

блики Беларусь «О массовых мероприятиях», белорусский Закон характеризуется чрезмерно подробным регулированием процедурных аспектов проведения собраний. Закон создает сложную процедуру соблюдения жесткой и трудоёмкой процедуры получения разрешения, в то же время оставляя большую свободу действий административным органам для применения Закона. Эта процедура не отражает позитивное обязательство государства обеспечивать и поощрять осуществление права на свободу мирных собраний и на свободу выражения мнений. Закон также не предусматривает соответствующих механизмов и процедур для того, чтобы эти свободы практически использовались и не подлежали чрезмерному бюрократическому регулированию. Такое чрезмерное регулирование может чрезмерно ограничивать осуществление права на свободу собраний и на свободу слова.

Основной проблемой, обуславливающей национальный контекст проведения мирных собраний в Республике Беларусь, является разрешительный порядок проведения всех без исключения собраний, включая одиночные пикеты. Получение разрешения на проведение массового мероприятия представляет собой сложную многоступенчатую процедуру, которая включает подачу заявления на проведения массового мероприятия, заключение организатором соответствующих договоров на уборку, медицинское обслуживание и на охрану правопорядка. При этом соблюдение всех формальностей не гарантирует получение положительного разрешения на проведение массового мероприятия.

В этой связи необходимо подчеркнуть избирательный характер действий местных органов власти в сфере свободы мирных собраний. Так, как правило, в регионах местные власти не дают разрешение на публичные акции, посвященные Дню Воли (День провозглашения БНР, который отмечается общественностью и оппозицией как неофициальный день независимости). В то же время в Минске власти, как правило, разрешают проведение демонстраций, посвященных данному событию (за исключением 2017 года). По такому же принципу в регионах запрещаются мероприятия, посвященные годовщине аварии на Чернобыльской АЭС («Чернобыльскі Шлях»), а шествие в г. Минске – разрешили.

Отсутствие разрешения на проведения массового мероприятия приводит к тому, что органы внутренних дел (милиция) на формально законных основаниях могут принимать меры по прекращению массового мероприятия, разгону его участников, их задержанию и привлечению к административной ответственности.

Согласно части 1 статьи 12 Закона «О массовых мероприятиях» массовое мероприятие, а также подготовка к нему должны быть прекращены по требованию руководителя или заместителя соответствующего местного исполкома, органа внутренних дел в случаях:

- если не было подано заявление или принято решение о запрете проведения массового мероприятия;
- если нарушены положения Закона;
- возникновения опасности для жизни и здоровья граждан.

В соответствии с частью 2 статьи 21 Закона в случае отказа участников массового мероприятия от выполнения требований руководителя местного исполкома, органа внутренних дел о прекращении массового мероприятия органами внутренних дел в соответствии с законодательством Республики Беларусь принимаются необходимые меры по прекращению массового мероприятия.

Данная норма является отсылочной; действия милиции в случае отказа прекратить массовое мероприятие регулируются специальным нормативным актом – Законом «Об органах внутренних дел». Так, часть 2 статьи 24 Закона об органах внутренних дел предоставляет право милиции задерживать и содержать в местах содержания под стражей, помещать в иные предназначенные для содержания лиц помещения подразделений органов внутренних дел лиц, в отношении которых ведется административный процесс, лиц, подвергнутых административному аресту.

Согласно Процессуально-исполнительному кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях задержанию на срок более 3-часов (в том числе задержанию до суда) могут быть подвергнуты лица за совершение административного правонарушения, за которое предусмотрен административный арест. Статья 23.34 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях предусматривает ответственность за нарушение порядка организации и участия в массовом мероприятии в виде административного штрафа либо административного ареста на срок до 15 суток. Данное обстоятельство позволяет сотрудникам милиции задерживать участников несанкционированных массовых мероприятий и содержать их до суда в центрах изоляции правонарушителей.

Следует отметить, что решение о задержании участников несанкционированных массовых мероприятий принимается сотрудниками милиции произвольно, без каких-либо четких критериев. Непонятно, почему участники одних массовых мероприятий подвергаются задержаниям, а участники других – нет. В ряде случаев задержания осуществляются с применением физической силы, в редких случаях – специальных средств.

Условия и пределы применения физической силы, специальных средств, оружия и специальной техники определены в статье 26 Закона «Об органах внутренних дел». Основным принципом применения силы и спецсредств является то, что, во-первых, они применяются при выполнении задач по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, а во-вторых, что иными способами выполнение этих задач не представляется возможным.

Физическая сила и спецсредства согласно части 2 статьи 26 Закона об органах внутренних дел применяются по усмотрению сотрудника милиции исходя из складывающейся обстановки.

Применению физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники должно предшествовать четко выраженное и очевидное для лица, против которого они применяются, предупреждение о намерении их применить, за исключением случаев, когда промедление в их применении создаст непосредственную опасность для жизни граждан или может повлечь иные тяжкие последствия.

Следует отметить, что сотрудники милиции при прекращении несанкционированного массового мероприятия зачастую игнорируют данные положения. Задержания отдельных участников массовых мероприятий в большинстве случаев происходят без предупреждений.

В последние годы сложилась практика, когда в месте проведения несанкционированного массового мероприятия присутствует информационная группа от территориального органа внутренних дел, представители которой через звукоусиливающую аппаратуру объявляют о том, что массовое мероприятие является несанкционированным, и что участники могут быть задержаны и привлечены к административной ответственности, если не прекратят свое участие

в массовом мероприятии.

2.2 Показательные кейсы последних годов: обзор

Начиная с августа 2015 года, в Беларуси наметились некоторые позитивные тенденции в сфере реализации права на свободу собраний, которые выражались в отказе от практики насильственного прекращения несанкционированных собраний сотрудниками милиции и арестов организаторов и участников собраний. Случаи задержаний и арестов организаторов и участников несанкционированных массовых мероприятий стали редким исключением, которые, тем не менее, происходили.

В 2016 года данная практика сохранилась. Большинство мирных собраний, хотя и не были согласованы местными исполкомами, сотрудники милиции отказались от практики силовых разгонов. Одновременно на организаторов и некоторых участников составлялись административные протоколы за организацию и участие в несанкционированных массовых мероприятиях. Возможно, данное обстоятельство было обусловлено установкой властей на восстановление контактов с Европейским Союзом и США.

Суды, за редкими исключениями, перешли на практику назначения взысканий в виде штрафов вместо административных арестов всем организаторам и активным участникам мирных собраний. Это определенно характеризует степень независимости судебной власти, представители которой стали усматривать возможность применения такого вида взысканий даже к тем общественным активистам, которых ранее они наказывали административными арестами с соответствующим обоснованием в судебных постановлениях невозможности применения более мягкого вида взыскания.

Суммы штрафов, вынесенных в отношении ряда политиков и общественных активистов, часто превышали их материальные возможности (средний размер штрафа составлял около 300 евро за участие в одном несанкционированном массовом мероприятии. В случае повторного нарушения размеры штрафов многократно возрастали). В связи с этим фиксировались случаи наложения запрета на отчуждение жилья, описи, изъятия или попытки продажи с аукциона имущества для погашения штрафов за осуществление своего конституционного права на мирные собрания.

Следует отметить, что и в отсутствие ранее регулярно практиковавшихся жестоких мер властей для предотвращения или прекращения мирных собраний, не зафиксировано ни единого случая, когда такие собрания или пикеты стали угрозой для национальной безопасности, общественному порядку, здоровью населения или нравственности, либо сопровождалась бы противоправным поведением их участников.

В 2016 году власти, как и ранее, предоставили заявителям возможность легально провести несколько знаковых мероприятий: демонстрацию в День Воли, «Чернобыльский шлях», демонстрации и митинги «Дзяды» в Минске. Все они были согласованы Минским городским исполнительным комитетом. Однако некоторые организаторы и активные участники этих акций были наказаны штрафами под различными надуманными предлогами. Остальные мероприятия проходили, как правило, без обращений за получением разрешений в органы местной власти, поэтому участники таких собраний и пикетов подвергались репрессиям.

В первой половине 2016 года десятки активистов были привлечены к ответственности за участие в акциях, которые проводились во многих городах Беларуси в защиту интересов индивидуальных предпринимателей. Репрессиям подверглись участники мирных пикетов в поддержку Надежды Савченко, пикетов против повышения пенсионного возраста, акций с другими социально-экономическими требованиями. Оштрафованы участники многочисленных акций солидарности с политзаключенными.

Всего Правозащитному центру «Весна» известно о 484 случаях наложения административно-го взыскания за осуществление права на мирное собрание и выражение мнений в 2016 году, что почти в 7 раз превышает уровень репрессий по этому показателю в 2015 году.

Следует заметить, что ситуация, когда в отношении участников мирных собраний в 2016 году не применяли физическую силу была довольно хрупкая. Общественный активист Дмитрий Дашкевич принимал участие в контрдемонстрации во время открытия памятника Ленину у Минского тракторного завода. На него с криком «Ленин, партия, комсомол!» набросился второй секретарь ЦК БРСМ Сергей Клишевич, затем он и несколько человек начали избивать Дашкевича. После чего милиционеры затащили Дашкевича в микроавтобус, где, как он утверждает, его сильно избили сотрудники милиции, издевались, пытались засунуть в рот милицейскую дубинку. Врачи зафиксировали на теле Дашкевича следы избиения. Тем не менее, к ответственности привлекли не сотрудников ОМОН, а самого Дашкевича. Сотрудники ОМОН выступили свидетелями и не признали, что избивали активиста. Суд доверился показаниям милиционеров.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в последние 1,5 года до весны 2017 года сотрудники милиции редко прибегали к задержаниям и применению физической силы к участникам массовых мероприятий. На участников собраний, как правило, на месте составлялись протоколы об административных правонарушениях, которые затем направлялись в суды для рассмотрения. В указанный период было рассмотрено более 560 дел, участники несанкционированных массовых мероприятий подверглись административным штрафам на общую сумму более 120 тыс. евро.

В марте 2017 года в городах Беларуси увеличилась протестная активность, связанная с ухудшением социально-экономического положения в стране, а также с реализацией Декрета Президента № 3 «О предупреждении социального иждивенчества», в соответствии с которым лица, которые не участвовали в финансировании государственных расходов (не работали и не осуществляли иную деятельность, определенную Декретом № 3) должны были оплатить сбор в размере около 200 евро. На протестную активность власти ответили резким ростом репрессий.

5 марта в Бресте состоялся «Марш нетунеядцев». В этот день произошла череда превентивных задержаний политиков и активистов, однако мероприятие стало заметным событием. Пяти задержанным представителям анархистского движения были вынесены взыскания в виде административного ареста, другие активные участники были наказаны штрафом. Позже, 9 марта, суд назначил активисту из Березы Александру Кабанову административный арест за участие в этой акции.

Также административными арестами наказали судьи участников пикета в охранной зоне Куропат: Сергею Пальчевскому, Дмитрию Дашкевичу назначено по 3 суток административного ареста. 10 марта в Молодечно состоялся «Марш нетунеядцев». Когда участники стали расходиться, начались жесткие задержания: задержали и забросили в микроавтобус лицом в пол по-

литиков Анатолия Лебедько, Юрия Губаревича, Виталия Рымашевского, активистку БХД Ольгу Ковалькову. Всех доставили в Молодечненский РОВД. Задержаны и некоторые другие участники Марша. Впоследствии Виталий Рымашевский, Анатолий Лебедько и Юрий Губаревич были приговорены к 15 суткам административного ареста.

Задержаниями закончилась также акция в Орше; там же превентивно задержали журналистов и сопредседателя БХД Павла Северинца. Акции протеста прошли 12 марта в Рогачеве, Бресте и Бобруйске.

13 марта в судах рассмотрены протоколы на участников этих акций; многие участники наказаны штрафами, есть также постановления об аресте: арестован на 15 суток Павел Северинец, на 13 и 14 суток – Виктор Андреев и Василий Береснев.

14 марта прошли суды в Гродно, Гомеле; 15 марта продолжилось преследование участников мирных собраний в Могилеве, Гомеле, других городах.

15 марта 2017 года в Минске проходила акция протеста против Декрета № 3 – «Марш нетунеядцев». Несмотря на исключительно мирный характер собрания, сотрудниками спецслужб с применением чрезмерного насилия были задержаны его участники.

А уже 16 марта по Беларуси прокатилась волна судебных процессов в отношении активных участников Маршей в разных городах. В Минске все задержанные участники Марша были наказаны административным арестом.

Правозащитный центр «Весна» и Международная федерация за права человека (FIDH) осудили развернутые репрессии. Озабоченность в связи с информацией о штрафах и задержаниях десятков участников протестов и правозащитников в Беларуси выразил 17 марта директор Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ Михаэль Георг Линк.

Между тем, накануне 25 марта – Дня Воли – суды продолжали планомерно сокращать количество потенциальных участников акции: административными арестами наказывались активисты во всех регионах страны.

25 марта состоялись уличные акции, посвященные Дню Воли – годовщине образования БНР. К этому дню власти стянули в г. Минск большое количество вооруженных сотрудников спецназа, ОМОН и новейшую технику для разгона демонстраций; с утра весь предполагаемый район сбора участников был перекрыт и оцеплен милицией.

Мингорисполком, в нарушение Закона «О массовых мероприятиях» предложил непосредственно накануне мероприятия единственную площадку для его проведения – парк Дружбы народов – заявил о незаконности проведения собрания в любых других районах города. По Закону о массовых мероприятиях организаторы должны быть уведомлены о решении по заявлению о проведении массового мероприятия не позднее чем за 5 дней до его даты.

Несмотря на исключительно мирный характер состоявшегося мероприятия, многие его участники были задержаны с применением неоправданной силы; в числе задержанных оказались даже случайные прохожие. Многие задержанные провели длительное время в ожидании оформления задержания под открытым небом на территории управлений внутренних дел, где в их отношении допускалось жестокое и унижающее обращение.

Часть задержанных была после фиксации данных отпущена, а остальные, а также участники акции солидарности, которая прошла 26 марта на Октябрьской площади в Минске, 27 марта прошли через судебный конвейер, где им были определены административные взыскания – штрафы и административные аресты.

По сведениям ПЦ «Весна», всего в административном порядке 27 марта было осуждено 178 человек: 145 в Минске и 33 в регионах – в Бобруйске (3), Борисове (2), Бресте (1), Витебске (11), Гомеле (14) и Полоцке (2). В качестве наказания наблюдатели насчитали 75 арестов и 93 штрафа. В том числе в Минске – 57 арестов и 80 штрафов (1 дело прекращено, рассмотрение 2 перенесено, результаты рассмотрения 5 неизвестны); в регионах – 18 арестов и 13 штрафов (результаты рассмотрения 2 дел в Витебске неизвестны). Минимальный срок ареста – 2 суток, максимальный – 25. Минимальный размер штрафа – 2 базовые величины (46 BYN), максимальный – 80 базовых величин (1 840 BYN).

Акции протеста 25 марта прошли и в регионах. По данным ПЦ «Весна» жертвами преследования активистов за реализацию своего права на мирные собрания и выражение мнений стали более 900 человек.

С 27 марта по 13 апреля 2017 года Правозащитным центром «Весна» было собрано 130 анкет от лиц, чьи права были нарушены в связи с высказыванием ими мнения и осуществлением права на мирное собрание.

Обстоятельства, ставшие известными по результату анкетирования, приводят к выводу о сознательном нарушении сотрудниками органов внутренних дел норм закона, которые регулируют их деятельность: в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Зачастую указанные нормы грубо нарушались сотрудниками милиции.

Так, в задержании 80 из 130 опрошенных лиц принимали участие люди без форменного обмундирования, двоих – в черной форме неопределенного назначения. Это напрямую не нарушает внутреннее законодательство, однако противоречит Руководящим принципам ОБСЕ по свободе мирных собраний, в соответствии с которыми «необходимо, чтобы сотрудников полиции было легко отличить (в том числе по личным опознавательным знакам). Когда сотрудники правоохранительных органов находятся в форме, на их форменной одежде и/или головных уборах должны быть личные опознавательные знаки (например, имя или номер). Они не имеют права снимать или скрывать такие опознавательные знаки, или препятствовать другим лицам читать эту информацию во время собрания». Нахождение сотрудников милиции в форме во время охраны порядка на мирном собрании также служит средством обеспечения их же безопасности, предупреждая возможные случаи непонимания окружающими их официального статуса.

109 задержанных сообщили, что сотрудники милиции не представлялись; это в совокупности с изложенными выше обстоятельствами затрудняет идентификацию представителей сил правопорядка, в том числе – в случае жалоб на их действия.

В соответствии с Законом «Об органах внутренних дел» сотрудник органов внутренних дел во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина обязан разъяснить ему основания для такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности. Между тем, 107 из 130 опрошенных не получили разъяснения причин своего задержания; некоторым из оставшихся была сообщена не соответствующая действительности или закону причина, например – подозрение в совершении преступления или предыдущее участие в акциях протеста.

80 задержанных утверждали о применении сотрудниками милиции физической силы, 68 – спецсредств без повода со стороны задержанного. Такое обращение является нарушением Конституции и ст. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также не соответствует требованиям упомянутого Закона «Об органах внутренних дел», который допускает применение физической силы и спецсредств при выполнении задач по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств только если иными способами выполнение этих задач не представляется возможным.

2.3. Новые тенденции

В Республике Беларусь реализация права на мирные собрания давно сопровождается такими негативными тенденциями, как:

- применение сотрудниками милиции физической силы и специальных средств к участникам мирных собраний;
- превентивные задержания организаторов и потенциальных участников собраний;
- присутствие на массовых мероприятиях большого количества сотрудников милиции в гражданской форме одежды. При этом во многих случаях количество сотрудников милиции в штатском многократно превышает количество милиционеров в специальной форме;
- видеофиксация сотрудниками милиции участников мирных собраний.

Такие действия применяются, на наш взгляд, в том числе, для того, чтобы вызвать страх у возможных участников собраний (особенно, у учащихся и студентов) и тем самым снизить количество участников протестной активности, а также чтобы создавать и пополнять картотеку лиц, участвующих в протестной активности.

К указанным выше тенденциям следует также отнести репрессии в отношении наблюдателей за мирными собраниями.

24 ноября 2015 г. в центре Минска прошло несанкционированное собрание, организованное оппозиционным политиком Николаем Статкевичем. Акция была приурочена к годовщине референдума 1996 года. В отношении как минимум 12 человек были составлены протоколы об административном правонарушении. Среди них также оказались наблюдатели от Правозащитного центра «Весна» и РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» Наталия Сацкевич и Сергей Касперович. Тем самым сотрудники милиции приравняли осуществление мониторинга свободы собраний к участию в несанкционированной акции. Также, протоколы по аналогичной статье были составлены в отношении журналистов Дмитрия Галко («Новый час»), Галины Абакунчик («Радые Свабода»), Екатерины Андреевой («Народная Воля»). Позже пресс-секретарь ГУВД Мингорисполкома Александр Ластовский сообщил, что административные дела в отношении журналистов были прекращены. В то же время, по мнению сотрудников

милиции, наблюдатели правозащитных организаций, осуществлявшие мониторинг проведения собрания, не имели права присутствовать в месте его проведения и являются участниками несанкционированного собрания. В связи с данным фактом преследования правозащитники проинформировали ряд спецдокладчиков ООН и ОБСЕ. Кроме того, РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» направил руководству ГУВД Мингорисполкома обращение с просьбой о прекращении административного преследования наблюдателей.

Стоит заметить, что составление административных протоколов на наблюдателей не закончилось вынесением обвинительного постановления. 7 декабря судья суда Московского района г. Минска направил дела двух наблюдателей – Натальи Сацукевич и Сергея Касперовича – на доработку. В дальнейшем милиция отказалась от продолжения преследования наблюдателей.

Особую озабоченность вызвала ситуация с наблюдателями РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» и Правозащитного центра «Весна» в марте 2017 года.

25 марта во время проведения инструктажа наблюдателей за проведением массовых мероприятий в офис ПЦ «Весна» ворвались сотрудники ОМОН и, сначала положив на пол всех присутствующих в офисе, произвели их задержание. В результате было задержано более 50 наблюдателей, журналистов и представителей международных организаций. Среди задержанных оказались: Олег Гулак (председатель РПОО «БХК»), Раиса Михайловская, Людмила Кучура, Дмитрий Дрозд (Белорусский документационный центр), Алесь Беяцкий, Анастасия Лойко, Ирина Смяян-Семенюк, Сергей Семенюк, Алексей Лойко (ПЦ «Весна»), Мария Шищенко-ва (Front Line Defenders), Евгения Андреюк («Крым-SOS»). Алексей Лойко в результате незаконного применения к нему физической силы сотрудниками ОМОН был госпитализирован с черепно-мозговой травмой. До настоящего времени уголовное дело по данному факту не возбуждено.

Пятеро правозащитников – Л. Светик, К. Мордвинцев (ПЦ «Весна»), П. Левинов, А. Евсеенко, Э. Баланчук (БХК) – были задержаны и привлечены к административной ответственности за участие в несанкционированных собраниях и подвергнуты арестам, хотя в действительности они осуществляли наблюдение за проходящими акциями. Обращения РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» в органы внутренних дел о прекращении административных дел в отношении наблюдателей БХК, а также Специальному докладчику ООН по защите правозащитников не принесли положительного результата.

III. Рекомендации

1. Республике Беларусь следует начать системную работу по реформированию законодательства о массовых мероприятиях с привлечением широкого круга заинтересованных лиц, включая представителей гражданского общества и политических партий. На первоначальном этапе следует внести изменения, предусматривающие, в частности:

- Уведомительный принцип проведения мирных собраний;
- Исключение обязанности организаторам мирных собраний заключать договоры на уборку территории места проведения собраний, медицинское обслуживание и охрану правопорядка, поскольку данные действия вытекают из позитивных обязательств государства по реализации права на мирные собрания;
- Снятие необоснованных ограничений по местам проведения массовых мероприятий.

2. Органам внутренних дел – до принятия соответствующих изменений в законодательство о массовых мероприятиях следует воздержаться от непропорционального применения физической силы к участникам мирных собраний, их задержаний и составления протоколов об административных правонарушениях, исполнять позитивные обязательства по содействию и охране мирных собраний;

3. Международным организациям – держать в фокусе внимания вопросы реализации права на мирные собрания в Беларуси; предложить белорусским властям возможность изучить прогрессивный международный опыт по вопросу проведения мирных собраний.

Молдова
(Александр Постика)

*директор Программы Права Человека
Ассоциации Promo-LEX*

I. Краткое изложение

Право на свободу мирных собраний закреплена в Конституции Республики Молдова и реализуется вместе с Законом «О мирных собраниях», который регулирует порядок организации и проведения мирных собраний. Новое законодательство в этой области было принято в 2008 г. Оно соответствует большинству требований, отмеченных в рекомендациях ОБСЕ относительно права на мирные собрания.

На протяжении 2015-2017 гг. в Молдове было проведено большое количество мирных собраний. Большинство из них носили политический характер и относились к избирательному процессу. В этот период в Молдове проводился ряд избирательных кампаний. К примеру, в 2014 г. были проведены парламентские выборы, местные выборы состоялись в 2015 г., а в 2016 г. – президентские выборы.

В непрекращающейся электоральной борьбе право на проведение мирных собраний широко использовалось с целью оказать давление на власть, политические партии, отдельных людей, а также суды общей юрисдикции для принятия определенных решений. Забастовки, марши и другие виды массовых мероприятий стали нормой в центре Кишинёва. Эти массовые акции разделили общественность и заставили власть действовать определенным образом, что вынесло на поверхность проблемы и реалии, которые на протяжении многих лет оставались вне поля зрения.

Наиболее значительные массовые акции вспыхнули весной 2015 г., причиной их проведения стала набирающая обороты коррупция и негодование по поводу кражи практически миллиарда долларов из банковской системы Молдовы в результате мошеннических махинаций.

Начиная с 6 сентября 2015 г. центр Кишинёва, столицы Молдовы, превратился в амфитеатр, где люди пытались выразить свое мнение и идеи относительно политической системы, а так же проблем, касающихся всего общества. С сентября 2015 г. протесты не прекращались. Напротив Секретариата Президента, здания Парламента и здания Правительства даже были выставлены палатки. Основными целями митингующих была борьба с коррупцией, обнаружение и снятие с должности виновных в краже банковских средств, а так же гарантирование того, что Молдова продолжает уверенно двигаться в направлении Европейского Союза. Основными требованиями протестующих были отставка Президента, внесение изменений в Конституцию, которые бы позволили избирать президента путем прямого голосования, а так же назначение неподкупных деятелей на высокопоставленные должности.

Непрекращающиеся протесты завершились в августе 2016 г. Часть митингующих разошлась 1 августа, в то время как оставшихся принудили покинуть то место, где обычно проходили акции, приводя в действие решение о запрете мирных собраний. Массовые протесты продолжали вспыхивать и после президентских выборов, которые состоялись 30 октября 2016 г., их причиной было недовольство реформой избирательной системы. С другой стороны, сторонники правящих партий проводили демонстрации в поддержку требований об изменении избирательной системы, в то время как общественные организации и оппозиционные партии выступали против этого. Таким образом, первая половина 2017 г. была очень беспокойной из-за разного рода политических событий.

Обеспокоенность тем, что ограничение права на мирные собрания будет неоправданным, допускалась властями и членами общества, требующими расследовать случаи нарушения данного

права и привлечь к ответственности виновных. Не смотря на то, что прошло уже 8 лет с момента событий, имевших место в апреле 2009 г., международные органы до сих пор озабочены тем, что выдвинутые обвинения не были расследованы как следует. Одним из последних примеров по этому вопросу является отчет Комитета ООН по правам человека с выводами относительно мирных собраний от 31 октября 2016 г.

Большинство протестов за последние 3 года (2015-2017 гг.) были мирными. Мы положительно оцениваем изменения в работе правоохранительных органов. В последние годы, полиция была обучена правилам организации и проведения мирных собраний и была в должной мере обеспечена в плане оборудования и логистики.

Таким образом, большинство организаторов мирных собраний давали положительную оценку изменениям в поведении полиции в отношении проведения массовых акций. С другой стороны, оппозиционные политические партии настаивают на том, что полиция вела себя предвзято и дискриминирующе и действовала с целью подвергнуть оппозицию нападкам и давлению.

На наш взгляд, было всего несколько случаев, когда полиция реагировала непропорционально во время каких-либо массовых акций, чрезмерно прибегая к помощи специальных средств. Некоторые организаторы и участники массовых мероприятий были задержаны, их дела до сих пор рассматриваются судами. Судебные процессы в отношении этих людей подняли волну беспокойства относительно независимости и непредвзятости правосудия.

В то же время, имели место действия и бездействие, которые так же можно рассматривать как ограничивающие свободу мирных собраний. Полиция и другие представители властей закрывали глаза на эти действия, а в некоторых случаях даже координировали их.

Офицеры специальных подразделений правоохранительных органов, а так же служб безопасности, одетые в гражданское или спортивную форму различных спорт-клубов, имеющих отношение к определенным политическим силам, были замечены на массовых акциях, организованных оппозицией. По словам организаторов, эти люди пытались развязать ссоры с участниками акций, что значительно усиливало давление на организаторов.

Во время массовых мероприятий, в которых принимало участие небольшое количество людей, количество полицейских было почти равным количеству протестующих. Были так же случаи, когда полицейские, которые пытались разграничить одновременно проводимые собрания, были вооружены, в то время как в соответствии с законом использование оружия запрещено до тех пор, пока нет риска жизни офицера полиции.

На протяжении 2016-2017 гг. было как минимум 3 случая, когда полиция и местные органы власти нарушали право людей на мирные собрания, ограничивая, без весомой причины, движение общественного транспорта из районов в центр, а так же приостанавливая работу железнодорожного транспорта. Организаторы таких собраний сообщали о том, что количество участников сократилось значительно из-за соответствующих действий со стороны властей.

Оппозиционные партии сообщали о том, что территориальные главы партий преследовались за организацию массовых мероприятий. Они подали ряд жалоб в международные структуры, в которых сообщили о том, что сотрудники полиции использовали записи с предыдущих протестов для того, чтобы оказать давление на местных лидеров и заставить их более не прини-

мать участие в организации массовых акций от лица оппозиционных партий.

Другой тенденцией, нанесшей серьезный ущерб, было использование масс-медиа для дискредитации определенных политических лидеров и/или организаторов крупных массовых акций. Случай, произошедший недавно, доказал, что полиция не реагирует достаточно быстро и надлежащим образом на распространение листовок, порочащих репутацию организаторов массовых собраний, и не принимают никаких мер для розыска и наказания виновных. Таким образом, перед крупными акциями протеста на месте проведения распространялось огромное количество брошюр, содержащих клеветническую информацию о соответствующих партийных лидерах.

Несколько организаторов массовых акций сообщили о том, что законодательство в отношении одновременно организованных массовых собраний не справедливо. Закон предполагает действие принципа «кто успел, тот и съел», что ведет к ситуации, в которой одна сторона нарушает права другой стороны. Таким образом, согласно информации, доступной онлайн на электронной странице, на которой происходит регистрация предварительных заявлений о проведении массовых акций, некоторые организаторы бронировали места в центре Кишинева для проведения различных общественных мероприятий более чем за 3 года. Стоит так же упомянуть, что в большей части случаев эти организаторы так ничего и не проводили, однако тот факт, что эти массовые мероприятия были зарегистрированы, не давало возможности другим законопослушным организаторам собираться в том же месте.

II. Полный отчет

2.1 Правовые рамки

Конституция Республики Молдова гарантирует свободу собраний и определяет, что они могут быть организованы и проведены только мирно и без использования разного рода оружия. В соответствии с Законом «О мирных собраниях» Парламент закрепляет право любого человека организовывать, проводить и принимать участие в мирных собраниях в общественных местах за пределами зданий. Закон № 26 от 22 февраля 2008 года о мирных собраниях определяет только процедуру организации и условие, в соответствии с которым, собрания могут проходить лишь вне зданий. Он не определяет условия проведения религиозных мероприятий, шествий, демонстраций, спортивных соревнований, культурных и художественных мероприятий, мемориальных событий, встреч по причине официальных визитов, торговых мероприятий, которые должны регулироваться отдельным документом. Тем не менее, в отсутствие специальных нормативных актов, такие собрания проходят в соответствии с Законом № 26. Относительно торговых мероприятий, местные власти могут взимать плату за предоставление услуг требуемых организаторам.

Для проведения собрания организатор должен проинформировать местные власти административно-территориальной единицы, заинтересованные в проведении данного мероприятия, как минимум за 5 дней до проведения. На спонтанные собрания и массовые акции с небольшим количеством участников (менее 50 человек) эта норма не распространяется. Тот факт, что о проведении мероприятия не было подано уведомление, не является причиной для запрета данного мероприятия, однако это может привести к штрафу за нарушение, которое в соответствии со Статьей 67 Кодекса Правонарушений налагает выплату штрафа в сумме от 42 до 58 евро.

Организаторы обязаны предоставить предварительное уведомление, указав имя организатора, контактные сведения, цель проведения мероприятия, место, дату и время, в которое массовая акция планируется, пути следования, если такие планируются, а так же примерное количество участников и услуги, запрашиваемые от местных властей. Таким образом, в зависимости от того какие услуги требуются, могут быть привлечены другие органы и институции. Обычно это службы по сбору мусора, скорая помощь и группы представителей правоохранительных органов, чьей задачей является сохранение общественного порядка (в случае стычек). Закон предусматривает, что местные власти должны предпринять необходимые меры, чтобы удовлетворить просьбы организаторов массовых мероприятий. Все требуемые услуги чаще всего предоставляются местными органами власти или подчиненными им органами. Плата может взиматься только за услуги, не предоставляемые этими организациями.

На протяжении многих лет функционирует онлайн платформа администрации Кишинева (Кишинев является столицей и именно там проводится самое большое количество массовых акций и самые многочисленные из них), на которой ведется подсчет всех зарегистрированных массовых собраний. Таким образом, организатор любого массового мероприятия может увидеть заказано ли то или иное место в определенную дату. Эта платформа позволяет осуществлять более эффективную систематизацию и планирование мероприятий.

Согласно закону, организатор не обязан специально встречаться с представителями местных властей или полиции до собрания. Он/она обязан(а) назначить координатора мероприятия. В то же время, организатор может создать его/ее собственную команду по поддержанию общественного порядка на время проведения мероприятия, члены которой должны иметь на одежде отличительные знаки для быстрой идентификации.

Практика показывает, что чаще всего представители полиции встречаются с организаторами массовых мероприятий перед проведением собрания для определения основных маршрутов, запланированных действий, а так же услуг, которые должна предоставить полиция или другие муниципальные службы.

Интервью большинства лидеров политических партий, которые проводили общественные собрания в период с 2015 по 2017 гг. показали, что лишь нескольких представителей оппозиционных партий полиция не вызывала перед мероприятиями. Члены оппозиции сообщали, что их преследовали представители полиции и секретных служб. Ни один из организаторов не сообщил о беседах с представителями полиции после проведения массовых мероприятий.

В отношении одновременного проведения массовых мероприятий администрация проводит предварительные собрания, на которые приглашаются все организаторы или их представители, которые намерены проводить акции в одном и том же месте и в одно и то же время, и они пытаются договориться о совместном проведении мероприятий. Если, учитывая место и ожидаемое количество участников, принимается решение о том, что проведение двух или нескольких мероприятий одновременно возможно, то организаторам даются рекомендации по распределению места в локации проведения и представителей полиции для соблюдения общественного порядка. Если участники собрания приходят к заключению, что одновременное проведение массовых мероприятий в одном и том же месте, принимая во внимание число ожидаемых участников, не возможно, то администрация города должна предложить организаторам сменить время, место или формат их массовой акции. Это предложение делается устно на встрече для организаторов, а в течении 24 часов после окончания этого собрания, высылается печатная версия предложения тем, кто не принимал участие во встрече. Если никто из организаторов не намерен менять время, место или формат своего мероприятия, то приоритет

отдается организатору, который занял соответствующее место первым.

Формально, организаторы не должны связываться друг с другом даже во время встречи с полицией. И все же организаторы должны выполнять требования полиции, а так же устранять тех участников, которые нарушают общественный порядок во время массовых мероприятий.

Массовое собрание может быть запрещено только в том случае, если в отношении него принято решение суда. Закон определяет, что суд может быть проинформирован о запрете массового мероприятия, если стало известно, что целью мероприятия является подстрекание людей к агрессии, разжигание национальной, расовой, этнической или религиозной вражды. Так же, массовое собрание может быть запрещено, если оно побуждает к дискриминации, публичным насильственным действиям, подрывает принципы национальной безопасности или территориальной целостности страны, если совершаются преступления или нарушается общественный порядок или основы общественной морали, нарушаются права и свободы других людей, а так же если существует риск жизни и здоровью людей.

Среди основных нормативно-правовых актов, регулирующих действия правоохранительных органов во время массовых мероприятий находятся Закон № 320 от 27 декабря 2012 г. «О деятельности и статусе офицера полиции», Закон № 806 от 12 ноября 1991 г. «О войсках карabinеров (внутренних войсках) Министерства внутренних дел», Закон № 26 от 22 февраля 2008 г. «О мирных собраниях», Закон № 218 от 19 октября 2012 г. «О применении физической силы и оружия». Эти нормативно-правовые документы определяют основные полномочия и обязанности, а так же категории особых мер, которые могут быть использованы представителями правоохранительных органов.

Некоторые попытки внести изменения в юридические рамки, определяющие условия организации и проведения мирных собраний впервые были предприняты в 2013 г., когда Министерство внутренних дел (МВД) подало проект Закона «О внесении изменений в Закон «О мирных собраниях» и проект Закона «Об обеспечении и восстановлении общественного порядка во время проведения общественных мероприятий», посредством чего должны были быть возведены некоторые барьеры, поскольку вопрос регламентации общественных мероприятий стоял довольно остро. Тем не менее, создается впечатление, что МВД подало эти законопроекты после общественных слушаний 2013-2014 гг. В настоящий момент, не ведутся никакие общественные дискуссии о законопроектах, целью которых являлись бы изменения юридических основ организации и проведения мирных собраний.

Использование физической силы и специальных средств строго регламентируется отдельным законом о специальных средствах, а так же классификацией видов физической силы. В соответствии с правилами, те, в отношении кого действует данный закон, могут использовать физическую силу, включая специальные техники ведения боя для: самозащиты; отражения атаки, направленной против граждан, правоохранительных органов и других людей, вовлеченных в обеспечение общественного порядка и безопасности, а так же борьбу с преступностью; препятствия нарушению закона; задержания нарушителей; препятствия деятельности тех, кто нарушает законные требования, в случае, если для реализации их обязанностей могут быть применены ненасильственные методы.

Физическая сила может быть использована в ситуациях, когда законом разрешено применение специальных средств или оружия. Необходимо по возможности избегать применения физической силы против несовершеннолетних, если их возраст является очевидным или известен

точно, против женщин, пожилых людей и людей с очевидными признаками физических или умственных отклонений. Физическая сила не может применяться против женщин с очевидными признаками беременности, кроме случаев, когда они атакуют субъекты права или других людей, включая группы людей, оказывают сопротивление таким образом, что это угрожает жизни и безопасности людей в случае, если такое поведение нельзя остановить ненасильственными методами.

Согласно сообщениям представителей полиции, они используют метод анализа рисков, который позволяет увеличить, если требуется, число людей, отвечающих за охрану порядка, а так же определить обязанности всех привлеченных сотрудников.

В случае если во время проведения мирного собрания серьезно нарушается закон, представитель местной администрации должен просить организатора немедленно прервать собрание. В случае если участники мирного собрания не отвечают на многочисленные призывы оставить место проведения собрания, полиция должна использовать все законные меры и принудить людей покинуть место проведения собрания, если будет получен соответствующий указ от представителя местной администрации. В случае если мирное собрание было завершено насильно, полиция должна составить протокол, отражающий причины и основания для прекращения мирного собрания.

Законодательство предполагает несение индивидуальной ответственности, однако организаторы не могут нести ответственность за действия или бездействие других людей.

Известно очень мало случаев, когда сотрудники полиции заключали под стражу организаторов определенных собраний даже до начала собрания. Обычно, людей задерживают за невыполнение требований полиции или оскорбление офицеров полиции. Не смотря на это, никто не был задержан за то, что не ознакомился с предварительной записью. Только несколько людей, принимавших участие в массовых акциях, были задержаны и взяты под стражу в период, о котором идет речь. Их обвинили в учинении массовых беспорядков, однако окончательное решение суда вынесено не было.

В целом, мы считаем, что доверие правосудию значительно снизилось в последнее время. То как рассматривались административные/уголовные дела тех людей, которые были взяты под стражу перед или во время массовых акций, вызвало новую волну протестов прямо перед зданиями судов. Количество массовых акций, проведенных перед судами, значительно увеличилось в последнее время.

Учитывая, что массовые акции были в основном мирными, представители правоохранительных органов не прибегали к использованию специальных средств, а услуги скорой помощи понадобились лишь в нескольких случаях.

Организаторы или участники массовых акций имеют право возражать действиям или бездействию властей или представителей властей, включая дисциплинарные, уголовные или административные дела. Тем не менее, хотя несколько жалоб по вопросам дисциплинарной, уголовной и административной ответственности было подано, ни одна из них не была рассмотрена в пользу истца.

2.2. Показательные кейсы последних годов: обзор

Как уже отмечалось выше, свобода мирных собраний прошла через череду позитивных трансформаций в последнее время. И, тем не менее, имели место такие массовые акции, на которых ни организаторы/участники, ни полиция не были в состоянии в полной мере гарантировать право на собрания. Эти случаи вынесли на поверхность некоторые поведенческие особенности, как организаторов, так и представителей полиции. Все массовые акции, на которых полиция или участники выходили за рамки, носили политический характер.

Ниже в хронологическом порядке представлены несколько примеров массовых собраний, имевших место между 2015 и 2017 гг., о которых велось много разговоров в прессе, по той причине, что участники/организаторы или полиция зашли слишком далеко. Большинство этих случаев находятся на стадии судебных или внесудебных разбирательств. Пока ни по одному из нижеперечисленных дел не принято заключительное решение.

Акция протеста, состоявшаяся 6.09.2015 (дело «Группы Петренко»)

6 сентября 2015 г. около 2 часов дня господин Петренко, являющийся лидером партии «Каса Ностра – Молдова» (Наш дом – Молдова) привел людей на протест к зданию Генеральной прокуратуры Кишинева, зарегистрировав заранее данное мероприятие в администрации города. Участники акции требовали отставки генерального прокурора. Господин Петренко находился снаружи здания, на ступенях, выкрикивая слоганы против генерального прокурора. На месте действия появились сотрудники специальных подразделений. Немного позднее, на месте происшествия появилась группа особого назначения и окружила здание Генеральной прокуратуры, отделяя митингующих живой цепью от здания. Большое количество участников в этот момент находилось на ступенях Генеральной прокуратуры. Вскоре протестующие стали высказывать предложения об установке палаток и представители специальных подразделений, стоящие на верхних ступенях у входа в здание Генеральной прокуратуры, стали отталкивать людей вниз, из-за чего толпа стала толкаться в ответ, что привело к стычкам между протестующими и офицерами полиции. Эта потасовка послужила основанием для представителей специальных подразделений начать действовать против протестующих. В результате, восемь человек были выдернуты из толпы, среди которых был и Петренко. Этим людям задержали и сопроводили в полицейское отделение Рышкана, где их поместили под стражу и обвинили в учинении массовых беспорядков. 28 июня 2017 г. представителей данной группы признали виновными в учинении массовых беспорядков и приговорили к четырем годам лишения свободы с возможностью отбывания условного срока такой же продолжительности, а так же штрафу. Это решение было оспорено в суде.

Стоит так же отметить в отношении уже сказанного, что упоминавшиеся лица долгое время содержались в нечеловеческих условиях. Срок содержания под стражей увеличивали несколько раз до тех пор, пока дело не было передано с суд общей юрисдикции. Эта группа людей удерживалась в Пенитенциарном центре № 13 в нечеловеческих и унижительных условиях. Все эти люди находились под судебным контролем и им было запрещено принимать участие в любых массовых акциях. Это ограничение нарушает положения Статьи II Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Этот случай вызывает беспокойство относительно того, как интерпретируется право на участие и организацию протестов, а так же стадии массовых беспорядков, учитывая, что группа была обвинена якобы за попытку установки палаток напротив Генеральной прокуратуры и тем самым ее блокирования. Суд оценил их действия как учинение массового беспорядка. В то же время возникла еще одна проблема, заключающаяся в том, как именно суд расследовал уголовное дело данной группы людей.

Акция протеста напротив здания Парламента, состоявшаяся 20.01.2016

Еще один крупный протест состоялся 20 января 2016 г. Этот протест начался во время другой не прекращавшейся массовой акции напротив здания Парламента Республики Молдова, которая длилась с сентября 2015 до августа 2016 г. Целью этого собрания было выразить несогласие с назначением Премьер-министра и тем, как именно это произошло. Хотя много офицеров полиции присутствовали в месте проведения данного собрания, они были не в состоянии удерживать ряды. Вскоре группа протестующих прорвалась сквозь их оцепление и проникла в здание Парламента, где протестующие сломали ряд предметов, находившихся в холле¹. Стычки завершились большим количеством пострадавших, которым требовалась медицинская помощь. Вечером 20.01.2016 15 человек, включая 9 офицеров полиции и 6 гражданских, были направлены в больницу скорой помощи с травмами, полученными во время протеста напротив здания Парламента. Среди пострадавших было два партийных лидера.

По итогам данной массовой акции было заведено уголовное дело. В настоящее время это дело еще расследуется. Это дело поднимает вопросы о бездеятельности полиции, которая не остановила проявление агрессии, из-за которого было прорвано полицейское оцепление и в холл здания Парламента проникли участники акции, нанеся помещению ущерб. Полицейские не применили специальные средства во время этого протеста, а так же никого не задержали, как это случилось в случае Петренко, который был описан выше. Уголовное судопроизводство было открыто только после протеста.

Мартовский протест 24.04.2016

24 апреля 2016 г. в центре Кишинева должна была состояться массовая акция в форме протестного марша. Она была организована оппозиционной партией и должна была состояться на площади Великого Национального Собрания. Протестующие начали двигаться рядами, направляясь к площади Великого Национального Собрания с четырех сторон: от мемориального комплекса «Вечность», гостиницы «Националь», цирка и фабрики «Топаз». Автомобильное движение на улицах, по которым проходил марш, было ограничено или перенаправлено на смежные улицы. После того как толпа протестовала в центре столицы она двинулась по центральному проспекту. Часть протестующих начала столкновение с офицерами полиции, которые отвечали за общественный порядок, сначала возле улицы Бугара, а позднее на улице Кантемира, напротив бизнес центра, принадлежащего политической партии власти. Вечером 24 апреля 2016 г. глава GPI сообщил, что как минимум 14 офицеров полиции были ранены². Четыре человека были задержаны в связи с данным протестом. Им были выдвинуты обвинения в учинении массовых беспорядков³.

С другой стороны, мониторинговая компания по наблюдению за общественным транспортом «Ассоциация Proton-LEX» показала, что в 9 районах из 32 – Шолданештском, Унгенском,

¹ Interview regarding the appointment and election of Pavel Filip as Prime Minister <http://www.europalibera.org/a/27499947.html>, viewed on 2.12.2016

² Coverage about the movie about the events of 24.04.2016 <http://agora.md/live/1344/live-protestul-organizat-de-platforma-da-la-24-aprilie-2016>, viewed on 4.12.2016

³ Coverage – The Moldovan police and the participants in the Sunday protest accuse one another of violence <http://www.europalibera.org/a/27696483.html>, viewed on 4.12.2016

Каларашском, Страшенском, Яловенском, Хынчештском, Чимишлийском, Кагульском и центральном - город Кишинев – движение общественного транспорта было остановлено. Организаторы полагают, что это было сделано специально, для того, чтобы люди, которые хотели принять участие в акции протеста на площади Великого Национального Собрания, не сумели туда добраться⁴.

Согласно воспоминаниям организаторов, руководители территориальных организаций партии, участвующей в протесте, были заранее предупреждены офицерами полиции и сотрудниками других контролирующих организаций, не организовывать подвоз людей на место организации акции протеста.

Марш 22.05.2016 (марш в поддержку ЛГБТ сообщества)

22 мая 2016 г. ЛГБТ марш «Без страха» был сорван действиями других протестующих, не поддерживающих идеи ЛГБТ. Из соображений безопасности полиция заставила участников протеста «Без страха» спрятаться в автобусах. И участники акции и полицейские, которые пытались удержать контр-протестующих были атакованы яйцами со стороны священников, прихожан церкви и других. В тот же день, Партия социалистов Республики Молдова организовала на площади Великого Национального Собрания демонстрацию в поддержку «традиционных семей»⁵.

Президент Молдовы Игорь Додон выступил с ксенофобским и дискриминационным обращением к участникам марша «Без страха» побуждая участников акции защищать основы «традиционной семьи».

Эта демонстрация доказывает, что ксенофобское и дискриминационное отношение к ЛГБТ сообществу существует и искусственным образом подогревается государственными чиновниками в том числе. И хотя целью мероприятия была поддержка равенства и соблюдения прав человека, а его участниками были не только представители ЛГБТ сообщества, все равно, контр-протест оставался достаточно активным и нарушил проведение марша.

Акция протеста, состоявшаяся 27.08.2016 (протест в День Независимости)

27 августа 2016 г. по всей Молдове проводились массовые собрания и акции. Большинство из них было развлекательного и культурного характера, посвященные 25-летию независимости Молдовы. На площади Великого Национального Собрания (самая большая площадь Кишинева) должны были проводиться несколько развлекательных и культурных мероприятий. Самым важным из них было то, что организовывали власти города. В честь события планировался так же и военный парад. Были организованы пышные мероприятия, не смотря на протесты против мошеннических схем хищения средств из государственного бюджета, поскольку на организацию парада были потрачены огромные деньги. По этой причине группа, насчитывающая несколько сотен человек, организовала контр-протест, скандируя «Я не боюсь». Эта груп-

⁴ Coverage – Promo-LEX monitored the right to free movement on 24 April 2016. Transport was stopped in nine districts <http://inprofunzime.protv.md/stiril/politic/promo-lex-a-monitorizat-dreptul-la-libera-circulatie-pe-24-aprilie.html>, viewed on 4.12.2016

⁵ Coverage Chisinau 2016: the 'No Fear' LGBT March was stormed into by counter-protesters <http://www.europalibera.org/a/27750196.html>, viewed on 4.12.2016

па удерживалась от места проведения торжественных мероприятий на площади забором из сетки, который контролировался полицией. Большое количество видеозаписей с мероприятий того дня показывают, что в определенный момент несколько протестующих стали пробиваться сквозь кордон полиции. Позднее, без всякого предупреждения, полицейские начали разгонять толпу, используя слезоточивый газ. Неразбериха в толпе, вызванная воздействием слезоточивого газа, вызвала панику. Некоторые протестующие, которые вели себя мирно, так же пострадали от слезоточивого газа.

Исследовав видеозаписи более тщательно было замечено, что среди участников контр-протеста было 5 человек, которые начали выкрикивать обидные слова офицерам полиции. Более того, они стали толкать забор из сетки, который был установлен, чтобы отделить две группы протестующих. Мы так же можем отметить, что ни организаторы мероприятия, ни представители администрации города не просили протестующих прекратить агрессивные действия, хотя именно это они должны были делать в соответствии со Статьями 21 и 22 Закона «О мирных собраниях». Более того, полиция не пыталась отделить агрессивных участников от остальных протестующих. Они лишь разогнали толпу, используя слезоточивый газ. В конце концов, многие пострадали, включая и мирных участников протеста, и нуждались в оказании медицинской помощи. Некоторые протестующие подали жалобы в Прокуратуру, которая отказалась расследовать данный случай, настаивая на том, что полиция действовала законно и правомерно. Этот отказ был обжалован в суде, который до сих пор не вынес никакого решения по данному делу.

Акция протеста, состоявшаяся 11.06.2017 (акция против изменения избирательной системы)

11 июня 2017 г. несколько общественных организаций вместе с оппозиционными и внепарламентскими партиями, провели акцию протеста. В ней принимало участие около 2000 человек. Хотя акция прошла без инцидентов, Ассоциация Promo-LEX выяснила, что в ряде населенных пунктов по всей стране было приостановлено движение общественного транспорта. Организаторы считают, что таким образом большое количество людей, которые хотели принять участие в акции, были удержаны от этого. Для этого были отменены некоторые рейсы из Леовского, Каларашского и Флорешского районов, в других случаях движение общественного транспорта было затруднено. В Леовском районе была перекрыта дорога в деревню Филипени. В городе Флореш водители и владельцы автобусов были предупреждены не перевозить протестующих, что может привести к лишению водительских удостоверений и запрете работы в области перевозок. В городе Страшены ни один автобус не выехал в направлении Кишинева с 10:15 до 13:00. Операторы билетных касс заявляли, что причиной является отказ водителей ехать в Кишинев (водители 28 автобусного терминала БТА). очевидцы сообщают, что в 13:00 движение транспорта в Кишинев и из деревень было восстановлено.

Так же как и в случае других массовых акций, организаторы сообщают, что на акции протеста присутствовало много сотрудников специальных служб и подразделений, одетых в гражданскую одежду. Более того, много представителей различных спортивных клубов, принадлежащих партии власти так же присутствовали на протесте, смешавшись с толпой. Так же как и в остальных случаях, организаторы отмечают, что территориальные лидеры фракций преследовались в последствие за участие в этих акциях.

Акция протеста, состоявшаяся 20.07.2017 (акция протеста против принятия Парламентом закона об изменении избирательной системы)

20 июля 2017 г. в Парламенте Молдовы должно было состояться итоговое чтение законопроекта о введении смешанной избирательной системы. Партия власти решила установить сцену напротив здания Парламента и в режиме реального времени транслировать встречу Парламента и пригласила на данное массовое мероприятие всех сторонников для выражения их поддержки.

При этом оппозиционные фракции и представители некоторых общественных организаций предупреждали о своем желании провести акцию протеста напротив здания Парламента заранее, когда законопроект об изменении избирательной системы должен был зачитываться еще только во второй раз.

В такой ситуации, администрация Кишинева и полиция должны были организовать встречу для принятия решения о проведении одновременных собраний. Таким образом, мероприятие, организованное партией власти проводилось как положено на входе в здание Парламента, где была установлена сцена и звуковая аппаратура, в то время как другое параллельное мероприятие проходило лишь в нескольких десятках метров.

Мероприятия не прошли без инцидентов. Так, поздним вечером 19 июля несколько сторонников оппозиционной партии решили выйти на стихийную акцию протеста. С этой целью они разместились с участниками напротив Парламента, где к ним позднее присоединились еще несколько десятков человек. Позднее, два наиболее активных участника были задержаны по причине того, что у них были палатки, которые они намеревались установить напротив здания Парламента. Их обвинили в отказе следовать требованиям полиции и грубых высказываниях в адрес офицеров. 20 июля 2017 г. суд Буюканя признал их виновными в административном правонарушении и приговорил к 10-дневному аресту. И хотя против этого решения было подано две апелляции, Апелляционный Суд не предоставил ответа во время, проведенное обвиняемыми под стражей. Вышло, что они отбыли наказание прежде, чем суд ответил на вторую апелляцию.

Одновременные массовые акции, проведенные 20.07.2017 были мирными, по большей части, и обошлись без серьезных инцидентов. Однако, организаторы акции против внесения изменений в избирательную систему сообщали о том, что среди участников было много подстрекателей из числа сотрудников секретных служб и спортивных клубов. Полиция организовала кордон, разделяющий две толпы протестующих. Во время акции протеста некоторые лидеры оппозиции пытались прорваться сквозь кордон полиции и влезть на сцену, где проходило основное собрание, однако их насильно остановили люди, одетые как гражданские. Так же, сотрудники полиции применили физическую силу к другому лидеру партии, который вел видео фиксацию всего инцидента, хотя его поведение не требовало использования специальных средств. В настоящее время его жалобы рассматриваются.

Акция протеста, состоявшаяся 30.07.2017 (акция протеста против внесения изменений в избирательную систему)

30 июля 2017 г. несколько оппозиционных партий заявили о проведении перед зданием Парламента крупного протеста против внесения изменений в избирательную систему. Хотя протест был проведен мирно, не обошлось без инцидентов. Худший из которых, как и в случаях описанных ранее – это препятствие работе общественного транспорта. Все автобусные рейсы

из Страшена в Кишинева были остановлены как минимум на час. Ряд рейсов из Унгена и Калараша в Кишинева были отменены. Владельцам микроавтобусов и автобусов угрожали, с целью убедить их не возить людей на место проведения протеста.

Так же был оклеветан лидер партии с целью препятствовать увеличению количества протестующих. Утром того дня, когда должна была состояться акция протеста, по главной улице города были разбросаны тысячи листовок, очерняющих этого политического лидера. Неизвестные установили в центре коробки для сбора подгузников для этого лидера. Ни на один из этих случаев полиция не отреагировала. Только на второй день заявила, что займется расследованием произошедшего. Более того, эти инциденты активно транслировались масс медиа, принадлежащим лидеру партии власти. Этические правила так же были нарушены, целью чего была дискредитация лидера оппозиционной партии.

III. Рекомендации

Если мы попытаемся сравнить нарушения при проведении ряда мирных собраний, мы заметим постоянную положительную динамику в отношении соблюдения свободы собраний. Большинство организаторов массовых акций, с которыми авторы данной записки встречались, согласны с данным заключением⁶, кроме представителей оппозиционных партий, которые столкнулись с большими проблемами при проведении массовых акций.

В отношении права на собрания – ключевые акторы осознали ответственность и важность соблюдения права на мирные собрания. Офицеры полиции отмечали, что в последнее время для них проводились специальные занятия по проведению и контролю массовых мероприятий. Так же, они получили соответствующее снаряжение, необходимое для обеспечения общественного порядка в конфликтных ситуациях. Как они отмечали, они используют систему анализа рисков, которая позволяет им определять как много сотрудников понадобится для поддержания общественного порядка. Партии, которые часто проводят массовые акции, уже разработали эффективный механизм сохранения общественного порядка среди участников акций, а так же порядок сотрудничества с полицией и местными властями.

Тем не менее, сохраняется ряд проблем по причине превышения полномочий сотрудниками полиции или их бездействия. Случаев, описанных выше, вполне достаточно для разработки более эффективного механизма контроля массовых собраний, который бы позволил свободно их проводить и избегать различного рода жертв и происшествий. Рассматривая, например, массовые акции, результаты которых были самыми негативными, можно отметить, что полиции не удалось вовлечь протестующих в диалог. На самом деле, 20.01.2016 организаторы были так же не в состоянии контролировать толпы протестующих. Агрессивность некоторых участников акции протеста, состоявшейся 24.04.2016, обострялась еще и из-за того, что было прекращено движение общественного транспорта в Кишинева. С другой стороны, организаторы мероприятия, состоявшегося 24.04.2016, так же не смогли удержать толпу под контролем. Более того, когда задерживались группы людей, которые вели себя агрессивно, организаторы заявляли, что это были подстрекатели.

⁶ С целью написания этого отчета мы встречались с представителями правящей партии, оппозиционных партий, которые были вовлечены в протестные движения в последние три года и с представителями гражданского общества, которые принимали в них участие

Другой проблемой является то, что людям не дают возможность собираться. Эти случаи оказания давления на водителей автобусов и микроавтобусов, на местных организаторов были озвучены на ряде общественных встреч несколькими интервьюерами. Хотя было подано много жалоб, правоохранительные органы невнимательно отнеслись к подобным заявлениям.

Отдельной дилеммой является увеличивающееся число уголовных дел, заведенных по обвинениям в учинении массовых беспорядков. То, что эти дела были представлены как массовые беспорядки, оставляет пространство для дискуссии, поскольку в одинаковых ситуациях полиция интерпретирует по-разному одинаковое поведение участников, в одних случаях определяя его как массовые беспорядки, в других как отказ следовать требованиям полиции, в третьих – как хулиганство и т.д. Должным образом расследуя данные дела суды так же выполняют важную функцию в обеспечении права на мирные собрания. Удержание организаторов акций протеста под стражей на протяжении долгого периода времени может рассматриваться как наказание за якобы совершенное правонарушение. Дело о решении суда, приговорившего участника акции протеста к 10-ти дням содержания под стражей при том, что не был даже получен ответ на вторую апелляцию против задержания, заставляет серьезно сомневаться в справедливости правосудия и независимости судов.

Слишком долгое время, которое требуется для обработки жалоб на использование силы и специальных средств может разубедить жертв подобных злоупотреблений от дальнейших действий, а так же усилить чувство безнаказанности. Так, остается не определенным, были ли действия полиции во время акции протеста, состоявшейся 27.08.2016 г. законными или нет, и было ли использование слезоточивого газа на самом деле необходимым и пропорциональным.

Клевета в адрес организаторов массовых акций, усиленная масс-медиа, так же работает против осуществления права на мирные собрания и серьезно ограничивает свободу выражения мнения.

Что касается рекомендаций, то некоторые из них уже, возможно, звучали, однако мы по-прежнему видим смысл их упомянуть:

- Организаторы должны осознавать ответственность, которую они на себя берут, организуя массовые акции и обращаясь к участникам;
- Перед организацией массовых акций, организаторы должны информировать предварительно потенциальных участников о цели, задачах и причинах проведения собрания;
- В случае организации крупных акций, на которых ожидается большое количество участников, организаторы должны обеспечить достаточное количество людей, которые будут управлять и контролировать данное массовое мероприятие и поддерживать общественный порядок;
- Полиция должна отработать эффективную практику взаимодействия с организаторами массовых акций для обеспечения согласованности действий во время массовых мероприятий;
- Генеральная Прокуратура должна тщательно расследовать ситуации, когда применялась физическая сила и специальные средства, публиковать результаты расследований и определять виновных, если такие имеются, а так же привлекать их к ответственности.

Россия

(Алексей Козлов)

*эксперт Московской Хельсинской группы по свободе собраний,
к.ф.н.*

I. Краткое изложение

В России продолжается криминализация протеста: законодательство движется в сторону создания списков неугодных и ненадежных, которых, вероятно, вскоре можно будет привлекать просто за нахождение в этих списках. Так называемый «Пакет Яровой» является серьезной попыткой приравнять критику властей уже не к экстремизму, а к терроризму, заодно также решить проблему конкуренции с Русской православной церковью иных конфессий и практик. Задержания на одиночных пикетах, последующие штрафы, а иногда и аресты стали общероссийской практикой. Запреты и отзыв согласований (метод, не существующий в законе) о проведении публичных мероприятий, очевидно, касается или определенных социальных и политических групп (ЛГБТ, внесистемная оппозиция) или социального протеста, когда он приобретает массовые формы (движение дальнобойщиков). Нападения на организаторов мероприятий, встреч, публичных дискуссий, как анонимные, так и так называемых неанонимных «патриотов» исчисляются десятками, а расследуются из них единицы. Отдельно стоит отметить увеличение атак и попыток сорвать мероприятия в закрытых помещениях – выставки, презентации, концерты. Мы наблюдаем все больше случаев использования Уголовного кодекса против свободы собраний, что приводит, в том числе к вынужденной эмиграции активистов. Взят курс на окончательное вытеснение критиков режима не только с улиц, но и с любых площадок, а сами площадки тем или иным образом ставятся в сложное положение. Очевидной является и реакция населения на такие действия – количество несогласованных акций, в том числе носящих относительно радикальный характер (перекрытие дорог), растет. Территория полуострова Крым используется для обкатки «окончательных» запретительных схем, применения которых стоит ожидать в следующие два года, а особенно в год избрания президента РФ¹.

II. Полный отчет

2.1 Правовые рамки

Новое в законодательстве и иные правовые инициативы

В феврале 2016 г. депутаты Госдумы одобрили сразу во втором и третьем чтении законопроект, приравнивающий автопробеги и палатки к публичным мероприятиям, требующим согласования по закону о митингах. Инициативу поддержали 238 депутатов, 199 выступили против, трое воздержались. Против проекта выступили фракции «Справедливой России» и ЛДПР. В результате под угрозой запретов оказываются одиночные пикеты – единственный оставшийся формат акций, который не требовал предварительного согласования и позволял быстро отреагировать на общественно значимые события.

В марте 2016 г. МВД предложило запретить выезд из страны лицам, подозреваемым в экстремистской деятельности, а также осужденным за экстремизм. Вместе с тем разработать список стран, для пребывания в которых россияне должны будут представлять обоснования, например, страны Ближнего Востока, ряда регионов Юго-Восточной Азии, где обстановка неспокойная.

¹ <http://article20.org/ru/content/doklad-svoboda-sobranii-v-rossii-v-2016-godu#.WbKz5DNt68o>

В июне 2016 г. Госдума РФ приняла сразу во втором и третьем чтении так называемый «анти-террористический пакет» законопроектов депутата Госдумы Ирины Яровой и члена Совета Федерации Виктора Озерова. Принятые поправки значительно ужесточают ряд законов. В частности, в УК РФ внесена статья о неодоносительстве: за «несообщение о преступлении» (терроризм, захват власти и посягательство на жизнь государственного деятеля) будут сажать на срок до одного года. По делам о терроризме снижен возраст привлечения к уголовной ответственности до 14-летнего возраста. «Пакет Яровой» ужесточает контроль за перепиской. Операторов связи обяжут в течение полугода хранить сообщения пользователей, а также предоставлять государственным органам средства для декодирования зашифрованной переписки. УК также дополнен новым составом преступления – «склонение, вербовка или иное вовлечение» в организацию массовых беспорядков. За такие действия предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет.

23 июня 2016 г. президент России Владимир Путин подписал закон «Об основах системы профилактики правонарушений России». В частности, закон вводит понятие «антиобщественного поведения»: таким поведением будут считаться действия, «нарушающие общепринятые нормы поведения и морали» – явно оценочное понятие, которое может привести к ряду злоупотреблений. Закон дает право сотрудникам МВД собирать данные о гражданах, ранее не привлекавшихся к ответственности, но имеющих склонности к правонарушениям.

Попытки ввести официальные ограничения на реализацию права на свободу собраний предпринимались на уровне регионов неоднократно. Де факто они существуют на Северном Кавказе, где практикуется разрешительная система проведения публичных мероприятий, в то время как в законе прописана уведомительная. Согласно букве закона, организаторы должны уведомить власти о своем желании провести пикет. Власти, в свою очередь могут обоснованно рекомендовать изменить время и место проведения пикета – однако, формально у них нет полномочий разрешать или запрещать проведение подобных мероприятий. Такие неформальные практики стали общим местом в этих республиках и могут быть распространены на другие регионы РФ².

10 мая 2017 года был подписан Указ президента России Владимира Путина об особых мерах безопасности во время проведения Кубка конфедераций в 2017 году и чемпионата мира по футболу в 2018 году. Согласно этому указу в некоторых регионах на ограниченный период вводится жесткая разрешительная система проведения публичных мероприятий, требующая согласования с Федеральной службой безопасности. Данный президентский указ не уникален – аналогичное ограничение действовало во время проведения олимпиады в Сочи, но масштабы были значительно меньше.

Защита права на свободу собраний в судебных инстанциях Российской Федерации

В марте 2016 г. Свердловский районный суд Костромы присудил активисту Николаю Алексееву взыскание в размере шесть тысяч рублей в качестве компенсации за запрет на проведение ЛГБТ-акций.

² <https://www.opendemocracy.net/od-russia/alexey-kozlov/vesna-protestov>

Таганский суд Москвы постановил выплатить компенсацию морального вреда четверым бейсджамперам, которые проходили обвиняемыми по делу о покраске звезды на сталинской высотке, но были оправданы. Каждый из них получит около 90 тысяч рублей за неправомерные действия правоохранительных органов по отношению к ним.

В ноябре 2016 г. в Ульяновске Ленинский районный суд отказался арестовывать активиста «Левого блока» Даниила Алферьева, которого Следственный комитет обвиняет в экстремизме за выступление на митинге КПРФ 7 ноября 2014 года. Сейчас активист отпущен под подписку о невыезде.

Председатель Верховного суда РФ Вячеслав Лебедев на основании решения Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) поставил вопрос о признании незаконным ареста и содержания под стражей трех фигурантов дела о массовых беспорядках на Болотной площади Москвы – Ильи Гущина, Артема Савелова и Леонида Ковязина, и внес в президиум суда представление о возобновлении производства.

Защита права на свободу собраний в судебных в Европейском Суде по правам человека и иных структурах Совета Европы

В январе 2016 г. ЕСПЧ вынес решение по жалобе россиянина Евгения Фрумкина, который был арестован на 15 суток после задержания во время митинга на Болотной площади 6 мая 2012 года. Россия должна будет выплатить Фрумкину компенсацию в 25 тысяч евро.

ЕСПЧ признал задержания одиночных пикетчиков в России нарушением статьи 11 Конвенции о защите прав человека и присудил им 35 тысяч евро.

В июле 2016 г. ЕСПЧ коммуницировал жалобы 15 задержанных на публичных мероприятиях в Москве 21 февраля и 30 декабря 2014 года.

В октябре 2016 г. ЕСПЧ присудил компенсацию в 1300 евро матери участника арт-группы «Война» Леонида Николаева за его арест в 2010 году, который обжаловал содержание под стражей, онако умер в 2015 году.

Фигуранту «болотного дела» Ярославу Белоусову ЕСПЧ обязал выплатить компенсацию 12,5 тысячи евро за нарушение четырех статей Европейской конвенции о защите прав человека. Также ЕСПЧ коммуницировал жалобы фигурантов болотного дела Алексея Гаскарова и Ильи Гущина и придал им приоритет. Ранее ЕСПЧ объединил семь жалоб болотных узников в единое производство. Павел Чиков (АГОРА) отмечает значительный прогресс в продвижении жалоб по болотному делу в ЕСПЧ. Он также не исключает возможности вынесения пилотного постановления, в котором ЕСПЧ выразит системную позицию по практике проведения публичных мероприятий в России – интерес суда к таким мероприятиям за последние пару лет резко вырос.

В ноябре 2016 г. ЕСПЧ присвоил приоритетный статус жалобе Ильдара Дадина и потребовал у России предоставить его медицинские документы и провести обследование Дадина, причём сделать это должны независимые от Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) врачи.

В декабре 2016 г. ЕСПЧ обязал Россию выплатить компенсацию 5 тысяч евро и оплатить судебные издержки в размере 3 тысяч евро задержанным на «Марше несогласных» в 2007 году Гарри Каспарову, Льву Пономареву, Александру Аверину и еще четырем активистам.

2.2. Показательные кейсы последних годов: обзор

Болотное дело

В январе 2016 г. суд в Рязанской области удовлетворил просьбу фигуранта «болотного дела» Александра Марголина об условно-досрочном освобождении.

В марте член федерального политсовета партии «Парнас» Наталья Пелевина стала подозреваемой «болотному делу». Следствие подозревает Пелевину в организации массовых беспорядков, после допроса в качестве подозреваемой будет решен вопрос о мере пресечения в отношении ее.

30-летний житель Астрахани Максим Панфилов был задержан в четверг, 7 апреля 2016 г., и доставлен в Москву. Панфилову предъявлено обвинение в участии в массовых беспорядках и применении неопасного для жизни и здоровья насилия в отношении представителей власти.

В апреле столичный суд по ходатайству следователя наложил обеспечительный арест на имущество лидера движения «Автономное действие» Дмитрия Бученкова, обвиняемого в участии в массовых беспорядках на Болотной площади в Москве.

В августе Басманный суд Москвы продлил Дмитрию Бученкову и Максиму Панфилову сроки содержания в СИЗО до 2 декабря 2016 и 7 января 2017 года соответственно. В ходе слушаний выяснилось, что срок следствия по Болотному делу продлен до 6 марта 2017 года.

Проблемы с обеспечением безопасности участников акций

В феврале 2016 г. в Москве совершено нападение на активиста Вадима Коровина, который планировал вести митинг на Красных Воротах, организованный в поддержку 35-й статьи Конституции РФ, гарантирующей защиту частной собственности.

Председатель партии «Парнас» Михаил Касьянов перенес запланированную на 13 февраля 2016 г. встречу в Нижнем Новгороде из-за нападений на него и его соратников днем ранее. По словам Касьянова, в нападениях, участвовали активисты «Антимайдана» и «Народного освободительного движения (НОД)».

В Челябинске 26 февраля избит организатор митинга памяти Бориса Немцова Вячеслав Кислицин. Активист поступил в больницу со сломанным ребром и сердечным приступом. В нападавших Кислицин опознал сотрудников Центра по противодействию экстремизму.

В марте 2016 г. активист Сергей Мохнаткин избит шестью сотрудниками ФСИН в колонии №4 Архангельской области после попытки препятствовать переводу в СИЗО Котласа.

В апреле 2016 г. в московском Доме кино совершено нападение на победителей школьного конкурса «Человек в истории. Россия – XX век», организованного «Мемориалом». Детей, участвующих в конкурсе, а также гостей церемонии закидали яйцами и зеленкой активисты НОДа.

17 мая 2016 г. в аэропорту Анапы казаки избили сотрудников Фонда борьбы с коррупцией (ФБК) Алексея Навального. В результате нападения пострадали шесть человек, один был госпитализирован.

Ночью с 8 на 9 сентября, на пожарных Гринпис России на Кубани напали восемь вооружённых человек в масках. Два гринписовца были госпитализированы с переломами. Нападавшие порезали палатки, повредили автомобили, украли кое-что из техники.

В сентябре в Сахаровский центр ворвались неизвестные и потребовали закрыть выставку фотографа Александра Васюковича, посвященную погибшим во время боев на Донбассе украинским солдатам.

Виктор Капитонов, задержанный 7 октября 2016 г. в Москве во время одиночного пикета в память журналистки Анны Политковской, при задержании сотрудниками полиции получил перелом руки и был госпитализирован.

В декабре 2016 г. томский видеоблогер Александр Сидоров, известный под ником SiberianGuyRu, устроил в Махачкале одиночный пикет с плакатом «Ненавидеть геев – это антинаучное заблуждение» и был избит.

Антикоррупционные протесты (в марте и апреле 2017 года)

В марте и апреле 2017 г. в России прошли заметные и массовые протестные выступления. Самой громкой стала акция «АнтиДимон», инициированная Алексеем Навальным и Фондом борьбы с коррупцией (ФБК). 26 марта десятки тысяч людей в большинстве регионов (не только в региональных центрах, но и малых городах) России вышли с антикоррупционными лозунгами. В большинстве регионов акция прошла мирно, но в Москве власти пошли на массовые задержания. Одновременно с антикоррупционными митингами в больших городах, на дорогах страны дальнбойщики вновь перешли в активную фазу борьбы с новой системой дорожных взносов «Платон».

29 апреля прошла акция «Надоел», призыв к которой исходил от движения «Открытая Россия», – при этом, наибольшую известность получила не сама акция, а предшествующее внесение американской и британской «Открытой России» в список «нежелательных организаций» и незаконный обыск в московском офисе движения, с изъятием техники и материалов.

В отличие от протестов 26 марта 2017 г., акция «Надоел» была малочисленной и, по сути дела, провальной: отчасти из-за своей странной формы (отчасти из-за неудачной мобилизации участников, т.к. практически не было прямых и регулярных призывов выйти на акцию), и неумения конвертировать репрессии против организации в медиаповоды и призывы выйти на акцию: нигде не говорилось, что внесение в список нежелательных и последующий обыск связан именно с предстоящей акцией.

На новую волну протеста власти отреагировали предсказуемо – массовыми арестами, задержаниями, обысками и другими способами ограничения гражданских прав. Вероятность возникновения нового дела, аналогичного по масштабам Болотному, «Дела 26 марта», очень велика. Очевидно, что власти по-прежнему очень боятся уличных протестов и не понимают, почему они случаются.

Против участников протестов были возбуждены как уголовные, так и административные дела. Число задержанных как и число возбужденных административных дел может сравниться только с первым днем протестов «за честные выборы» в 2011 году. Даже во время разгона демонстрации 6 мая 2012 года задержанных было в разы меньше.

По официальным данным Мосгорсуда, в Тверской суд за это время поступило 732 административных дела задержанных 26 марта на Тверской улице. Речь также идет о десятках дел в регионах. Известно о 89 административных делах в Санкт-Петербурге. К административному аресту от 2 до 25 суток в Москве на данный момент приговорено 64 человека.

Штрафы присуждены не менее чем 543 задержанным в Москве. Размер штрафа – 10 – 20 тыс. руб. По всем известным административным делам в Москве задержанные признаны виновными. Судебные разбирательства носили формальный, неправовой и обвинительный характер.

2.3 Применение силы, незаконные задержания, непропорциональное ограничение мирных собраний

Запреты публичных мероприятий

В феврале 2016 г. заявители траурных мероприятий в Нижнем Новгороде, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге сообщили об отказах городских властей согласовать марши и пикеты в годовщину убийства Бориса Немцова.

В марте 2016 г. власти Симферополя³ запретили проведение любых публичных мероприятий, ужесточив ограничения на публичные акции из-за введения в Крыму режима чрезвычайной ситуации (ЧС), не распространяющийся лишь на публичные мероприятия, проводимые органами государственной власти и местного самоуправления.

Власти Санкт-Петербурга запретили гей-парад и два ЛГБТ-митинга, запланированные на апрель и май, в том числе «Радужный флешмоб», проводящийся в северной столице с 2009 года. Среди прочего, власти сослались на то, что их проведение приведет к нарушению федерального запрета пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних.

Организаторы традиционного московского RAW-Fest, который должен был состояться 9-10 июля 2016 г., объявили о его отмене из-за давления властей.

³ В связи с важностью вопроса о свободе мирных собраний для соблюдения прав человека автор рассматривает протестную активность в Крыму в этом разделе – прим. ред.

Судебные и иные преследования организаторов

В январе 2016 г. Преображенский суд Москвы объявил в розыск пенсионера Владимира Ионина. Ионов обвиняется в неоднократном нарушении порядка проведения пикетирования (статья 212.1 УК РФ), сумма штрафов по административным делам составила 320 тысяч рублей.

В мае 2016 г. активиста Дмитрия Воробьевского принудительно доставили в стационар, где привязывали за руки и за ноги к кровати, делали уколы и давали таблетки, отказываясь сообщить названия препаратов. 12 мая суд принял решение об отсутствии оснований для принудительной госпитализации Воробьевского, который был освобожден в зале суда.

В отношении анархистки Елизаветы Цветковой возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 282 УК РФ (возбуждение ненависти и вражды к социальной группе «сотрудники полиции»). Цветкова обвиняется в том, что скачала листовку с критикой правоохранительных органов, распечатала ее и расклеила на остановках общественного транспорта и фонарных столбах.

Дмитрий Бойнов, защитник парка «Дубки» в Москве – в августе стал фигурантом уголовного дела. После допроса Бойнов узнал, что в отношении него заведено уголовное дело по ч. 2 ст. 213 УК (хулиганство, совершенное группой лиц по предварительному сговору, либо связанное с сопротивлением представителю власти). Максимальное наказание по данной статье составляет семь лет лишения свободы.

Судья Тверского районного суда Алеся Орехова 14 октября приняла решение назначить активисту Роману Рословцеву наказание в виде 20 суток административного ареста по ч. 8 статьи 20.2 КоАП (повторное нарушение участником публичного мероприятия порядка его проведения). Рословцев был задержан днем ранее на Красной площади с плакатом «Не боюсь 212.1».

В ноябре Члены Совета по правам человека закончили работу в карельской колонии, где содержится оппозиционер Ильдар Дадин, изложенные им факты насилия находят подтверждение, сообщил во вторник член СПЧ Игорь Каляпин. Ранее жена Дадина сообщила о том, что ее мужа в колонии бьют, пытаются и угрожают убить.

Прекращение мероприятий, не требующих согласования с властями

В январе оппозиционный активист Марк Гальперин был задержан при проведении пикета против системы «Платон» на Манежной площади. В отношении Гальперина возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 212 УК РФ (неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования).

В Нижнем Новгороде полиция помешала встрече дальнбойщиков, протестующих против налога на проезд по федеральным трассам в рамках системы «Платон».

В Москве несколько членов оппозиции задержаны возле здания администрации президента. Членов партии «Яблоко» задержали при попытке провести серию одиночных пикетов против главы Чечни Рамзана Кадырова.

10 марта полиция Сыктывкара задержала правозащитника Игоря Сажина во время одиночного пикета против нападения на журналистов и правозащитников из «Комитета по предотвраще-

нию пыток» на границе Чечни и Ингушетии.

В апреле рядом с Госдумой полиция задержала участников одиночных пикетов, которые требовали импичмента президента РФ Владимира Путина. Поводом для пикетов послужила утечка «Панамского архива».

В июне в Санкт-Петербурге разогнан 51-й велосипедный ночной парад «Белые Ночи», в котором приняли участие более 1000 велосипедистов. По словам организатора Ильи Гуревича, полиция задержала соорганизатора велопробега Михаила Иванова, которого доставили в отдел полиции Адмиралтейского УМВД.

Нарушения на согласованных публичных мероприятиях

На первомайском шествии в Петербурге были задержаны 11 человек – ЛГБТ-активисты, и два человека из колонны феминисток, а также общественник Всеволод Нелаев.

В мае 2016 г. новосибирца Артема Лоскутова, одного из организаторов ежегодных шествий «Монстрация», признали виновным по ч. 1 ст. 20.2 КоАП (Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования) и присудили штраф в размере 20000 рублей. Какими именно действиями Лоскутов нарушил закон, судья не пояснила.

В августе 2016 г. сотрудники ОМОНа окружили фермеров и дальнбойщиков, которые хотели провести «тракторный поход» в Москву, и погрузили в автобус для задержания.

В сентябре 2016 г. на участниц протестной акции в Беслане, задержанных полицией, составлены административные протоколы по статье о нарушении порядка проведения митинга. Во время траурных мероприятий пять женщин сняли куртки, под которыми были футболки с надписью «Путин – палач Беслана»

2.4. Развитие новых тенденций

Нововведением являются штрафы для родителей несовершеннолетних участников антикоррупционных акций (Свердловская область, Хабаровский край), а также внесудебное давление (приход сотрудников ФСБ и МВД на занятия и домой, вызовы родителей в комиссии по делам несовершеннолетних и прокуратуру и т.д.) на несовершеннолетних и их родителей. Предыдущая практика по задержаниям несовершеннолетних на акциях практически отсутствует и мы наблюдаем становление нового репрессивного механизма.

«Если раньше крутые косяки полиции не прокатывали хотя бы через раз, сейчас Тверской суд глотает просто все» – говорит общественный защитник Сергей Шаров-Делоне, работающий в Москве. «Проходит и то, что человек может был задержан в 15:00 за нарушение на митинге, несогласованном с 16:00 до 19:00, и то, что в деле нет больше половины документов, и то, что заседания проходят без вызова свидетелей в суд» – также замечает общественный защитник.

Аналогичная ситуация складывается в других городах. Например в Самаре активиста осудили за участие в пикете, хотя он был задержан до его начала и находился в полиции во время его

проведения. Такие исключения, как с пенсионеркой из Архангельска, подтверждают общую тенденцию. Напомним – пенсионерку Марину Венчикову пытались привлечь к административной ответственности за опубликованную в одной из групп Вконтакте фотографию, на которой, по версии правоохранительных органов, она проводит несогласованный пикет: стоит в окружении граждан с плакатом «Путин – не Россия, Россия – это мы». В итоге Октябрьский районный суд города Архангельска постановил, что в действиях Венчиковой отсутствует состав административного правонарушения.

Пока (в большинстве случаев) российские суды выносят обвинительные решения все же по реально задержанным (хотя и с многочисленными нарушениями) на публичных мероприятиях. Но в перспективе стоит рассматривать и возможность привлечения фото и видеозаписей для увеличения количества административных дел.

В целом текущая ситуация с административным преследованиями не сильно отличается от предыдущих акций с массовыми задержаниями. Приказа «мочить» не было, но и никто не должен «уйти ненаказанным». Нововведением являются штрафы для родителей несовершеннолетних участников антикоррупционных акций (Свердловская область, Хабаровский край), а также внесудебное давление (приход сотрудников ФСБ и МВД на занятия и домой, вызовы родителей в комиссии по делам несовершеннолетних и прокуратуру и т.д.) на несовершеннолетних и их родителей. Предыдущая практика по задержаниям несовершеннолетних на акциях практически отсутствует и мы наблюдаем становление нового репрессивного механизма.

Наряду с административными делами, возбуждено немало уголовных дел. Дело о насилии в Москве (пять фигурантов) и Волгограде (применение насилия к представителю власти), а также попытка возбуждения такого дела в Петрозаводске. Эти дела характеризуются торопливостью и давлением со стороны правоохранителей на подозреваемых. Так 28-летнего актера Юрия Кулия задержали 4 апреля. По версии следствия, 26 марта на Пушкинской площади в Москве он схватил нацгвардейца за руку и тем самым причинил ему «физическую боль». По словам адвоката Липцера, сотрудник Нацгвардии не пострадал – у него не зафиксировано никаких повреждений. После задержания Кулий признал свою вину (что, по мнению адвоката было ошибкой). Его дело рассматривается в особом порядке – без изучения доказательств и допроса свидетелей. Как ожидается, Тверской районный суд Москвы вынесет приговор Кулию уже 12 мая.

Акции 26 марта и теракт в Санкт-Петербурге были использованы властями некоторых регионов для ограничения права граждан собираться мирно и без оружия. Так в Воронеже анти-террористическая комиссия распорядилась «принять меры по ограничению проведения публичных и массовых мероприятий на территории городского округа город Воронеж». Власти Томска перенесли «гайд-парк» из центра в промышленную зону на северо-востоке города. Именно там 26 марта состоялся митинг против коррупции. Власти Самары исключили место проведения акции из списка гайд парков. Аналогично поступили власти Оренбурга.

При этом зафиксировано несколько случаев удачного обжалования запретов мероприятий 26 марта в регионах. Так, Псковский городской суд признал неправомерным запрет мероприятия 26 марта. Возможно предположить, что установка была на недопущение активности именно 26 марта, а дальнейшие действия были оставлены без «административного сопровождения».

Роль организаторов акции вновь становится значимой. Непосредственное участие Алексея Навального в своей собственной акции, как и полученные 15 суток ареста, безусловно, работа-

ют на его репутацию. В ситуации, когда масс-медиа намеренно не говорят об акциях, распространение информации об организации и течении протеста становится очень важным. Это практически возврат во времена инициативы indymedia. Именно поэтому пришли с обыском в ФБК – для того, чтобы прервать прямую трансляцию, а заодно найти материалы для возбуждения новых дел.

Удар по «Открытой России» был упреждающим. Каковы будут последствия внесения американской и британской «Открыток» в список «нежелательных» организаций, пока не ясно. Но и иллюзий насчет заявления прокуратуры «что это не отразится на деятельности российского движения» питать не стоит. Если внимательно изучить репрессивную часть закона о «нежелательных организациях», то станет понятно, что преследования будут индивидуальными.

III. Рекомендации

1. Законодателям РФ:

- в идеале необходимо вернуться к варианту ФЗ 54 до изменений 2012 года с сохранением главы по «гайд-паркам»;
- минимальные «косметические» изменения, которые хотя бы приблизят текущую версию закона к международным нормам и соблюдению Европейской конвенции по правам человека – отказ от уголовного преследования «неоднократных нарушителей», сокращение штрафов как минимум в 10 раз, отказ от «поражения в правах» неоднократных нарушителей ФЗ 54.

2. Рекомендации в адрес международных органов (Комитету Министров и Парламентской Ассамблее Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, спецдокладчику ООН по свободе собраний, Венецианской комиссии):

- выразить в адрес Российской Федерации чрезвычайную озабоченность по факту отказу государства от правового регулирования и обеспечения фундаментальной свободы собраний на национальном уровне и опасностью произвольного ограничения свободы собраний региональными органами власти;
- провести мониторинг и обсуждение ситуации по правовому регулированию свободы собраний в Российской Федерации и подготовить предложения по приведению норм российского национального законодательства к приемлемым стандартам в обеспечении свободы собраний.
- усилить контроль за исполнением решений ЕСПЧ и Комитета по правам человека в России в части мер общего характера. Инициировать процедуру слушаний по обсуждению отчетов Российской Федерации об исполнении решений ЕСПЧ и Комитет а по правам человека по свободе собраний;
- поддержать инициативу о создании постоянного экспертного органа — рабочей группы по правовой защите свободы собраний. Предусмотреть условия и возможности рабочей группы в оперативном вынесении заключений при обращении с заявлениями от правозащитных НПО по фактам грубых и массовых нарушений свободы собраний. Впоследствии такие экспертные заключения с оценкой факта нарушения (соблюдения) международных принципов свободы собраний могли бы быть представлены в национальные суды.

Украина

(Сергей Баглай)

*аналитик Экспертной группы
«Полиция под контролем»*

I. Краткое изложение материала

Соблюдение свободы мирных собраний в Украине имеет особое значение, ведь именно его грубое нарушение органами правопорядка в ночь на 30 ноября 2013 побудило общественность к дальнейшим протестным действиям.

После Революции достоинства острыми стали вопросы реформирования органов власти, в том числе органов правопорядка. МВД и судебная система, которые раньше небрежно относились к своим обязанностям по обеспечению реализации гражданами права на мирные собрания, стали объектом пристального внимания общественности. Тем не менее спустя 3 года реформы не завершены и находятся под угрозой их консервации или полного прекращения.

Изменилась динамика в области судопроизводства по делам о запрете мирных собраний: уменьшилось как количество исков о запрете собраний, так и процент «запретительных» решений судов. К примеру, в 2016 было рассмотрено всего 19 исков о запрете митингов, из которых удовлетворили лишь 8. Это в шесть раз меньше чем в 2014 году и в два раза – в 2015 году. Проблема сместилась из судебной плоскости в сферу правоприменения.

Существенное влияние на практическое воплощение права на свободу мирных собраний в Украине имеет реформа МВД, которая началась в 2014 году. Создание в 2015 году Нацполиции, как отдельного органа исполнительной власти стало значительным шагом на пути к уменьшению политического давления на правоохранительную систему. Тем не менее, влияние политики на полицию остается ощутимым, в том числе через неформальные практики. Полицейский корпус до сих пор остается анонимным – часть полицейских не имеет индивидуальных опознавательных знаков, а военное формирование с правоохранительными функциями – Национальная гвардия Украины привлекается к любому мирному собранию по умолчанию.

Правоохранительные органы стали реже привлекать организаторов и участников мирных собраний к административной или уголовной ответственности. При этом, увеличилось количество немирных собраний с применением оружия и насилия. Негативной тенденцией стало привлечение молодчиков спортивного телосложения, так называемых «титушек», которые в большинстве случаев применяют насилие в отношении протестующих. При это нередко полиция проявляет бездействие.

II. Полный отчет

2.1 Правовые рамки

Регулирование свободы мирных собраний

1. Конституция Украины (ст. 39) гарантирует гражданам право: «собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, шествия и демонстрации, о проведении которых заблаговременно уведомляются органы исполнительной власти или органы местного самоуправления». Этой статьей устанавливается «уведомительный» порядок реализации свободы собраний, а не «разрешительный» как это было ранее. Ограничить эту свободу может только суд и только в конкретных случаях, предусмотренных Конституцией – «в интересах национальной безопасности, общественного порядка – с целью предупреждения беспорядков или преступлений, для

охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей».

2. Частью украинского законодательства являются международные документы о свободе мирных собраний: Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, практика Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека.

3. ЕСПЧ уделил внимание вопросу реализации свободы мирных собраний в Украине решениями по делам «Веренцов против Украины» (Vyerentsov v. Ukraine, no. 20372/11, ECHR, 11 April 2013), и «Шмушкович против Украины» (Shmushkovych v. Ukraine, no. 3276/10, ECHR, 14 November 2013), где в обоих случаях Суд констатировал нарушение статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

4. Кроме Основного Закона на национальном уровне ответственность за нарушение организации и проведения мирных собраний регулируют отдельные статьи Кодекса Украины об административных правонарушениях, Уголовного кодекса Украины, Кодекса административного судопроизводства и решение Конституционного Суда Украины по делу о заблаговременном извещении о мирных собраниях No 4-рп / 2001 от 19.04.2001 г.

5. В то же время государственные органы и органы местного самоуправления неоднократно применяли Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 № 9306-XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», поскольку только он описывает порядок организации и проведения мирных собраний. После вступления в силу Конституции 1996 года отдельные нормативно-правовые акты в порядке правонаследования могли применяться, однако только в случае, если их положения не противоречат Основному Закону. Соответственно Указ должен был утратить силу, так как он напрямую противоречит статье 39 Конституции: вопреки уведомительному характеру проведения мирных собраний, Указ закреплял разрешительный порядок проведения собраний и обязывал организаторов подавать заявку о проведении собрания не позднее, чем за 10 дней, а также содержал ряд других ограничений.

6. Кроме того, вышеуказанное решение Конституционного Суда Украины от 19 апреля 2001 года не приводит Указ 1988 среди применяемых нормативно-правовых актов, поскольку не рассматривает его как часть действующего законодательства Украины. Однако именно им подкрепляли свои решения суды, решения которых были основной преградой мирным собраниям в Украине. Запрет суда на проведения мирного собрания становился первой и как правило последней преградой в отношении конкретного мероприятия, ведь протестующие не успевали подать апелляцию. Окончательную точку в этом вопросе поставил Конституционный Суд Украины, Решением 6-рп / 2016 от 08 сентября 2016 года он признал этот Указ неконституционным.

7. Законодательство Украины не предусматривает специального (профильного) закона о свободе собраний. Его отсутствие в течение последних двадцати лет в Украине было предметом жарких обсуждений. Ряд законопроектов по этому вопросу был подан на рассмотрение Верховной Рады Украины, однако большинство голосовало против введения такого закона. Чаще всего против подобного закона приводят следующие аргументы: специальное законодательство только создаст дополнительные обязанности для организаторов и участников мирных собраний и, наконец, легализует основания для запрета собраний или для наказания их участников по формальным критериям.

8. После Революции 2013-2014 гг., изменилась динамика в области судопроизводства по вопросам запрета мирных собраний: уменьшилось как количество исков о запрете собраний, так и процент «запретительных» решений судов. К примеру, в 2014 поступило 117 исков о запрете собраний, по которым суд удовлетворил 85. В 2015 количество таких исков уменьшилось до 41, из которых судом было удовлетворено 20. В 2016 было рассмотрено всего 19 исков о запрете митингов, из которых удовлетворили лишь 8¹.

9. По состоянию на начало 2017 года на рассмотрении в Европейском суде по правам человека находилось 8 дел против Украины, которые в основном связаны с протестными событиями Евромайдана 2013-2014 годов. В течение 2016 года не было передано на рассмотрение ни одно дело против Украины по статье 11 Конвенции².

10. Проблема сместилась из судебной плоскости в сферу правоприменения. На данный момент куда больше внимания уделяется правоохранителям, на которых возложены обязанности по обеспечению охраны общественного порядка на мирных собраниях.

Правоохранительные органы

Деполитизация

11. Создание в 2015 году Национальной полиции Украины как отдельного органа исполнительной власти, деятельность которого направляет и координирует правительство через МВД стало значительным шагом на пути к деполитизации полицейского корпуса. Согласно европейским стандартам работы органов правопорядка, в основу нового Закона «О Национальной полиции» была заложена модель распределения функций министра-политика и менеджера-руководителя Нацполиции.

12. В соответствии со ст. 63 Закона Украины «О Национальной полиции» министр внутренних дел заключает с главой Национальной полиции Украины контракт о прохождении службы сроком на пять лет. Такое нововведение в законодательстве усиливает позиции руководителя полиции и уменьшает политическое давление на правоохранительную систему. Даже в случае отставки министра или всего правительства, глава Нацполиции продолжает руководить этим органом правопорядка.

13. Создание Национальной полиции Украины позволило разграничить сферы влияния в Министерстве внутренних дел и создать определенную систему сдержек и противовесов в принятии решений. Реформа полиции была призвана изменить имеющиеся практики, где правоохранительные органы выступали инструментом осуществления политических заказов, которые в ручном режиме координировались Министерством внутренних дел. Начало деятельности Нацполиции – это первый шаг к избавлению министра (как политического лица) от полномочий по оперативному управлению полицией.

14. Тем не менее у министра внутренних дел остается значительный контроль над полицией, в частности: *формирование государственной политики в сфере обеспечения общественной безо-*

¹ Свобода мирних зібрань: Українська версія. Аналітичний звіт. Лютий 2017 // Центр політико-правових реформ / Режим доступу: http://pravo.org.ua/img/zstored/files/DRI-UA_Freedom-of-Assembly_ua.pdf

² Михайло Каменев. Свобода зібрань // Доповідь правозахисних організацій «Права людини в Україні - 2016», Українська Гельсінська спілка з прав людини / Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/svoboda-zibran-m-kamenjev/>

пасности и порядка, решение о распределении бюджетных средств, согласование при назначении на ключевые должности в полиции.

15. Несмотря на то, что политическая нейтральность является принципом деятельности полиции (ст. 10 Закона Украины «О Национальной полиции»), согласно которому полиция обеспечивает защиту прав и свобод человека независимо от политических убеждений и партийной принадлежности, а в своей деятельности не зависит от решений, заявлений или позиций политических партий и общественных объединений – влияние политики на полицию остается ощутимым, в том числе через неформальные практики в их работе.

Анонимность правоохранительного корпуса

16. К 2014-му ключевой силой милиции в сфере общественной безопасности было специальное подразделение милиции общественной безопасности «Беркут» (переформатированный «ОМОН», известный на постсоветском пространстве). Общественность неоднократно обращала внимание на непропорциональность действий и злоупотребление властью и превышение служебных полномочий на мирных собраниях бойцами «Беркута». Humans Rights Watch заявляла, что сотни людей получили ранения в результате силовых действий спецподразделений милиции в начале декабря 2013 г. Международная консультативная группа в отчете, опубликованном 31 марта 2015 г., приводит веские доказательства, что за большинством убийств, совершенных 20 февраля 2014 г. в Киеве, ответственны бойцы спецподразделения «Беркут».

17. Приказом №144 от 25 февраля 2014 года «О ликвидации специальных подразделений милиции гражданской безопасности “Беркут”» формирование прекратило свое существование. «Беркут» олицетворял институциональные проблемы органов правопорядка: милитаризацию и анонимность. Ликвидация этого формирования несколько улучшила ситуацию с надлежащим обеспечением охраны мирных собраний в Украине, но сама по себе автоматически не решила проблему анонимности правоохранительного корпуса³.

18. В отчете Международной консультативной группы по расследованию событий на Майдане, в частности, отмечается, что особая сложность в вопросах привлечения к уголовной ответственности для следствия состояла в том, что ни один из правоохранителей, лица которых были полностью закрыты масками, не имел на себе видимых опознавательных знаков, которые позволили бы установить их личность⁴. Это противоречило рекомендациям многих органов Совета Европы, например «Рекомендации REC(2001)10 Комитета Министров государствам-членам о Европейском Кодексе полицейской этики».

19. «Улучшить систему идентификации сотрудников правоохранительных органов, особенно полицейских формирований, для борьбы с беспорядками, с тем чтобы обеспечить их ответственность за свои действия», – призывает Парламентская ассамблея Совета Европы в своей резолюции 2116 (2016) от 27 мая 2016 «О безотлагательной необходимости предотвратить нарушения прав человека во время мирных акций протеста».

20. Несмотря на требования нового закона «О Национальной полиции», решить вопрос идентификации полицейских не удалось до сих пор. В ходе мониторинга последних массовых

³ Oleg Sukhov, Olena Goncharova. Berkut By Another Name: Ukraine's brutal riot police return with a vengeance // KyivPost, 07.07.2017 / Access: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/berkut-another-name-ukraines-brutal-riot-police-return-vengeance.html>

⁴ Звіт Міжнародної дорадчої групи про проведення нагляду за розслідуванням подій на Майдані // Веб-сайт Ради Європи, 31.05.2015 / Режим доступу: <https://rm.coe.int/16802f038c>

акций было установлено, что часть полицейских прикрепляла жетоны к поясам или прятала их за бронезилями. Техническая сторона жетонов также оставляет желать лучшего: номера читаются плохо, а на фото практически неразборчивы.

21. На данный момент Парламент Украины рассматривает законопроекты об идентификации полицейских и военнослужащих Национальной гвардии Украины во время выполнения ими задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Милитаризация

22. К охране мирных собраний привлекали также внутренние войска МВД, на основе которых 13 марта 2014 г. соответствующим законом Верховной Рады была создана Национальная гвардия Украины – военное формирование с правоохранительными функциями. В функции Нацгвардии входит, в частности, участие в обеспечении общественной безопасности и охраны общественного порядка во время проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций и других массовых мероприятий.

23. Привлечение Нацгвардии к охране мирных собраний происходит на основании профильного Закона и Приказа Министерства внутренних дел № 773 от 10.08.2016 «Об утверждении Порядка организации взаимодействия Национальной гвардии Украины и Национальной полиции Украины при обеспечении (охраны) публичной (общественной) безопасности и порядка». Фактически, привлечение нацгвардейцев к любому мирному собранию происходит по умолчанию.

24. Оповестительные знаки для бойцов Национальной гвардии нормативно не предусмотрены, что практически делает невозможной их идентификацию в случаях, когда служащие превышают служебные полномочия.

25. Военнослужащие Национальной гвардии должны неукоснительно подчиняться приказам командиров. Иерархическая структура военного формирования означает, что бойцы не могут по своему усмотрению применять ту или иную тактику, а всегда будут ожидать команду сверху. Когда же речь идет о «преступном приказе», то распознать и отказаться от его выполнения рядовой состав военного формирования на практике фактически не может. Таким образом, во время событий Евромайдана внутренние войска и «Беркут» стали заложниками властных элит и исполнителями политических заказов.

26. Централизация сковывает действия правоохранительных органов в тех случаях, когда действовать нужно немедленно, что делает их беспомощными (например, события под Верховной Радой 31 августа 2015, когда в результате взрыва гранаты погибли четыре нацгвардейца, которые были привлечены к обеспечению порядка в тот день)⁵.

27. Привлечение военных подразделений к осуществлению функции охраны мирных собраний может быть оправдано только при условии выполнения ими вспомогательных функций, но ни в коем случае не основной функции – выполнение позитивной обязанности государства по защите мирных собраний.

⁵ Завдання для поліції: Демілітаризувати охорону мирних зібрань // Веб-сайт Експертної групи «Поліція під контролем» / Режим доступу: http://police-experts.info/legislation/demilitarization_assemblies/

28. С юридической точки зрения сама практика привлечения военнослужащих Национальной гвардии Украины к охране общественного порядка на мирных собраниях вызывает беспокойство, учитывая конституционный запрет на использование военных формирований для ограничения прав и свобод граждан.

Полиция диалога

29. Консультативная Миссия Европейского Союза в Украине (EUAM Ukraine) инициировала запуск «антиконфликтных групп» – «полиции диалога», на которую возлагаются задачи: содействовать проведению массовых мероприятий, защищать право граждан на свободу мирных собраний, поддерживать постоянный диалог с участниками, предотвращать возможные конфронтации и способствовать их деэскалации.

30. Антиконфликтные группы полицейских должны находиться среди толпы людей и быть одеты в яркие жилеты вместо обычного обмундирования подразделений спецназначения. Такие полицейские должны поддерживать постоянный контакт с людьми, чтобы каждый понимал свои права и обязанности, и участники собрания чувствовали себя защищенными.

31. Сейчас сотрудников полиции, которые прошли соответствующий тренинг, 120 на 11 регионов Украины. При том в Киеве отдел превентивной коммуникации к которому принадлежит «полиция диалога» состоит всего из 10 человек. Количественно этого мало, чтобы эффективно влиять на ситуацию. К примеру, на Марше равенства 2017 года «полиция диалога» растворилась среди многочисленной акции. По данным группы общественного наблюдения «ОЗОН», в ходе последних мирных собраний участников антиконфликтной группы не было замечено вообще.

32. В течение июня-июля 2017 был озвучен ряд заявлений по реформированию системы безопасности на массовых мероприятиях. Ключевые позиции: уход от старых шаблонов и силовых методов, приоритет внедрения антиконфликтных групп. Следует отметить, что ведомству удалось идентифицировать проблему – непропорциональное применение силы полицией на мирных собраниях – и также на уровне стратегий предложить прогрессивные подходы к решению данной проблемы⁶.

2.2 Показательные кейсы последних годов: обзор

Политические протесты

33. В Киеве протесты, которые несут определенные политические требования, чаще всего проходят в так называемом «правительственном квартале» – под зданиями Верховной Радой Украины, Кабинета Министров Украины и Администрацией Президента, где охрана дополнительно регулируется на основании Закона Украины «О государственной охране органов государственной власти Украины и должностных лиц». Во время проведения мирных собраний под стенами этих учреждений дополнительно привлекают сотрудников Нацполиции и Нацгвардии, которые обычно выстраиваются в шеренгу, чтобы перекрыть протестующим непосредственный доступ к зданиям органов власти. Такая некоммуникативная тактика органов правопорядка нередко приводит к попыткам протестующих прорвать кордон (границу) правоохранителей.

⁶ Сергей Баглай. Действовать силой нельзя думать // Газета «Зеркало Недели», 11 августа 2017 г. / Режим доступа: https://zn.ua/LAW/deystvovat-siloy-nelzya-dumat-256896_.html

34. 08.04.2016 под Администрацией Президента с требованиями люстрации судей, правоохранительных органов и прокуроров собирались представители «Автомайдана». Митингующие, в частности, требовали, чтобы к ним вышел Петр Порошенко. В знак несогласия с действиями власти они подожгли шины, что позже пресс-секретарем Национальной гвардии Светланой Павловской было названо допустимой формой протеста. Однако именно этот инцидент привел к столкновениям между участниками собрания и полицией, в результате которого один человек получил травмы.

35. Стичками правоохранителей и митингующих под Администрацией Президента Украины сопровождался протест в поддержку блокады отдельных районов Донецкой и Луганской областей 19.02.2017. Митингующие пытались пронести снаряжение для установки палаток, но полиция такие действия запретила. Правоохранителями был установлен металлический забор, за которым разместились отряды Нацгвардии. Около 10 активистов «блокадной» акции силой выломали одну из секций забора, которая разделяла улицу Институтскую на углу с улицей Садовой. После инцидента с забором подошли дополнительные силы правоохранителей и оттеснили участников акции обратно.

36. Отход от некоммуникативной тактики правоохранителей имел место во время протеста в поддержку Михаила Саакашвили 27.07.2017, которую проводили около двухсот активистов возле Администрации Президента. Состоялись небольшие столкновения с правоохранителями. Протестующие попытались прорвать кордон полицейских и нацгвардейцев на улице Банковой. Конфронтацию удалось остановить, когда правоохранители пошли на компромисс и пропустили инициативную группу для переговоров.

Религиозные собрания

37. Крестный ход Украинской Православной Церкви Московского Патриархата стал причиной политических споров в 2016 году. Сопровождая колонны паломников вдоль территории нескольких областей Украины с востока и запада страны, полиция в течение нескольких недель работала в усиленном режиме. По маршруту движения колонн правоохранители проверяли прилегающую территорию. 27.07.2016 в церковных мероприятиях приняли участие около 14 тыс граждан, 28.07.2016 – 15 тыс. К охране общественного порядка было привлечено около 6000 тысяч сотрудников Нацполиции и военнослужащих Нацгвардии.

38. Отчитываясь на брифингах до и после проведения крестного хода, руководство полиции отмечало опасения относительно возможных провокаций. Противники крестного хода, в частности, намеревались разбить палатки на Житомирской трассе с целью не пустить паломников УПЦ МП в Киев, однако полиция не позволила им это сделать. Позже также удалось нейтрализовать потенциальную угрозу от взрыва – по факту обнаружения боеприпасов открыто уголовное производство.

39. В общем полиция задержала 9 граждан, двое из них намеревались бросать куриные яйца по участникам шествия, четверо – имели при себе плакаты, которые могли своим содержанием спровоцировать конфликт. Еще трех человек пригласили в полицию по подозрению в попытке пронести запрещенные предметы на территорию Киево-Печерской лавры. У одного из них полицейские обнаружили газовый баллончик. После установления личности и профилактических бесед всех их отпустили.

40. Для предотвращения возможных провокаций был организован подвоз паломников к месту

проведения церковных мероприятий на Владимирской горке в центре Киева. Кроме того, доступ к этой территории был организован исключительно через рамки металлоискателей, а вещи прибывших верующих проверяли работники полиции. В целом, общественный порядок был обеспечен на должном уровне.

41. 27-28 июля 2017 в торжествах по случаю Крещения Руси приняло участие около 15 000 верующих. Основные торжества проходили на Владимирской горке, где 27 июля собирались прихожане Московского патриархата, а 28 июля – УПЦ Киевского патриархата. Полиция по периметру установила фильтрационные границы с применением металлорамков со стороны Почтовой площади, ул. Трехсвятительской, Костельной и Крещатика.

42. Правоохранительные органы действовали с использованием отработанной в 2016 году стратегии. К тому же следует отметить, что в этом году градус дискуссий вокруг данного религиозного собрания снизился. К охране общественного порядка привлекли 3,5 тысячи полицейских и военнослужащих Национальной гвардии Украины.

Марш равенства

43. Задача обеспечения свободы «Марша равенства» – акции, которая проводится в рамках международного форума в поддержку прав ЛГБТ-сообщества Украины «КиевПрайд», вызвала среди украинских правоохранителей существенные трудности. Так, из соображений безопасности участников, акция была отменена в 2012 году, а в 2014 милиция не смогла организовать охрану собрания. Нападениями на самих сотрудников МВД и их серьезным травмированием сопровождалось мероприятие в 2013, а в 2015 году участников шествия забросали петардами и дымовыми шашками, разбрызгивали слезоточивый газ, в результате чего пострадали десять активистов. Были травмированы и сами милиционеры: девять раненых, одного в тяжелом состоянии забрала карета скорой помощи.

44. В 2016 полиция изменила свою тактику и Марш впервые был проведен в центре Киева, а не на окраинах города, как в предыдущие годы. Кварталы, которыми двигалась колонна демонстрантов, были перекрыты Национальной полицией и Нацгвардией. Были установлены фильтрационные границы с применением металлорамков, действовали пропускные пункты. Стратегию можно определить как «Free Speech Zone» (Территория свободы слова): полиция создает безопасное пространство для выражения взглядов отдельной группы людей. Организация «Human Rights Watch» впервые была довольна проведением «Марша равенства» в Киеве.

45. Марш равенства в 2017 году прошел с использованием отработанной в 2016 стратегии, которая позволила правоохранителям действовать более слаженно и скоординировано. Травмированных во время проведения самого Марша не было, как со стороны демонстрантов, так и тех, кто вышел выразить свое негодование. Полицейские тоже уцелели: руководство отчиталось о «мелких царапинах» у двух сотрудников.

46. Из минусов можно отметить недостаточное количество привлеченных к обеспечению порядка на мероприятии женщин-полицейских. Поверхностная проверка (наружный досмотр) задерживалась у фильтрационных рамок, поскольку сотрудниц полиции было существенно меньше, а в соответствии с Законом «О Национальной полиции» досмотр может осуществлять только лицо соответствующего пола или должно применяться специальный прибор, которые были в мало количестве.

47. На примере двух последних лет прослеживается положительная динамика: количество участников Марша растет. По данным группы общественного наблюдения «ОЗОН», в 2016 году в шестии принял участие около 1200 человек, а в 2017 году – 1600. При этом число привлеченных правоохранителей уменьшилось по сравнению с прошлым годом: с 5,5-6 тыс. личного состава в 2016 до 4984 правоохранителей в 2017. То есть изменилась пропорция количества полицейских по отношению к количеству участников мирного собрания.

48. Существенно уменьшилось количество задержанных: в 2016 году было 57, а в 2017 году всего 6.

49. Следует отметить, что Марш состоялся благодаря как внутренней, так и внешней политической поддержке. В частности, HRW отметили роль Президента Украины, Европейского парламента и отдельных евродепутатов.

2.3 Применение силы, незаконные задержания, непропорциональное ограничение мирных собраний

50. Полиция пытается не допускать использования палаток на собраниях и жестко подавляет любые попытки их установки, несмотря на явную незаконность своих действий. Кроме митинга в поддержку блокады отдельных районов Донецкой и Луганской областей 19 февраля 2017, где именно попытка установки палатки спровоцировала столкновения правоохранителей с протестующими, подобные случаи имели место в ходе контр-собрания против крестного хода в июле 2016 года, несколько раз на митинге предпринимателей в ноябре и декабре 2016 года.

51. На локальном уровне органы местного самоуправления склонны к запретам и строгой регламентации подобных проявлений общественной позиции. Однако местные власти не имеют таких полномочий, ведь только Верховная Рада Украины имеет право регулировать установку палаток с целью проведения мирных собраний.

52. 17.12.2015 Винницкий городской суд обязал Винницкий городской совет демонтировать палатки «Тарифного майдана Винницы». Но уже 25.02.2016 Винницкий апелляционный административный суд отменил это решение и указал, что установка палаток не для коммерческой деятельности, а для проведения мирных собраний не требует никаких разрешений. Такое решение суда базируется как на положениях Конституции Украины, так и на положениях Евроконвенции.

53. Согласно национальному законодательству полиция не имеет права сносить такие палатки без соответствующего решения суда. Что касается военнослужащих Национальной гвардии и сотрудников коммунальных служб, то они не имеют права сносить такие палатки даже с соответствующим решением суда.

54. Непропорциональное вмешательство со стороны правоохранителей прослеживается и в случаях, когда протестующие поджигают шины. Примером может служить вышеописанный митинг под Администрацией Президента 08.04.2016. В конечном итоге пресс-секретарем Национальной гвардии поджигание шин было названо допустимой формой протеста.

55. Полицию и военнослужащих Нацгвардии регулярно привлекают к обеспечению порядка во время конфликтов местных жителей с застройщиками. Правоохранители нередко отчет-

ливо занимают позицию именно застройщика на протестах такого типа и не должным образом обеспечивают условия для выражения позиции местных жителей. При этом застройщики склонны привлекать на свою сторону «титушек» – молодчиков, которые совершают насилие в отношении протестующих при бездействии полиции.

56. В г. Днепре 09.05.2017 неизвестные спортивного телосложения начали потасовку с ветеранами АТО. Чтобы не допустить столкновения, полиция оттеснила ветеранов, среди которых минимум 11 человек получили травмы, двух забрала скорая помощь, у одного – критическая черепно-мозговая травма. По словам свидетелей, полицейские использовали слезоточивый газ и дубинки, а также вырывали у людей телефоны и били камеры, когда их пытались снять. В результате были травмированы 14 человек – 8 участников мероприятия и 6 полицейских. Руководством Нацполиции было инициировано служебное расследование в отношении связи сотрудников правоохранительных органов с «титушками».

57. «Более жестко регламентировать применение слезоточивого газа и иных “менее летальных средств”, с тем чтобы обеспечить более приемлемые и эффективные гарантии, позволяющие свести к минимуму опасность гибели и получения увечий в результате их применения и злоупотребления, а также в результате несчастных случаев, которых можно было бы избежать», – призывает Парламентская ассамблея Совета Европы в своей резолюции 2116 (2016) от 27 мая 2016 «О безотлагательной необходимости предотвратить нарушения прав человека во время мирных акций протеста».

58. Отметим, что остается региональное измерение свободы мирных собраний, где суды и правоохранительные органы действуют в отношении протестов более жестко, чем в столице. Например, г. Харьков в течение нескольких лет, и до Майдана, и после, лидирует в по числу запретов мирных собраний.

59. Одесса долгое время находилась на втором месте по числу непропорциональных ограничений свободы собраний, однако на данный момент демонстрирует отход от тенденций запрета проведения массовых мероприятий. Практика подачи в суд исков о запрете мирных собраний также уходит в прошлое. Правда, для противодействия «нежелательным» собраниям местные власти, включая органы полиции, массово используют практику «минирования» места собрания. То есть перед самым собранием в Нацполицию поступает телефонный звонок о том, что место собрания заминировано. Полиция блокирует это место и не допускает туда никого (так это произошло, в частности, 02.05.2016, в день 2-й годовщины трагического пожара на Куликовом поле). Собрание не происходит, бомбы не найдены, «телефонные хулиганы» так же до сих пор не найдены⁷.

2.4 Новые тенденции

60. Увеличилось количество немирных собраний с применением оружия и насилия по сравнению с периодом до Майдана. Больше всего проявлений насилия было зафиксировано в ходе событий 31 августа 2015, когда во время протеста под зданием Верховной Рады погибли четыре военнослужащих Национальной гвардии Украины.

⁷ Дотримання свободи зібрань в Україні. 2015-16 рік // «ВГО Інститут Республіка» / Режим доступу: <http://inrespublica.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Dotrymannya-svobody-zibrannya-v-Ukrayini-2015-2016-rr..pdf>

61. Возросло количество нападений на мирные собрания со стороны правых движений и «ти-тушек». В большинстве случаев представители полиции не вмешиваются в события или координируют свои действия с нападающими. Примером могут служить события в г. Днепре 09.05.2017. Подобная ситуация имела место 19.03.2016 во Львове на акции ЛГБТ сообщества, когда полиция ограничилась «воспитательными беседами» с «активистами», которые напали на участников акции, бросая камни и используя пиротехнические средства. 25.04.2016 неизвестные в балаклавах напали на мирную акцию протеста у Волынской таможни.

62. Правоохранительные органы стали реже привлекать организаторов и участников мирных собраний к административной или уголовной ответственности.

63. Более благоприятными стали условия проведения демонстраций по случаю Дня памяти депортации крымско-татарского народа на материковой части Украины. Депортация из Крыма крымских татар признана геноцидом крымско-татарского народа постановлением Верховной Рады в 2015 году, а 18 мая назначено днем памяти.

64. Заметна либерализация отношения и предоставления надлежащих гарантий безопасности при охране общественного порядка на Марше равенства в Киеве. При этом сложной остается ситуация в Одессе, где в 2016 году суд сначала запретил демонстрацию, однако при подаче повторной заявки со стороны организаторов мэрия не стала снова подавать иск о запрете собрания. Подобным образом 19.03.2016 Львовский окружной административный суд запретил акцию представителей ЛГБТ-сообщества в центре города, поэтому организаторам пришлось перенести место акции.

65. Протесты с символикой левых движений практически маргинализированы в результате принятого Верховной Радой Закона Украины «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрет пропаганды их символики». В общем промежуточном заключении Комиссии Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) указывается, что введенное Законом регулирование затрагивает права человека, в частности, права на свободу слова, на свободу объединений и собраний и избирательные права. Указывается также на то, что Закон имеет слишком широкую сферу действия и вводит санкции, которые являются непропорциональными законной цели, которую он преследует.

III. Рекомендации

1. Разработать с участием широкого круга представителей общественности и утвердить приказом МВД Украины с последующей регистрацией в Министерстве юстиции Украины инструкцию по обеспечению правопорядка во время проведения мирных собраний и массовых мероприятий. Инструкция должна учитывать решения Европейского суда по правам человека и Руководящие принципы по свободе собраний ОБСЕ / БДИПЧ.

2. Регулярно проводить учения с личным составом по международным стандартам защиты свободы собраний. Как количественно, так и качественно внедрять «антиконфликтные группы» и системно привлекать их к мирным собраниям.

3. Уделить особое внимание пропорциональности полицейских мер, подчеркивая, что следует избегать силового принуждения настолько, насколько это вообще возможно. Строго регламентировать применение слезоточивого газа и иных полицейских средств.

4. Демилитаризовать охрану мирных собраний путем разграничения функций полиции и Национальной гвардии и не привлекать по умолчанию военнослужащих к охране общественного порядка всех без исключения протестных акций.

5. Привлекать к дисциплинарной ответственности полицейских, которые не носят или скрывают индивидуальные нагрудные жетоны.

6. Гарантировать безопасность организаторов и участников любых собраний, включая контр-демонстрации и спонтанные собрания, независимо от их политической позиции. Особое внимание уделять безопасности проведения мирных собраний, которые вызвали резкое неприятие у большинства населения.

7. Обеспечивать безопасность всех собраний независимо от наличия заблаговременного сообщения об их проведении.

8. Не препятствовать установлению палаток и символическому сжиганию шин во время мирных собраний.

9. Реагировать на нападения на участников мирных собраний и привлекать к ответственности применяющих насилие.

10. Вести и публиковать отдельную статистику применения силы полицейскими и военнослужащими Национальной гвардии Украины в отношении участников собраний и количества задержанных во время собраний.

