

В Конституционный Суд Российской Федерации

по делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина В.А.Тетерина

от Автономной некоммерческой организации «Институт права и публичной политики»

129090, Москва, ул. Щепкина, д. 8

почтовый адрес: 129090, Москва, а/я 140

тел.: (495) 608-69-59; 608-66-35

факс: (495) 608-69-15

эл. почта: info@mail-ilpp.ru

<http://www.ilpp.ru>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о международно-правовых стандартах распределения ответственности государства и организаторов публичных мероприятий за обеспечение безопасности и поддержание общественного порядка

I. Введение

1. На рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации (*далее* — Конституционный Суд, Суд) находится дело о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (*далее также* — Федеральный закон № 54-ФЗ) в связи с жалобой гражданина В.А.Тетерина. Пункт 5 части 4 статьи 5 Федерального закона № 54-ФЗ устанавливает, что организатор публичного мероприятия обязан, в частности, обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия. Согласно пункту 6 части 3 статьи 7 указанного закона, в уведомлении о проведении публичного мероприятия указываются, в частности, формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, а также организации медицинской помощи.
2. Заявитель оспаривает конституционность данных положений в той мере, в какой они не содержат определения понятия «формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при проведении публичного мероприятия», что позволяет органам публичной власти произвольно определять, выполнил ли организатор требования, предъявляемые законом к уведомлению о проведении публичного мероприятия.

3. Автономная некоммерческая организация «Институт права и публичной политики» (далее – Институт) является одним из ведущих правовых центров России в области конституционно-правовых и международно-правовых исследований. Институт представляет данное инициативное научное заключение в Конституционный Суд на основании параграфа 34.1 Регламента Суда¹.
4. Предметом настоящего заключения является анализ применимых международно-правовых стандартов в области распределения ответственности организаторов публичных мероприятий и органов публичной власти за обеспечение безопасности и общественного порядка в ходе таких мероприятий, а также оценка оспариваемых положений Федерального закона № 54-ФЗ на соответствие этим стандартам.
5. Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы:
 - 1) Поддержание общественного порядка и организация медицинской помощи во время проведения публичного мероприятия должны находиться в исключительной зоне ответственности органов публичной власти. Организаторы не должны обеспечивать и, следовательно, дополнительно оплачивать публичные услуги, включая охрану правопорядка и медицинскую помощь; такие услуги должны предоставляться органами власти на безвозмездной основе. При этом в случае необходимости организаторы могут участвовать в предварительном планировании, осуществляемом органами власти, обсуждая отдельные вопросы проведения публичного мероприятия, которые требуют повышенного внимания.
 - 2) Предоставление организатором информации о формах и методах обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи направлено на получение органами власти сведений, на основании которых они обязаны определить степень их необходимого участия, оценить возможные риски и выработать стратегию содействия гражданам в реализации их права собираться мирно. Мнение органов власти о неопределённости или недостаточности мер, указанных организатором, не может служить основанием для отказа в согласовании публичного мероприятия.

II. Ответственность государства за обеспечение безопасности публичных мероприятий

6. Как отмечает Конституционный Суд, право на свободу мирных собраний является одним из наиболее значимых проявлений социально-политической свободы личности, а ограничения этого права могут быть введены федеральным законом лишь постольку, поскольку они вызваны целями обеспечения публичных интересов, перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, адекватны социально значимому результату и, не будучи чрезмерными, необходимы и строго обусловлены

¹ Заключение подготовили Г.В.Вайпан (кандидат юридических наук, руководитель судебной практики Института) и О.Г.Подоплелова (старший юрист Института). Институт выражает признательность А. В. Дзедзинскому и А. В. Саленко за участие в подготовке заключения.

этими публичными интересами (постановления от 10 ноября 2017 года №27-П, от 13 мая 2014 года №14-П). Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права. Так, в частности, статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах допускает введение обоснованных ограничений свободы мирных собраний, налагаемых в соответствии с законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Аналогичный подход закреплён и в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которой осуществление права на свободу мирных собраний не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

7. В практике международных органов последовательно признаётся, что указанные положения международных договоров в области прав человека не только предполагают запрет произвольного и неоправданного вмешательства в свободу мирных собраний со стороны государства, но и возлагают на него позитивное обязательство обеспечивать их мирное проведение и безопасность всех граждан. Это находит подтверждение в практике Европейского Суда по правам человека (*далее* – Европейский Суд)², рекомендациях Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (*далее* – БДИПЧ ОБСЕ) и Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (*далее* – Венецианская комиссия Совета Европы)³, а также Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации⁴.
8. Позитивное обязательство по содействию мирному проведению публичных мероприятий и обеспечению безопасности всех граждан осуществляется посредством использования

² Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 15 ноября 2018 года по делу «Навальный против России», жалоба № 29580/12, § 99 (*Приложение № 1*); постановление Большой Палаты Европейского Суда от 15 октября 2015 года по делу «Кудревичюс и другие (*Kudrevious and Others*) против Литвы», жалоба № 37553/05, § 158 (*Приложение № 2*); постановление Европейского Суда от 7 февраля 2017 года по делу «Лашманкин и другие против России», жалоба № 57818/09 и 14 других, § 456 (*Приложение № 3*); постановление Европейского Суда от 5 января 2016 года по делу «Фрумкин против России», жалоба № 74568/12, § 102 (*Приложение № 4*); постановление Европейского Суда от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против России», жалоба № 10519/03 § 27 (*Приложение № 5*); постановление Европейского Суда от 20 октября 2005 года по делу «Уранио Токсо и другие (*Ouranio Toxo and Others*) против Греции», жалоба № 74989/01, § 43 (*Приложение № 6*).

³ Руководящие принципы по свободе мирных собраний (подготовлены БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией Совета Европы). 2-е издание, 2011 год. Пункт 2.2 (*Приложение № 7*).

⁴ Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации от 21 мая 2012 года. А/НRC/20/27. § 33 (*Приложение № 8*).

различных средств до, в ходе и после проведения публичных мероприятий. К таким средствам, согласно подходам международных органов, могут относиться, в том числе:

- обучение сотрудников правоохранительных органов по вопросам содействия проведению публичных мероприятий, включая правовое регулирование собраний, методы снижения риска и способы управления в условиях большого скопления людей, ведение переговоров и др.⁵;
- предварительное планирование мероприятий, в том числе оценка рисков и ресурсов, необходимых для нейтрализации возможных угроз, проработка различных сценариев развития событий⁶;
- регулирование дорожного движения в целях сведения к минимуму его прерывания⁷;
- обеспечение охраны участников мероприятия и поддержание общественного порядка⁸;
- организация дежурства бригад скорой медицинской помощи на месте проведения публичного мероприятия⁹;

⁵ Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями от 4 февраля 2016 года. А/НRC/31/66. § 42 (*Приложение № 9*).

⁶ Постановление Европейского Суда от 21 октября 2010 года по делу «Алексеев против России», жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09, § 75 (*Приложение № 10*); постановление Европейского Суда по делу «Баранкевич против России» (цит. выше), § 33 (*Приложение № 5*); Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями от 4 февраля 2016 года. А/НRC/31/66. § 37 (*Приложение № 9*); Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации от 24 апреля 2013 года. А/НRC/23/39. § 68 (*Приложение № 11*).

⁷ Постановление Европейского Суда по делу «Фрумкин против России» (цит. выше), § 96 (*Приложение № 4*).

⁸ Постановление Европейского Суда по делу «Фрумкин против России» (цит. выше), § 102 (*Приложение № 4*); постановление Европейского Суда от 2 февраля 2010 года по делу «Христианско-демократическая народная партия (*Christian Democratic People's Party*) против Молдовы» (№ 2), жалоба № 25196/04, § 28 (*Приложение № 12*); Промежуточное совместное мнение БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы в отношении проекта Закона Республики Армения о собраниях от 22 декабря 2010 года. CDL-AD(2010)049. § 65 (*Приложение № 13*); Совместное мнение БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы в отношении Закона Украины о мирных собраниях от 19 октября 2010 года. CDL-AD(2010)033. § 41 (*Приложение № 14*).

- последующие беседы с сотрудниками правоохранительных органов в целях обсуждения вопросов прав человека, безопасности, тактики, ресурсов и др. при участии, в том числе, организаторов мероприятия¹⁰.

9. Таким образом, на государстве лежит не только обязательство не допускать произвольное и неоправданное вмешательство в свободу мирных собраний, но и позитивное обязательство обеспечить общественный порядок и безопасность участников публичных мероприятий. Выбор средств для выполнения этого позитивного обязательства в значительной степени определяется властями и охватывает широкий спектр возможных действий (от проведения специального обучения сотрудников правоохранительных органов до детального анализа использованной во время мероприятия тактики). Во всяком случае, обеспечение охраны участников мероприятия, поддержание общественного порядка и организация медицинской помощи находятся в исключительной зоне ответственности органов публичной власти.

III. Допустимые пределы возложения ответственности за обеспечение безопасности публичных мероприятий на их организаторов

10. С учётом того, что, согласно международным стандартам, обязанность обеспечить безопасность участников публичных мероприятий и общественный порядок лежит на органах власти, организаторы таких мероприятий могут выполнять в этом отношении лишь вспомогательные функции. Изменение соотношения ответственности между органами власти и организаторами публичных мероприятий может вызывать «охлаждающий», или сдерживающий, эффект в отношении права на свободу собраний¹¹.

⁹ Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудревичюс и другие (*Kudrevicius and Others*) против Литвы» (цит. выше), § 160 (*Приложение № 2*); Постановление Европейского Суда по делу «Фрумкин против России» (цит. выше), § 96, 102 (*Приложение № 4*).

¹⁰ Сводные рекомендации для государств – членов ОБСЕ в отношении свободы собраний, утверждённые БДИПЧ ОБСЕ 16 декабря 2016 года. § 40 (*Приложение № 15*).

¹¹ Об «охлаждающем» эффекте законодательных мер, которые вводят избыточные обязанности, запреты или санкции для организаторов и (или) участников публичных мероприятий, см. постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Навальный против России» (цит. выше), § 103 (*Приложение № 1*); Мнение Венецианской комиссии Совета Европы от 11 марта 2013 года в отношении Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, вносящего изменения в Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». CDL-AD(2013)003. § 35 (*Приложение № 16*); Мнение Венецианской комиссии Совета Европы от 20 марта 2012 года в отношении Федерального закона Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». CDL-AD(2012)007. § 47 (*Приложение № 17*); Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний (подготовлены БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией Совета Европы). 2-е издание, 2011 год. § 198 (*Приложение № 18*).

11. Так, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы указывают, что «обязанность представить перечень предполагаемых мер, которые будут предприняты организатором [публичного мероприятия] для обеспечения общественного порядка, несовместима с объёмом обязанностей организатора»¹².
12. Оценивая в 2012 году положения части 4 статьи 5 Федерального закона № 54-ФЗ, Венецианская комиссия Совета Европы прямо указывала, что от организатора публичного мероприятия недопустимо требовать осуществления полицейских функций, а его обязанности должны ограничиваться «проявлением надлежащей заботы о предотвращении беспорядков», учитывая, что обязанность властей обеспечить общественный порядок и медицинскую помощь закреплена в части 3 статьи 18 данного федерального закона¹³.
13. Оказание публичных услуг, таких как поддержание правопорядка, медицинская помощь, уборка и др., должно осуществляться на безвозмездной основе, и бремя их оплаты не должно возлагаться на организаторов публичных мероприятий¹⁴.
14. При этом проявление организаторами публичных мероприятий «надлежащей заботы о предотвращении беспорядков», на которое указывают БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы, может принимать различные формы как на этапе планирования мероприятия, так и на этапе его проведения.
15. К примеру, *на этапе предварительного планирования мероприятий* эффективной практикой, которая может способствовать успешному проведению мирных собраний, может являться участие организаторов в оценке рисков, проводимой местными властями. Однако участие организаторов в предварительном планировании, осуществляемом властями, не должно быть обязательным¹⁵.
16. Вопросы, которые могут обсуждаться на данном этапе, включают, например: оценку ожидаемого количества участников; маршрут собрания, если оно не является статичным; особые потребности инвалидов; необходимость привлечения должным образом подготовленных и чётко различимых координаторов, роль которых заключается

¹² Совместное мнение Венецианской комиссии Совета Европы и БДИПЧ ОБСЕ от 18 октября 2010 года в отношении Закона Сербии о публичных собраниях. CDL-AD(2010)031. § 16 (*Приложение № 19*).

¹³ Мнение Венецианской комиссии Совета Европы от 20 марта 2012 года в отношении Федерального закона Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». CDL-AD(2012)007. § 41 (*Приложение № 17*).

¹⁴ Сводные рекомендации для государств – членов ОБСЕ в отношении свободы собраний, утверждённые БДИПЧ ОБСЕ 16 декабря 2016 года. § 32 (*Приложение № 15*); Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями от 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66. § 40 (*Приложение № 9*).

¹⁵ Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации от 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39. § 68 (*Приложение № 11*).

в оказании помощи организаторам, в частности путём информирования и ориентирования участников при проведении мероприятия, но которые не должны использоваться для сглаживания недостатков системы обеспечения безопасности¹⁶; число, расстановка и видимость сотрудников полиции; план действий в конкретных местах при непредвиденных обстоятельствах (например, в местах расположения памятников или транспортных средств либо в опасных зонах) или конкретные вопросы, вызывающие озабоченность полиции или организатора¹⁷.

17. При этом отмечается, что на организаторов публичного мероприятия не может возлагаться обязанность привлекать координаторов, которые во всяком случае не могут подменять собой правоохранительные органы. Их участие должно быть добровольным¹⁸ и может быть рекомендовано исключительно после всесторонней оценки ситуации¹⁹.
18. Что касается непосредственно *проведения публичного мероприятия*, то на этом этапе роль организатора заключается не более чем в принятии разумных усилий по поддержанию мирного характера мероприятий, что предполагает, в первую очередь, следование законным требованиям правоохранительных органов²⁰. Организаторы, согласно практике Европейского Суда²¹ и подходам иных международных органов²², не должны нести ответственность за действия участников публичного мероприятия, в том числе насильственные.
19. *Таким образом, анализ применимых международно-правовых стандартов о роли организаторов публичных мероприятий позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, недопустимо возлагать на организаторов публичных мероприятий ответственность за обеспечение безопасности и поддержание общественного*

¹⁶ Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации от 24 апреля 2013 года. А/НRC/23/39. § 69 (*Приложение № 11*).

¹⁷ Пояснительная записка к Руководящим принципам по свободе мирных собраний (подготовлены БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией Совета Европы). 2-е издание, 2011 год. § 187 (*Приложение № 18*).

¹⁸ Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации от 21 мая 2012 года. А/НRC/20/27. § 31 (*Приложение № 8*).

¹⁹ Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ о подготовке законов, касающихся свободы собраний. Декабрь 2004 года. § 6.1 (*Приложение № 20*).

²⁰ Сводные рекомендации для государств – членов ОБСЕ в отношении свободы собраний, утверждённые БДИПЧ ОБСЕ 16 декабря 2016 года. § 31 (*Приложение № 15*).

²¹ Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудревичюс и другие (*Kudrevious and Others*) против Литвы» (цит. выше), § 94 (*Приложение № 2*).

²² Сводные рекомендации для государств – членов ОБСЕ в отношении свободы собраний, утверждённые БДИПЧ ОБСЕ 16 декабря 2016 года. § 29 (*Приложение № 15*); Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями от 4 февраля 2016 года. А/НRC/31/66. § 26 (*Приложение № 9*).

порядка, поскольку эти функции относятся к компетенции органов публичной власти. Во-вторых, роль организаторов может заключаться лишь в содействии органам публичной власти при выработке стратегии и тактики обеспечения безопасности мероприятия на этапе его планирования, а также в принятии разумных усилий по поддержанию мирного характера мероприятия во время его проведения посредством исполнения законных требований правоохранительных органов.

IV. Заключение

20. Рассмотренные международно-правовые стандарты не допускают возложения на организаторов публичных мероприятий обязанностей по обеспечению безопасности и поддержанию общественного порядка. Учёт этих стандартов для целей конституционно-правового истолкования оспариваемых положений Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» позволяет прийти к следующим выводам.
21. *Применительно к пункту 5 части 4 статьи 5 Федерального закона № 54-ФЗ:* поддержание общественного порядка и организация медицинской помощи во время проведения публичного мероприятия должны находиться в исключительной зоне ответственности органов публичной власти; организаторы не должны обеспечивать и, следовательно, дополнительно оплачивать публичные услуги, включая охрану правопорядка и медицинскую помощь; такие услуги должны предоставляться органами власти на безвозмездной основе. При этом в случае необходимости организаторы могут участвовать в предварительном планировании, осуществляемом органами власти, обсуждая отдельные вопросы проведения публичного мероприятия, которые требуют повышенного внимания.
22. *Применительно к пункту 6 части 3 статьи 7 Федерального закона № 54-ФЗ:* предоставление организатором информации о формах и методах обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи направлено на получение органами власти сведений, на основании которых они обязаны определить степень их необходимого участия, оценить возможные риски и выработать стратегию содействия гражданам в реализации их права собираться мирно. Мнение органов власти о неопределённости или недостаточности мер, указанных организатором, не может служить основанием для отказа в согласовании публичного мероприятия.

Директор
Автономной некоммерческой организации
«Институт права и публичной политики»

О. Б. Сидорович

21 мая 2019 года