**Комментарии Российской Федерации**

**к проекту замечания общего характера № 37 Комитета по правам человека относительно статьи 21 (право на мирные собрания) Международного пакта о гражданских и политических правах**

В связи с подготовкой Комитетом по правам человека проекта замечания общего порядка № 37 (далее – проект), посвященного праву на мирные собрания, закрепленному в статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт), российская сторона хотела бы сообщить следующее.

В контексте реализации права на мирные собрания Российская Федерация исходит из того, что публичным мероприятием признается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Целью публичного мероприятия должно являться свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

В соответствии с российским законодательством организатор публичного мероприятия, в частности, обязан: подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия; обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с соответствующим органом власти; требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, а также прекращения нарушения закона.

Участники публичного мероприятия имеют право: участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях в соответствии с целями публичного мероприятия; использовать различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством; принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны: выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченного представителя соответствующего органа власти и сотрудников органов внутренних дел; соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия; соблюдать требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, если публичное мероприятие проводится с использованием транспортных средств.

Участники публичных мероприятий не вправе: скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности; иметь при себе оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывные устройства, взрывчатые, пиротехнические, ядовитые, отравляющие, огнеопасные вещества, материалы или изделия (за исключением спичек и карманных зажигалок), предметы и химические материалы, которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов; иметь при себе и распивать спиртные напитки; находиться в месте проведения публичного мероприятия в состоянии опьянения.

В отношении подготовленного Комитетом по правам человека проекта замечания общего порядка № 37 российская сторона хотела бы сообщить следующее.

1. Согласно пункту 2 проекта «a failure to recognize the right to participate in peaceful assemblies is a marker of repression». Российская сторона полагает целесообразным исключить указанное положение, поскольку оно носит субъективный оценочный характер и не имеет под собой какой-либо международно признанной нормативно-правовой базы. Возникает также вопрос, будут ли в этом случае ограничения права на мирные собрания квалифицироваться в качестве «признаков репрессий».

2. В пункте 7 проекта указывается, что проведение мирных собраний «can cause disruption, for example of vehicular or pedestrian movement or economic activity». В этой связи представляется целесообразным уточнить, что упомянутые нарушения не должны являться непосредственной целью проведения публичного мероприятия, а лишь представлять собой возможные сопутствующие последствия его проведения.

3. В соответствии с пунктом 14 проекта «assemblies may, in addition to having such an expressive purpose, also serve other goals and still be protected by article 21». В этой связи необходимы дополнительные разъяснения относительно того, что авторы документа подразумевают под термином «other goals».

4. В пункте 19 проекта зафиксирована некая презумпция мирного характера собраний, которая неизвестна международному праву и представляет собой расширительное толкование статьи 21 Пакта. В этом контексте не совсем понятна причина, по которой в обоснование данного тезиса используются пункты 402-403 постановления Европейского суда по правам человека от 7 февраля 2017 г. по делу «Lashmankin and others v. Russia», не имеющие никакого отношения к рассматриваемой в пункте 19 проекта теме.

Равным образом необоснованной видится ссылка на «presumption against restrictions» в пункте 40.

5. Представляется спорным положение пункта 23 проекта о том, что наличие у участников собрания оружия само по себе не означает того, что собрание не является мирным. При доработке данного положения российская сторона считает необходимым учитывать то обстоятельство, что конституции ряда государств-участников Пакта (например, статья 31 Конституции Российской Федерации, статья 8 Основного Закона Федеративной Республики Германии, статья 17 Конституции Итальянской Республики и др.), предусматривают право граждан собираться мирно, но без оружия.

6. Российская сторона не может согласиться с предпринятой в пунктах 28, 34 и 36 проекта попыткой создания некоего привилегированного режима защиты отдельных категорий лиц при осуществлении ими права на мирные собрания. Российская Федерация исходит из того, что закрепленные в Пакте права и свободы, включая право на мирные собрания, гарантируются всем лицам вне зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (статья 2 Пакта).

7. Сомнительным представляется содержащийся в пункте 30 проекта тезис о том, что «counter-assemblies should also be treated in a content-neutral way, and be allowed to take place, where possible, within sight and sound of the assemblies against which they are directed». Как представляется, его реализация на практике может не только негативным образом сказаться на уровне обеспечения безопасности, но и в некоторых случаях спровоцировать открытый конфликт между участниками «конкурирующих» мероприятий. В этой связи российская сторона выступает за снятие упомянутой формулировки.

8. Содержащийся в пункте 35 проекта тезис о том, что бизнес-структуры должны уважать права участвующих в мирном собрании лиц целесообразно дополнить положением о важности соблюдения баланса интересов частных предприятий и граждан, реализующих свое право на участие в соответствующем публичном мероприятии. В равной степени это касается уважения прав частных собственников территорий, на которых организовывается соответствующее мероприятие (пункт 67).

9. С учетом включения в пункт 36 проекта пассажа о том, что «assemblies with a political message should likewise enjoy a heightened level of accommodation and protection», необходимы дальнейшие разъяснения авторов документа относительно того, что они понимают под фразой «heightened level of accommodation and protection».

10. В пунктах 48 и 52 проекта утверждается, что ограничение права мирных собраний по соображениям национальной безопасности и с целью защиты государственной или общественной безопасности, а также нравственности населения допускается только в исключительных случаях. Данный посыл не находит своего подтверждения в статье 21 Пакта, согласно которой для применения ограничений необходимо лишь, чтобы они налагались в соответствии с законом и были необходимы в демократическом обществе.

11. В пункте 49 проекта наряду с жизнью и физической неприкосновенностью целесообразно упомянуть здоровье и психологическую неприкосновенность, которые также могут охватываться понятием «public safety», для обеспечения которой право на мирные собрания может быть ограничено.

12. В пункте 50 проекта указано, что «States parties should not rely on some vague notion of “public order” as a ground to justify overbroad restrictions on the right of peaceful assembly». Вместе с тем ни в данном пункте, ни в других положениях документа его авторы не конкретизируют понятие «public order». Представляется целесообразным восполнить этот пробел.

13. Не вполне обоснованной представляется содержащаяся в пункте 52 проекта трактовка членами Комитета норм морали. Принимая во внимание отсутствие в международном праве определения термина «мораль» подходить к данной теме необходимо с учетом национальных, исторических, религиозных и иных особенностей каждого конкретного государства. Навязывание в этом вопросе каких-то универсальных подходов недопустимо.

14. Формулировка пункта 55 проекта о том, что «restrictions on peaceful assemblies must thus not be used, explicitly or implicitly, to stifle expression of political opposition to a government, including calls for changes of government, the constitution, the political system, or political independence for part of the country» при определенных условиях, как представляется, может входить в противоречие с положениями Пакта. В частности, согласно его статьи 21 право на мирные собрания не является абсолютным и может быть ограничено в соответствии с законом, при условии, если это необходимо в демократическом обществе, в том числе, в интересах государственной или общественной безопасности.

Более того, в некоторых случаях перечисленные в пункте 55 проекта деяния могут подпадать под закрепленные в международных документах определения таких противоправных действий, как:

– «экстремистская деятельность (экстремизм)» (подпункт 3 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом   
и экстремизмом от 15 июня 2001 г.);

– «экстремистский акт» (подпункт 3 пункта 1 статьи 2 Конвенции Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму от 9 июня 2017 г.).

15. Спорным представляется содержащееся в пункте 55 проекта положение о том, что ограничения «should not be used to prohibit insults to the honour and dignity of officials or State organs or to pursue other objectives favoured by the authorities». Несмотря на то, что к государственным служащим, действующим в официальном качестве, и политическим деятелям применимы более широкие пределы допустимой критики, чем к частным лицам, (пункт 59 постановления Европейского Суда по правам человека от 30 мая 2013 г. по делу «OOO «Vesti» and Ukhov v. Russia»), такие прецедентные нормы не могут произвольно толковаться как неограниченное право публично оскорблять государственных служащих и органы государственной власти.

16. Не можем согласиться с содержащимся в пункте 58 проекта тезисом о том, что «the fact that an assembly provokes or may provoke a hostile reaction from members of the public against participants, as a general rule, does not justify prohibition». Российская сторона исходит из того, что угроза возникновения насилия в результате проведения массового мероприятия является достаточным основанием для применения в отношении него ограничительных мер в целях защиты прав и законных интересов других граждан.

17. Как представляется, доработки требует пункт 60 проекта, содержащий утверждение о том, что «generally, the use of flags, uniforms, signs and banners is to be regarded as a legitimate form of expression that should not be restricted, even if such symbols are reminders of a painful past». В частности, российская сторона полагает необходимым дополнить данный пункт положением о том, что ограничения могут быть оправданы в отношении использования нацистской символики, к которой относятся свастика, знамена, значки, атрибуты униформы, приветствия, приветственные жесты и другие отличительные знаки государственных, военных и иных структур, признанных преступными Нюрнбергским Трибуналом. Подобный подход отвечает общему пониманию недопустимости героизации нацизма, закрепленному в резолюциях «Combating glorification of Nazism, neo-Nazism and other practices that contribute to fueling contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance», ежегодно принимаемых Генеральной Ассамблеей ООН подавляющим большинством голосов государств-членов Всемирной организации.

18. Вызывает сомнения содержащийся в пункте 70 проекта тезис о том, что «assembly participants should not be prohibited from wearing face coverings where there is no demonstrable evidence of imminent violence on their part», реализация которого на практике может привести к снижению уровня безопасности при проведении публичных мероприятий. Российская сторона исходит из того, что предусмотренные законом ограничительные меры в рассматриваемой ситуации могут использоваться не только в случаях, когда имеются очевидные доказательства прямого насилия, но и при наличии реальной угрозы его применения.

19. Обращает на себя внимание пункт 75 проекта, предусматривающий, что организаторы массовых мероприятий не должны нести ответственность за действия других участников. Такой подход представляется не вполне обоснованным, поскольку обеспечение мирного характера массовых мероприятий во многом зависит именно от организаторов. В этой связи российская сторона не видит оснований выводить их из-под ответственности в случае, когда их действия явились причиной причинения ущерба.

20. В пункте 85 проекта указано, что основной обязанностью сил правопорядка является обеспечение права на мирные собрания. Что же касается такой важнейшей задачи, как обеспечение общественного порядка, то о ней не упоминается вовсе. Российская сторона считает необходимым восполнить этот пробел.

21. Не вполне очевидными представляются сформулированные в пунктах 93, 94 и 103 проекта ограничения на превентивные задержания и обыски при проведении массовых мероприятия, а также участия в них сотрудников сил правопорядка в штатском. Безоговорочное следование указанным предписаниям, как представляется, может существенно снизить способность правоохранительных органов эффективно и оперативно реагировать на противоправные проявления в преддверии или в ходе массовых мероприятий, а также создать серьезные риски для безопасности их участников.