

СВОБОДА СОБРАНИЙ И АССОЦИАЦИЙ

НЕЗАВИСИМЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Ст. 11 Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод говорит о том, что право граждан на свободные мирные выступления и создание неправительственных организаций может быть ограничено лишь в той мере, в какой это необходимо в демократическом обществе в интересах национальной и общественной безопасности, для защиты здоровья и моральных ценностей или для защиты прав и свобод других граждан. В документах ОБСЕ содержится много уточнений этого положения и рекомендаций странам-участницам по реализации данного положения. Казалось бы, нечего обсуждать, все уже сказано. Однако новые социально-политические условия ставят перед нами новые задачи. И в нынешней ситуации, когда борьба с терроризмом или другие важные обстоятельства порой требуют некоторого ограничения прав и свобод граждан, нужно быть особенно внимательным к тому, насколько соблюдается этот баланс необходимого и достаточного. Где проходит граница обеспечения безопасности и ограничения прав и свобод граждан? Особое внимание здесь, безусловно, следует уделить странам, у которых нет давних и устойчивых демократических традиций, которые провозгласили демократические ценности и ценности прав человека, но еще не научились непреклонно следовать им. Россия в их числе, и на ее примере можно рассмотреть имеющиеся здесь опасности и возможные способы их преодоления.

Когда нам говорят о двойных стандартах, о том, что в развитых демократических странах есть те же нарушения, что и у нас, нельзя с этим не согласиться. Однако принципиальным является вопрос: в какой стране происходят нарушения прав человека, ограничения основных свобод? В стране с демократическими традициями, где есть независимая пресса, независимые суды? или в стране, где демократические традиции отсутствуют, в сознании многих людей довлеют представления многолетнего авторитарного или тоталитарного прошлого, а средства массовой информации превратились в послушных проводников интересов государства, причем в значительной мере под влиянием самоцензуры?

В России ситуация со свободой собраний и ассоциаций за последние несколько лет существенно ухудшилась. Новое законодательство о неправительственных организациях, а также действующий с 2004 года закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не только не способствуют реализации заявленных свобод, но, наоборот, в силу размытых формулировок, позволяют существенно их ограничивать.

Так, например, неправительственной организации может быть отказано в регистрации, если ее наименование «оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан». Понятно, что такое основание является чрезмерно широким и неопределенным и дает представителям регистрирующих органов значительную свободу усмотрения при принятии решения об отказе в регистрации.

По истечении года вступления в силу нового закона об НКО, российские неправительственные организации на основе широкого мониторинга по всей стране подготовили доклад о результатах его применения. Согласно этому докладу, новый закон наделяет государство более широкими полномочиями контроля, позволяет вмешиваться во внутренние дела НКО и в содержание их работы, и в целом носит репрессивный характер. Независимые гражданские организации подвергаются разнообразному давлению со стороны государства (проверки со стороны всевозможных государственных органов, судебные тяжбы, угрозы здоровью и жизни, возбуждение уголовных дел в отношении лидеров организаций и т.д.). В ряде случаев давление приобретает форму кампаний, направленных на уничтожение организации и лишение ее возможностей активной работы.

У нашей организации – Российского исследовательского центра по правам человека - есть свой опыт общения с Федеральной регистрационной службой. В 2005 году она подала заявление в суд о ликвидации нашей организации в связи с якобы многолетним непредставлением сведений о нашей деятельности. Поскольку мы смогли доказать в суде, что ежегодно посылали необходимые отчеты, заявление было отклонено, но вскоре мы получили отказ от ФРС зарегистрировать избранное руководство организации. Мотивировка отказа была смехотворной: директор избран с нарушениями Устава организации. Согласно нашему уставу «Директор избирается по представлению Председателя Правления», а в нашем протоколе было написано: «Председатель Правления предложил избрать Виноградову директором Центра». По логике ФРС следовало написать: «внес представление об избрании». Потребовались длительные переговоры, поддержка Уполномоченного и Совета по правам человека при Президенте РФ, международной общественности. Недавно за аналогичные «прегрешения» – непредоставление ежегодных отчетов – было в судебном порядке ликвидировано Международное молодежное правозащитное движение. Организация сумела доказать, что она ежегодно посылала свои отчеты, но не в Нижний Новгород, как почему-то думали чиновники, а в Москву, в Федеральную регистрационную службу, куда и должна была их посылать. Никто из чиновников, ненадлежащим образом выполняющих свои обязанности, за это не был наказан.

Представители российских НПО считают, что российское законодательство о неправительственных организациях нуждается в существенной корректировке, причем ряд поправок в наиболее проблемные положения закона необходимо принять безотлагательно. Российские неправительственные организации уже разработали поправки к закону, которые позволят соблюсти баланс между интересами властей и гражданского общества и передали их Президенту. Однако ответа до сих пор нет, между тем сейчас нам предстоят выборы и, соответственно, новая Дума, так что на их принятие в ближайшем будущем рассчитывать не приходится.

Что касается свободы собраний, то кадры жестокого разгона «Маршей несогласных» весной 2007 г. в Москве и Нижнем Новгороде, обошли телеэкраны экраны всего мира. Участники этих выступлений подвергались жестокому обращению со стороны милиции и ОМОНа, избиениям и задержаниям.

В 2006 г. возникло новое явление - широкомасштабные задержания и преследования правозащитников и других общественных активистов, направляющихся на конференции, вызывающие раздражение у властей. Так были задержаны десятки человек, намеревающихся принять участие в митингах, проводившихся одновременно с саммитом «Большой восьмерки» в России. Некоторые были избиты, другие подверглись издевательствам. У них незаконно отнимали и уничтожали билеты, их обвиняли в различных правонарушениях – от мелких, в том, что они якобы оказывали сопротивление органам правопорядка или мочились в публичном месте, до серьезных преступлений – незаконное обладание оружием и взрывчаткой. Генеральная прокуратура впоследствии вынуждена была признать эти действия незаконными.

В 2006 и в первой половине 2007 года наблюдался также рост незаконных ограничений свободы мирных собраний, когда власти незаконно запрещали активистам НКО проводить демонстрации и пикеты, избивали, задерживали участников и организаторов и налагали на них административные наказания. Это были всякий раз мирные выступления, например, пикет в память о жертвах Беслана в Москве, пикет памяти Анны Политковской в Назрани и многие другие. Несколько дней назад, Александр Черкасов, член правления общества Мемориал, в ответ на очередной стихийный митинг в Ингушетии, написал в своей статье «Лишить людей возможности открытого протеста — и это относится не только к Ингушетии – это сознательно подтолкнуть их... Куда?». Думаю, что это нужно постоянно напоминать тем ретивым чиновникам, которые отказывают гражданам и организациям в проведении мирных шествий и демонстраций.

Вскоре после окончания весеннего политического сезона, ознаменовавшегося на шумевшими разгонами Маршей несогласных, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Владимир Лукин опубликовал специальный доклад, посвященный соблюдению конституционных прав граждан на проведение публичных мероприятий. Лукин выразил серьезную озабоченность проблемой соблюдения прав граждан на проведение пикетов, митингов, собраний и шествий. В докладе говорится, что установленный Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (2004) уведомительный порядок проведения мероприятий «имеет ... тенденцию к превращению в фактически разрешительный». По мнению омбудсмана, последовательное и неизбирательное привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в ходе публичных мероприятий, могло бы стать ключевым средством профилактики злоупотреблений свободой мирных собраний. Будем надеяться, что публикация и обсуждение доклада помогут изменить ситуацию к лучшему.

Национальные институты прав человека служат важным связующим звеном между неправительственными правозащитными организациями, которые порой исходят из желаемого, но недостижимого, и органами государственной власти, от которых зависит принятие определенных решений. Они способны привести в соответствие желаемое и возможное, содействуя тому, чтобы общественные организации не превращали свои пожелания в ультимативные требования, а представители органов власти не пользовались своей властью для необоснованного ограничения прав и свобод граждан.

В заключение хочу привести еще один пример эффективной работы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации из близкой мне области – психиатрии. В июле этого года в Мурманске была недобровольно госпитализирована активистка оппозиционного власти Объединенного Гражданского Фронта. Обстоятельства стационарирования выглядели сомнительно, и в российских и зарубежных СМИ сразу появились обвинения в использовании психиатрии в политических целях. Уполномоченный по правам человека создал из членов своего Экспертного совета, представителей НПА России, комиссию, которая поехала в Мурманск и разобралась в ситуации. Доклад, подготовленный комиссией, и последующее выступление Лукина на пресс-конференции, позволили, с одной стороны, прекратить кампанию в СМИ о том, что в России отправляют в психиатрические больницы здоровых людей по политическим мотивам, а с другой – четко сформулировать актуальную проблему, которая вышла на первый план и является моделью происходящего в стране: российские психиатры, а вслед за ними суды начали неадекватно широко трактовать понятие опасности, которое является важнейшим условием недобровольного помещения человека в психиатрический

стационар. В психиатрии при применении недобровольных мер в отношении пациентов, постоянно решается вопрос о балансе свободы личности и безопасности общества. С какого момента можно применять недобровольные меры? Ответ на этот вопрос в значительной степени зависит от расстановки приоритетов в устройстве общества, что это: Личность – Общество – Государство, или, наоборот Государство – Общество – Личность. В Российской конституции записано, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», однако в обществе, где нет демократических традиций, граница легко смещается в сторону интересов государства. Это мы видим сейчас на возможности осуществления права на свободу собраний и ассоциаций. И хорошо, что у нас есть такие инструменты, как институт Уполномоченного по правам человека внутри страны, и конференции по человеческому измерению в рамках ОБСЕ - на международном уровне, чтобы обсуждать эти серьезные опасности и искать пути противостояния им.