



Совет при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека

ДОКЛАД
Совета при Президенте Российской Федерации по развитию
гражданского общества и правам человека
по вопросам, связанным с соблюдением конституционных прав
граждан при проведении публичных мероприятий
в Российской Федерации

Москва – 2017

Содержание:

1.	Правовые основания подготовки доклада	3
2.	Нормативные основы реализации права граждан на проведение публичных мероприятий	3
3.	Проведение публичных мероприятий 26 марта и 12 июня 2017 г..	5
3.1.	Согласование публичных мероприятий органами государственной власти: процедурные нарушения	5
3.1.1.	Согласование проведения публичных мероприятий в г. Москве	7
3.1.2.	Проблемы реализации конституционного права на свободу мирных собраний при согласовании публичных мероприятий	8
3.1.3.	Дополнительные ограничения права на свободу собраний в связи с проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года ...	12
3.1.4.	Действия правоохранительных органов во время проведения публичных мероприятий	14
4.	Действия органов судебной власти по рассмотрению дел в отношении граждан, задерживаемых в результате проведения публичных мероприятий	23
5.	Рекомендации Совета по вопросам, связанным с соблюдением конституционных прав граждан при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации	29

1. Правовые основания подготовки доклада

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) полагает необходимым дать правовую оценку событиям, связанным с соблюдением конституционных прав граждан при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации, на примере массовых акций протестного характера, состоявшихся 26 марта и 12 июня 2017 г. Настоящий доклад подготовлен в рамках работы Постоянной комиссии по гражданским свободам и гражданской активности.

2. Нормативные основы реализации права граждан на проведение публичных мероприятий

Свобода мирных собраний является одним из фундаментальных политических прав человека и лежит в основе функционирования любого современного демократического правового государства. Право собираться мирно и без оружия для выражения своего мнения, а также для обсуждения вопросов, важных для общества в целом или небольшой его части, является **одним из показателей уровня развития демократии в государстве.**

Согласно п. 1 ст. 20 **Всеобщей декларации прав человека**¹, каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

На основании ст. 11 **Конвенции о защите прав человека и основных свобод**², каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Осуществление этих прав 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

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10.12.1948 г.) // «Российская газета», N 67, 05.04.1995.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом N 1» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом N 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) (вступила в силу для Российской Федерации с 05 мая 1998 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 08.01.2001, N 2, ст. 163.

преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц, что не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Конституционно-правовое закрепление свободы собраний в законодательстве Российской Федерации содержится в ст. 31 **Конституции Российской Федерации**³: граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Данная норма раскрывается во взаимосвязи с положениями ст. 18 Конституции Российской Федерации, провозглашающей, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Детальное нормативное регулирование вопросов реализации данного конституционного права граждан устанавливается **Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»**⁴ (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ). Законодательство закрепляет порядок организации и проведения публичных мероприятий, раскрывает правовой механизм взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц с организаторами и участниками публичных мероприятий, а также порядок обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий и основания для их приостановки или прекращения.

Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ или Суд) принял целый ряд решений, раскрывающих различные аспекты реализации указанного конституционного права. ЕСПЧ, в частности, указал, что государства должны воздерживаться от применения произвольных мер, могущих нарушить право на мирные собрания. Учитывая значимость свободы собрания и объединения и ее тесную связь с демократией,

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

⁴ Федеральный закон от 19.06.2004 N 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 21.06.2004, N 25, ст. 2485.

требуются убедительные и непреодолимые основания для оправдания вмешательства в это право (см. Постановление Европейского Суда от 20 октября 2005 г. по делу «Уранио Токсо против Греции» (*Ouranio Toxo v. Greece*), жалоба N 74989/01, § 36, с последующими ссылками). Иными словами: для обоснования вмешательства в осуществление этого права должны быть действительно веские причины (см. Постановление Европейского Суда от 31 марта 2005 г. по делу «Адали против Турции»).

Нередко митингующими оказываются лица, представляющие точку зрения, не доминирующую в настоящий момент в обществе. Но, по мнению Суда, демократия не означает простого главенства взглядов большинства: должно достигаться равновесие, обеспечивающее справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и отсутствие злоупотреблений доминирующим положением (см. Постановление Большой Палаты от 17 февраля 2004 г. по делу «Гожелик и другие против Польши»⁵).

Важной деталью следует признать то, что термин «ограничения» в п. 2 ст. 11 Конвенции, согласно позиции Суда должен был толковаться как относящийся к мерам, принятым до или во время митинга, а также и к действиям - таким как взыскания - осуществленным после митинга (см. Постановление Европейского Суда по делу «Эзелен против Франции» (*Ezelin v. France*) от 26 апреля 1991 г., §39).

Следует отметить, что **существующий объем нормативно-правового регулирования проведения публичных мероприятий в целом соответствует международным стандартам**, однако назрело решение вопроса о внесении определенных изменений в действующее законодательство Российской Федерации в рассматриваемой сфере. В частности, практика немотивированных отказов органов исполнительной власти в осуществлении гражданами своего конституционного права на свободу собраний **нуждается в существенной корректировке.**

3. Проведение публичных мероприятий 26 марта и 12 июня 2017 г.

Согласно информации территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, поступившей в адрес Совета, 26 марта 2017 г. на территории 61 субъекта Российской Федерации

⁵ ECHR, *Gorzelik and Others v. Poland*, Application №44158/98, Judgment of 17 February 2004, §90

состоялось 136 публичных мероприятий, в т.ч., 45 – несогласованных, с общим количеством участников около 30 тыс. человек. В числе целей, указываемых организаторами в уведомлении о проведении публичных мероприятий, превалирует требование расследовать сведения о коррупции высших должностных лиц Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Совет отмечает, что при проведении **91 согласованного мероприятия** в 46 городах Российской Федерации **нарушений общественного порядка допущено не было**: Астрахань, Балашиха, Белгород, Бийск, Брянск, Великий Новгород, Владимир, Волгоград, Волгодонск, Вологда, Воронеж, Горно-Алтайск, Иваново, Инта, Йошкар-Ола, Калуга, Киров, Кострома, Краснодар, Красноярск, Кувандык, Курган, Липецк, Лысьва, Новокузнецк, Новосибирск, Обнинск, Омск, Орел, Оренбург, Орск, Пенза, Пермь, Рязань, Севастополь, Симферополь, Ставрополь, Старый Оскол, Тверь, Томск, Тюмень, Улан-Удэ, Уфа, Чебоксары, Чита, Якутск.

Несогласованные публичные мероприятия прошли в 41 городе Российской Федерации: Астрахань, Барнаул, Белгород, Бердск, Благовещенск, Брянск, Волгоград, Владивосток, Екатеринбург, Ижевск, Искитим, Казань, Калининград, Комсомольск-на-Амуре, Краснодар, Курск, Магнитогорск, Махачкала, Москва, Мурманск, Набережные Челны, Нижневартовск, Нижний Новгород, Нижний Тагил, Орел, Петрозаводск, Псков, Ростов-на-Дону, Самара, Санкт-Петербург, Саранск, Саратов, Сочи, Сыктывкар, Тамбов, Тольятти, Тула, Ухта, Челябинск, Хабаровск, Южно-Сахалинск.

12 июня 2017 г. в различных несогласованных публичных мероприятиях протестного характера на улицы вышло от 49661 (нижняя оценка – МВД Российской Федерации) до 98720 (верхняя оценка - организаторы) человек. Всего задержания зафиксированы в 26 городах. Наибольшее количество — в Москве (866 человек), Санкт-Петербурге (658 человек), в Сочи (48 человек из примерно 100 вышедших на несогласованный митинг), в Калининграде (45 человек) и Тамбове (задержано 40 человек из 150 вышедших).

Всего 26 марта в Москве было задержано 63 несовершеннолетних (все они теперь являются свидетелями по уголовным делам 26 марта), а 12 июня, по данным полиции – 150 несовершеннолетних. Следует подчеркнуть, что согласно статье 15 Конвенции ООН о правах ребенка

1989 г. «государства-участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний».

3.1. Согласование публичных мероприятий органами государственной власти: процедурные нарушения

Основным источником проблем представляется нежелание или боязнь органов исполнительной власти находить законное решение, обеспечивающее реализацию права граждан на свободу мирных собраний при условии соблюдения общественного порядка, вплоть до демонстративного отказа в их согласовании.

3.1.1. Согласование проведения публичных мероприятий в г. Москве

14 марта 2017 г. в Правительство г. Москвы поступило уведомление о проведении 26 марта 2017 г. шествия по ул. Тверская от пл. Тверской заставы до ул. Охотный ряд с последующим митингом. **В ответ** заявитель был проинформирован о том, что проведение шествия по заявленному маршруту повлечет нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной и социальной инфраструктуры, создаст помехи движению пешеходов и транспорта, ограничит доступ граждан к жилым помещениям. **В ответе указывалось также**, что в заявленном месте митинга отсутствует площадка для его проведения с заявленным числом участников (до 15 000 человек). **Заявителю** было предложено сократить число участников мероприятия до 10 000 человек и перенести место проведения мероприятия, а также изменить формат проведения мероприятия.

Заявитель не согласился с данными предложениями, мотивируя это тем, что в случае принятия предложения органа исполнительной власти не будет реализована цель проведения публичного мероприятия, связанная с необходимостью донесения до широкой общественности и органов государственной власти информации, которую заявитель полагает социально значимой и общественно важной. **Заявитель сослался** на положения абз. 7 п. 2.2. Постановления Конституционного суда Российской Федерации № 4-П от 14.02.2013 г. ⁶ (далее – Постановление

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 N 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О

КС № 4-П) в соответствии с которым, при согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а **невозможно в связи с необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который позволял бы реализовать его цели**, включая свободное формирование и выдвижение участниками публичного мероприятия своих требований, в том числе политических, и их доведение до соответствующих адресатов.

Согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенной в абз. 9 п. 2.2. Постановления КС № 4-П, публичное мероприятие должно считаться согласованным не только после получения подтверждения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, но и в случае, если указанные органы **в установленный законом срок не довели до организатора публичного мероприятия предложение об изменении места и (или) времени его проведения.**

Заявитель, полагая, что органом исполнительной власти **не соблюдены** сроки согласования публичного мероприятия, предпринял действия для его проведения, в т.ч., путем распространения соответствующей информации с использованием информационной сети «Интернет». При этом, **заявитель не принял во внимание** содержание абз. 8 п. 2.2. Постановления КС N 4-П, в соответствии с которым, при недостижении согласия с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления относительно места и (или) времени проведения публичного мероприятия **организаторы публичного мероприятия вправе защитить свои права в судебном порядке.**

3.1.2. Проблемы реализации конституционного права на свободу мирных собраний при согласовании публичных мероприятий

Совет считает возможным отметить следующие проблемные точки в действиях уполномоченных органов государственной власти и местного

собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 25.02.2013, N 8, ст. 868.

самоуправления при выдаче отказов в согласовании публичных мероприятий.

1. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления может **отказать в согласовании проведения публичного мероприятия** только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с профильным Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с профильным Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается. Однако, фактически, при отказах со стороны органов исполнительной власти в проведении публичных мероприятий используются самые различные **формальные основания, не предусмотренные законом**. Так, в большинстве случаев уполномоченный орган ссылался на невозможность проведения публичного мероприятия ввиду проведения в указанное время, в указанном месте иного публичного мероприятия, цели которого не совпадают с целями заявляемого мероприятия, что «может повлечь за собой возникновение конфликтных ситуаций, создать угрозу общественному порядку и безопасности граждан».

Также в числе оснований для вынесения отказа в согласовании проведения публичного мероприятия Совет отмечает **нарушения требований, установленных ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ** (на примере заявленных мероприятий 26 марта 2017 г.): «нарушение сроков подачи уведомления», «несоответствие заявляемого места месту проведения массовых мероприятий, установленному на региональном уровне», «неуказанное намерение использования звукоусиливающих технических средств», «подача заявки в ненадлежащий орган», «неуказанные формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи», «неуказанные время начала и окончания мероприятия».

Фактически, все приведенные обстоятельства обуславливают **высокий процент вынесения незаконных и необоснованных отказов в согласовании заявленных мероприятий**.

2. Проведение (либо имитация проведения) культурно-массовых и иных мероприятий именно в тех местах, где запланировано

проведение политических акций, с целью фактического воспрепятствования последним.

Нельзя не констатировать, что в основном право граждан на митинги и демонстрации ограничивается и нарушается именно практикой административных органов и, к сожалению, судов. То есть, тем как они действуют помимо закона или вопреки закону. Но и в самих законах есть нормы, создающие условия для таких нарушений.

В законе о митингах и демонстрациях в ст. 8 говорится, что «публичные мероприятия проводятся, как правило, в специально отведенных местах». Эта норма не имеет смысла с точки зрения гражданина, стремящегося реализовать свое право. В Москве таким «специально отведенным местом» является удаленная и закапсулированная площадка Зеленого театра в парке Сокольники. Хотя представляется очевидным, что людей интересуют площадки, где они могут мирно и легально донести свою озабоченность, как до сограждан, так и до власти. **Норма о «специально отведенных местах» по сути представляет собой ограничение права, для которого нет никаких оснований.**

Между тем, даже эта норма не всегда соблюдается.

Например, гр-н Шитов подал уведомление о проведении митинга по экологической тематике с количеством участников 500 чел. на территории «специально отведенного места» в г. Москве, в ПКиО «Сокольники». Заявка на проведение митинга была подана В.А. Шитовым 10 октября 2017 г., после чего 13 октября 2017 г. митинг был официально согласован, о чем заявитель получил соответствующее уведомление. Однако 16 октября 2017 г. данное согласование было отозвано руководством ПКиО «Сокольники» со ссылкой на том, что в тот же день и в том же месте запланировано проведение другого митинга по теме местного самоуправления, заявка на проведение которого в действительности была подана лишь 18 октября.

В качестве примера сошлемся также на Закон Пермской области от 10 октября 2005 г. № 2538-560 (ред. от 30 мая 2016 г.) «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и местах проведения публичного мероприятия на территории Пермского края», который обязывает организатора публичного мероприятия в специально отведенном месте информировать в письменном виде орган местного самоуправления, что противоречит смыслу Федерального Закона о проведении мероприятий в специально отведенных местах. При

согласовании иных площадок в Пермской области преференции обеспечиваются культурно-досуговым и зрелищным мероприятиям. **(Приложение 1).**

Еще один пример очевидного пренебрежения конституционным правом граждан собираться мирно, без оружия, имел место 7 октября 2017 г. в поселке Селятино Наро-Фоминского района Московской области, где был разогнан согласованный митинг против строительства мусоросжигательного завода. Полиция заранее оцепила и оградила площадь и мотивировала невозможность митинга «минированием школы». Проверка показала, что зарегистрированного сообщения о минировании не было. Детские соревнования в непосредственной близости не прекращались.

Следует обратить внимание также на очевидную правовую неопределенность в диспозиции статьи 20.2.2 Кодекса РФ об административных нарушениях, запрещающей одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах. «Одновременное пребывание или передвижение граждан» объявляется административным правонарушением на том лишь основании, что оно «создает помехи движению пешеходов», хотя очевидно, что передвигающиеся граждане сами являются пешеходами. Представляется, что данная норма должна быть из Кодекса исключена.

3. Отсутствие обязательной согласительной процедуры при отказе согласовать мероприятие в точном соответствии с содержанием заявки. В таких процедурах могли бы участвовать посредники в лице, например, уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, представителей законодательной власти, региональной общественной палаты или регионального совета при главе субъекта Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

4. Отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации норм, допускающих возможность оперативного, без заблаговременного уведомления властей, проведения публичных мероприятия в сроки, отличные от установленных. Речь идет о мирных акциях, связанных с немедленным реагированием на определенные события. Например: террористический акт, природная или техногенная катастрофа и т.п., иные общественно значимые события,

требующие, по мнению организаторов публичных акций, немедленного привлечения внимания людей.

5. Выражение **исключительно политической пристрастности** представителями органов исполнительной власти в отдельных субъектах Российской Федерации. Так, вице-губернатор Санкт-Петербурга К.Н. Серов следующим образом прокомментировал возможность проведения протестного публичного мероприятия в октябре 2017 г.: «Мы и не собирались ни предлагать, ни предоставлять какое-либо место под митинг. Так что разговоры о том, что где-то разрешат, — не более, чем слухи. Скажу вам категоричнее: мы и в будущем не собираемся этого делать». Данные публичные заявления должностного лица могут расцениваться как **прямое нарушение закона, посягательство на конституционное право граждан собираться мирно и без оружия, выражать свое мнение.**

Обосновывая свою позицию, К.Н. Серов, пояснил Совету, что в данном его высказывании речь шла об отказе в согласовании проведения митингов в местах, не отведенных по закону под эти цели (письмо от 23 октября 2017 г. № 11-06-2099/17-0-1). В качестве причин для несогласования публичных мероприятий, заявленных к проведению 7 октября 2017 г. в Парке Авиаторов, на Марсовом поле и в Пулковском парке К.Н. Серов назвал проведение земляных работы по установке опор и замене энергосетей в Парке Авиаторов, а также проведение иного культурно-массового мероприятия в Пулковском парке.

Совет отмечает, что **избирательный подход органов исполнительной власти к согласованию публичных мероприятий, раз** за разом проявляемое нежелание находить законное решение, обеспечивающее реализацию права граждан на свободу мирных собраний, в т.ч., демонстративный отказ в их согласовании, способствует **радикализации общественных настроений, фактически провоцирует людей с активной гражданской позицией, прежде всего, молодежь, на** проведение несогласованных акций.

3.1.3. Дополнительные ограничения права на свободу собраний в связи с проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года

Федеральным законом № 108-ФЗ были введены дополнительные ограничения конституционного права на свободу мирных собраний. В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 13 указанного закона предусмотрено право

Президента Российской Федерации вводить усиленные меры безопасности, в т.ч., **ограничение проведения публичных мероприятий, не связанных со спортивными соревнованиями.**

В развитие этого положения Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 202⁷ (далее – Указ № 202), введены дополнительные требования к процедуре согласования публичных мероприятий. В соответствии с п. 11 Указа № 202 в период с 01.06.2017 г. по 12.07.2017 г. и в период с 25.05.2018 г. по 25.07.2018 г. в субъектах Российской Федерации, на территориях которых вводятся усиленные меры безопасности, собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, не связанные с проведением Кубка конфедераций и чемпионата мира по футболу, могут проводиться в местах и (или) по маршрутам движения участников публичного мероприятия с количеством участников и во временной интервал, которые определяются органами исполнительной власти таких субъектов Российской Федерации или соответствующими органами местного самоуправления **по согласованию с территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальными органами безопасности.**

При этом ограничения публичных мероприятий касаются **всей территории субъекта Российской Федерации**, а не только зон размещения объектов, в отношении которых введены усиленные меры безопасности. Также Указ № 202 не содержит оснований или хотя бы критериев принятия решения о согласовании (несогласовании) публичного мероприятия со стороны территориальных подразделений силовых органов (МВД России и ФСБ России).

Таким образом, на территории городов Москвы и Санкт-Петербурга, Республики Мордовия, Республики Татарстан, Краснодарского края, Волгоградской, Свердловской, Калининградской, Нижегородской, Ростовской и Самарской областей в указанные периоды времени вводится **дискреционный порядок согласования публичных мероприятий**, при котором проведение акции зависит от усмотрения должностного лица правоохранительного органа.

При этом не учитывается мировая практика поведения футбольных болельщиков на улицах городов, в которых проводятся матчи. Используя флаги и иную символику любимых команд, они по собственному

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2016 и Кубка конфедераций FIFA 2017» // «Российская газета»,

усмотрению передвигаются по улицам, нередко выходят на проезжую часть и выкрикивают лозунги. Всё это образует состав административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 20.1-20.2.2. КоАП РФ.

Негативным примером может служить отказ УМВД России по Центральному району г. Санкт-Петербурга 03.06.2017 г. в согласовании публичного мероприятия в память о жертвах политических репрессий. Указанное мероприятие в форме возложения венка и цветов на воду реки Невы ежегодно проводилось в Санкт-Петербурге в одном и том же месте (в створе проспекта Чернышевского на Воскресенской набережной) в течение последних тридцати лет в первую субботу июня. Однако факт проведения чемпионата Кубка конфедераций FIFA 2017 года предопределил «общественную опасность» данной акции и потребовал изменить традицию. Лишь активное вмешательство Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге и представителей творческой интеллигенции позволило провести траурную церемонию в форме митинга и возложения цветов на воды Невы в заявленном месте.

Совет отмечает, что в период проведения Кубка конфедераций FIFA и чемпионата мира по футболу FIFA, положения Указа № 202 могут использоваться уполномоченными органами для **необоснованного ограничения права граждан на свободу собраний, отказа в согласовании публичных мероприятий.**

3.1.4. Действия правоохранительных органов во время проведения публичных мероприятий

26 марта 2017 г. с 11 до 14 часов в г. Москве на Триумфальной, Манежной, Пушкинской площадях, Тверской улицы и площади Тверская Застава, были проведены не согласованные с органами исполнительной власти мероприятия, в которых приняли участие до 10 тысяч человек. Важно отметить, что эти акции носили мирный характер. В то же время, в ходе действий по пресечению данных акций, как в г. Москве, так и во многих других городах Российской Федерации, сотрудниками силовых ведомств неоднократно нарушались права и свободы граждан.

Комиссар Совета Европы, проанализировав массовые задержания в российских городах 26 апреля и 12 июня 2017 г., в своем Меморандуме от 5 сентября 2017 г. отметил, что имело место массовое нарушение положений Европейской Конвенции и подчеркнул, что следует избегать

задержаний и привлечения к уголовной ответственности в связи с мирными собраниями.

Представляется, что разгон и массовые задержания участников мирных акций протеста при том, что ранее власти явно не стремились к согласованию места и времени их проведения, являются провокационными действиями, способствующими обострению конфронтации внутри общества.

Задержание является серьезным ограничением свободы личности, в том числе свободы мирных собраний. Представители силовых структур, применяющие задержание как рядовую, рутинную меру, не обусловленную серьезными угрозами общественному порядку, исходящими от участников публичной акции, фактически нарушают правопорядок, особенно, если при этом они применяют физическое насилие или специальные средства.

Также представляется нецелесообразным и опасным противопоставлять конституционное право граждан собираться мирно, без оружия прочим конституционно значимым ценностям.

Нарушения со стороны отдельных сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии)

Стремясь восстановить общественный порядок, сотрудники полиции и Росгвардии зачастую применяли меры воздействия, недопустимые в условиях большой плотности скопления людей. Изучение отдельных эпизодов рассечения и оттеснения участников несогласованных акций позволяет прийти к выводу, что они проводилось с применением непропорционального насилия, что автоматически создавало ситуацию, при которой могли пострадать люди, в том числе женщины, пожилые и дети. Группы сотрудников силовых ведомств врвались в плотно стоящую толпу, расшвыривая граждан, и выхватывали отдельных людей, ничего им не объясняя. В такие моменты по вине сотрудников полиции и в инициативном порядке с их стороны были созданы условия для физического контакта полицейских и граждан, которые могли быть позднее ложно истолкованы как «нападение», «сопротивление» или «применение силы» в отношении полицейского.

Имели место случаи, когда сотрудники полиции осуществляли немотивированные задержания, применяя физическую силу и спецсредства, не представляясь, не предъявляя никаких требований, не

поясняя причин своих действий, не давая возможности устранить возможное правонарушение, не выясняя обстоятельств нахождения задержанного гражданина на месте происшествия .

Задержания продолжались в течение всего дня до глубокого вечера. В числе задержанных оказались люди, не являвшиеся участниками акции. Зафиксированы также случаи задержания журналистов, осуществлявших свою профессиональную деятельность. Организаторы обеих акций задерживались превентивно, так что они не могли влиять на развитие событий и соответственно отвечать за них.

Военнослужащие Росгвардии при работе на публичных мероприятиях **не имели** идентификационных знаков или иных элементов, позволяющих их в дальнейшем идентифицировать для целей обжалования их действий в судебном порядке и в порядке подчиненности.

По мнению Совета, законодательство содержит серьезный пробел, так как не предполагает обязательных требований о необходимости представляться гражданам в случае применения к ним каких-либо принудительных мер со стороны военнослужащих Росгвардии (за исключением случаев вскрытия транспортного средства и беспрепятственного прохождения в помещения, занимаемые частными охранными предприятиями). Ранее сотрудники ОМОН полиции, руководствовались в своей деятельности Приказом МВД РФ от 22 июля 2011 г. № 868 «Об утверждении нагрудных знаков сотрудников полиции». В настоящее время действие этого приказа на военнослужащих Росгвардии не распространяется.

Процессуальное оформление доставления

Процессуальное оформление доставления со стороны Росгвардии не всегда фиксируется и в таком случае не подтверждается. Вместе с тем именно сотрудники Росгвардии являются нередко непосредственными исполнителями задержания граждан с целью привлечения их к административной ответственности, поскольку начало мер процессуального обеспечения (момент фактического ограничения свободы) начинается именно в момент захвата задерживаемого военнослужащими Росгвардии.

Согласно законодательству военнослужащим Росгвардии предоставлено право осуществлять административное задержание лишь по делам, отнесенным к их подведомственности КоАП РФ. К таковым

относятся ч. 1 и ч. 6 ст. 19.3, ч. 7 ст. 20.2, ч. 3 ст. 20.2.2, ст. 20.5, 20.13, 20.17 - 20.19, 20.34 КоАП РФ.

В остальных случаях военнослужащие Росгвардии лишь оказывают содействие сотрудникам полиции, осуществляя физический захват и препровождение задержанных к спецавтотранспорту.

В этой связи по мнению Совета необходимо:

- совершенствование взаимодействия между Росгвардией и полицией;
- совершенствование процедур в деятельности Росгвардии на публичных акциях.

Длительность доставления

В соответствии со статьей 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию.

Согласно статье 32 (2) Европейских правил, принятых Комитетом Министров Совета Европы в 2006 г., запрещается перевозка заключенных в недостаточно проветриваемых и освещенных транспортных средствах, или в условиях, создающих для них ненужные неудобства или оскорбляющие их достоинство.

Одновременно, согласно статье 45 (2) Стандартных минимальных правил обращения с заключёнными от 30 августа 1995 г., принятых на первом конгрессе ООН, перевозка заключенных в условиях недостаточной вентиляции или освещения или же в любых других физически излишне тяжелых условиях подлежит запрещению.

Перевозка заключённых в помещении площадью 0.4, 0.5 или даже 0.8 квадратных метров специального транспорта не является совместимой с требованиями статьи 3 Конвенции, вне зависимости от продолжительности перевозки.

Органам внутренних дел надлежит обеспечить при конвоировании и организации перевозок задержанных соблюдение минимальных стандартных правил обращения с заключёнными, принятых в рамках Организации Объединенных Наций, связанных с недопустимостью осуществления данных перевозок в условиях недостаточной вентиляции или освещения либо в любых других физически излишне тяжелых условиях.

Многие задержанные граждане указывают на их содержание в автобусах полиции в условиях чрезмерной переполненности: в количестве от тридцати до свыше сорока человек. При том, что каждый автобус в

отделённой решёткой части имел лишь двадцать мест для размещения задержанных.

До момента отправления автобусов (от получаса до полутора часов с момента фактического ограничения свободы), а также в периоды стоянок у отделов полиции отопление в автобусах отключалось, в автобусах было холодно и промозгло – следует помнить, что это был мартовский вечер. Питьевая вода никому из задержанных при этом не предоставлялась. На протяжении всего периода задержания и перевозки в автобусе заявителя, несмотря на неоднократные просьбы, не выводились в туалет.

Кроме того, в дневное время, вследствие переполненности автобусов в их салонах было душно, при этом заявителям было отказано в открытии форточек в окнах.

По прибытии автобусов на территорию отделов полиции граждане, задержанные 26 марта 2017 года, продолжительное время (до трёх часов в течение каждой стоянки) не переводились из автобусов в помещения отделов полиции при том, что в период стоянки автобуса двигатель был отключён и, как следствие, отопление не функционировало.

Недопуск защитников к задержанным

После доставления задержанных в отделы полиции допуск в здание иных лиц фактически воспрещался. К задержанным не могли пройти адвокаты и защитники от общественных организаций. При этом защитник и представитель должны допускаться к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении (ч.4 ст. 25.5 КоАП РФ) или с момента фактического задержания (часть 5 статьи 14 ФЗ «О полиции»).

Нарушение иных процессуальных прав задержанных

Задержанным более, чем на 3 часа, не разъяснялся их процессуальный статус, права и обязанности, не предоставлялись протоколы на ознакомление и не вручались копии протоколов.

Нарушался срок содержания задержанных в отделе. Практически все задержанные оставались в отделах на 48 часов даже после составления протокола об административном правонарушении.

По информации ОНК протоколы об административном правонарушении задержанным не предоставлялись в среднем 10 часов. Многие задержанные увидели протоколы об административном задержании только в зале суда, спустя двое суток. В некоторых случаях протоколы на ознакомление и подпись не давали, а в суде было

установлено, что в протоколе имеется подпись понятых об отказе задержанного от подписания протокола. В отдельных случаях протоколы неоднократно переписывались.

Статья 27.3 часть 5 КоАП РФ: Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании. **Статья 27.4 часть 2. КоАП РФ:** Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае, если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись. Копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе.

Пункт 8.4 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утверждённого приказом МВД России от 30.04.2012 № 389: Сразу после регистрации факта доставления в Книге учёта лиц, доставленных в Дежурную часть отдела полиции сотрудники Дежурной части обязаны разъяснить доставленному лицу помимо оснований ограничения его прав и свобод возникающие в связи с этим его права и обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации

- ст. 28.8 КоАП РФ: Немедленно после составления протокола задержанный должен доставляться в суд

Пункт 19 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утверждённого приказом МВД России от 30.04.2012 № 389: Указанные лица содержатся в помещениях для задержанных не более трех часов с момента доставления, а лица, находящиеся в состоянии опьянения, - с момента вытрезвления, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 27.5 КоАП, когда срок административного задержания может быть продлен до 48 часов. После составления протокола об административном правонарушении или вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении указанные лица подлежат освобождению либо, в случаях, когда за совершенное ими административное правонарушение предусмотрено наказание в виде

административного ареста или административного выдворения, подлежат направлению в суд для рассмотрения в их присутствии дела об административном правонарушении.

Условия содержания в территориальных органах МВД России

В свете изложенных правовых позиций Суда и международных стандартов обращения с заключёнными можно утверждать, что вышеописанные условия перевозки и условия содержания под стражей в специальных автобусах полиции 26 марта 2017 года не соответствовали статье 3 Конвенции.

Согласно правовой позиции Европейского Суда по правам человека, при принятии решения о том, имело ли место нарушение статьи 3 Конвенции, необходимо учитывать следующие три элемента:

(a) каждый заключенный должен иметь личное спальное место в камере;

(b) каждый заключенный должен обладать как минимум 4 квадратных метра личного пространства;

(c) общее пространство камеры должно позволять заключенным свободно передвигаться между предметами мебели.

Отсутствие одного из этих элементов создает высокую презумпцию того, что условия содержания под стражей составляют жестокое обращение и нарушают положения статьи 3 Конвенции.

Камера для административных задержанных рассчитана для кратковременного административного содержания лиц под стражей, не превышающего трёх часов, и не приспособлена для четырёхдневного содержания под стражей, поскольку ввиду своего предназначения в ней не было удобств, необходимых для длительного содержания под стражей.

Следует отметить, что в случаях, когда заключенные имели в своем распоряжении достаточное личное пространство, Суд принимал к сведению другие аспекты физических условий содержания под стражей как имеющие значение для оценки соблюдения этого положения. Данные аспекты включали, в частности, достаточность отопления и соблюдение санитарных требований.

Правовой позиции Европейского Суда по правам человека корреспондируют положения пункта 152 Приказа от 22 ноября 2005 года №950 МВД России «Об утверждении правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел», согласно которым подозреваемые или обвиняемые перед

отправкой для участия в следственных действиях за пределами ИВС или в судебных заседаниях должны получить горячее питание по установленным нормам. Однако, какое-либо питание и питьевая вода задержанным не предоставлялись в течение всего времени пребывания в здании суда или в автобусе около здания суда. В туалет заявители не выводились.

Нарушение условий содержания задержанных

В нарушение установленных требований, задержанные не обеспечивались питанием, спальными принадлежностями и иными условиями содержания.

Из 36 отделов полиции лишь в трех (53,58 и 59) по информации ОВД-Инфо не было замечаний по обеспечению постельными принадлежностями, хотя в 59 выдавали одно одеяло на троих человек; в 7 отделе выдали только матрасы, в 52 – подушку и простынь, в остальных задержанные не были обеспечены ничем. Спали на голом полу или на стульях (лавках) в том числе в ночное холодное время.

Пункт 4 Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 № 627: задержанные на срок более 3 часов лица обеспечиваются питанием по норме питания для подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации.

Питание в соответствии с нормами не предоставлялось ни в одном отделе. В 14 из 36 отделов задержанные спустя 6-8 часов после доставления обеспечивались едой из передач волонтеров либо сухим пайком (доширак). Во многих отделах полиции (1, 15, 18, 33, 78 и другие) задержанные не только не обеспечивались едой, но им также не передавали еду, которую принесли друзья и родственники.

Принудительное дактилоскопирование

В отделах полиции осуществлялось принудительное дактилоскопирование задержанных, несмотря на наличие у них документов, удостоверяющих личность.

Пункт 12 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утверждённого приказом

МВД России от 30.04.2012 № 389: Оперативный дежурный обязан организовать дактилоскопирование доставленных лиц, которые подлежат обязательной дактилоскопической регистрации в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 25 июля 1998 г. N 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

Пункт «ж» статьи 9 Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»: лица, совершившие административное правонарушение, подлежат принудительному дактилоскопированию лишь в случае, если установить их личность иным способом невозможно

Неуведомление родственников о факте задержания

После изъятия мобильных телефонов многие задержанные не смогли сообщить своим родственникам или иным близким лицам о факте своего задержания. Указанная функция была также не выполнена полицейскими.

Часть 3 статьи 27.3 КоАП РФ: По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник.

Часть 11 статьи 14 Федерального закона "О полиции": оперативный дежурный обязан предоставить доставленному лицу в кратчайший срок, но не позднее трех часов с момента задержания, если иное не установлено уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, возможность уведомить близких родственников или близких лиц о факте его задержания и месте нахождения путем осуществления одного телефонного разговора либо, по просьбе данного лица, произвести указанные уведомления лично.

Пункт 14 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утверждённого приказом МВД России от 30.04.2012 № 389: о факте уведомления близких родственников или близких лиц задержанного лица сделать отметку в протоколе о задержании.

Там же пункт 20.3: о задержании несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого незамедлительно извещаются его законные представители.

4. Действия органов судебной власти по рассмотрению дел в отношении граждан, задерживаемых в результате проведения публичных мероприятий

Органами судебной власти Российской Федерации при рассмотрении административных и уголовных дел было допущено значительное число нарушений действующего законодательства.

В основание множества вынесенных судебных постановлений были положены лишь рапорты и письменные объяснения сотрудников полиции, а также основанные на указанных рапортах и письменных объяснениях протоколы об административных правонарушениях, об административном задержании.

Зачастую среди материалов дела отсутствовали какие-либо объективные доказательства, такие, как видеозаписи событий, послуживших основанием для привлечения граждан к административной ответственности, в некоторых случаях содержание видеозаписей было искажено судом второй инстанции, либо видеосъемка не принималась к рассмотрению.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении. Прокурор, согласно ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ, извещается о времени рассмотрения лишь тех дел, производство по которым было возбуждено прокурором, а также дел в отношении несовершеннолетних лиц. Таким образом, по общему правилу, в судебном разбирательстве по делам об административных правонарушениях прокурор не принимает участие.

Следствием рассмотрения дел об административных правонарушениях без участия прокурора как стороны, поддерживающей обвинение, является **фактическое возложение функции поддержания обвинения на суд, что объективно ставит под сомнение беспристрастность суда.**

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в п. 2 Определения от 09.02.2016 г. №214-О⁸, несмотря на то, что Конституция Российской Федерации и

⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09.02.2016 г. №214-О «По жалобе гражданина Давыдова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 29.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» //

корреспондирующие ей международные договоры Российской Федерации текстуально связывают защиту от предъявленного обвинения, включая право на пользование юридической помощью адвоката (защитника), с уголовным преследованием, Конституционный Суд Российской Федерации уже не раз отмечал, что значение конституционного права на квалифицированную юридическую помощь не может игнорироваться и при производстве по делам об административных правонарушениях, тем более в случаях, когда привлечение лица к административной ответственности сопряжено с такой степенью реального вторжения в права и свободы человека и гражданина, которая по своему характеру и последствиям сопоставима с мерами уголовно-правового воздействия. Это обязывает федерального законодателя, реализуя свои нормотворческие полномочия, заботиться о том, чтобы уровень обеспечения права на получение помощи защитника (адвоката) по делам об административных правонарушениях соответствовал требованиям справедливого судебного разбирательства (определения от 24 декабря 2012 года N 2392-О, от 16 июля 2013 года N 1180-О, от 5 февраля 2015 года N 236-О, от 2 июля 2015 года N 1536-О и др.). Как следствие, лицу, привлекаемому к административной ответственности, без каких-либо необоснованных ограничений обеспечена действительная возможность пользоваться ими, в том числе прибегая к юридической помощи защитника (адвоката) с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

При рассмотрении административных дел в отношении задержанных судьи, как правило, грубо нарушали законодательство, а именно:

- показания сотрудников полиции в виде рапортов и объяснений принимали, как имеющие заранее установленную силу, несмотря на явные признаки их фальсификации (идентичные тексты юридических документов на разных людей);

- игнорировали позицию привлекаемого лица и стороны защиты;

- отклоняли подавляющее большинство ходатайств стороны защиты, включая вызов свидетелей, явка которых была обеспечена, отказывали стороне защиты в приобщении и просмотре видеозаписей, фактически лишая привлекаемого права на защиту себя в суде;

- игнорировали другие существенные нарушения, допущенные при подготовке дела для передачи в суд, например, использование бланков

неустановленного образца, отсутствие протоколов о доставлении/задержании в материалах дела, и др;

- в ряде случаев отказывались принимать ходатайства и отводы у стороны защиты, систематически отказывали в немедленном разрешении ходатайств в соответствии со ст. 24.4 КоАП РФ;

- не упоминали в текстах постановлений о заявленных ходатайствах и доводах стороны защиты, о показаниях свидетелей и представленных видеоматериалах;

- ограничивали время на ознакомление привлекаемого и защитника с материалами административного дела;

- в случае арестных статей и конвоирования в суды из ОВД не предоставляли разумный срок на поиск свидетелей и сбор доказательств, несмотря на заявление стороной защиты соответствующих ходатайств.

Зачастую судебные акты судов первой и второй инстанций были в решающей степени основаны на **шаблонных показаниях сотрудников полиции (Приложение 2), которых заявители не имели возможности допросить, и не основаны на видеозаписях либо иных объективных доказательствах.**

При этом иные доказательства по делу представляли собой письменные материалы, составленные лицами, не присутствовавшими на месте предполагаемого правонарушения.

Перечисленные обстоятельства рассмотрения дел об административных правонарушениях усугубили процессуальное неравенство сторон в ходе слушания указанных дел.

Право на квалифицированную юридическую помощь

Часть судей отклоняла ходатайства об отложении дела в связи с поисками защитников, другая часть судей давала необоснованно короткие сроки для поиска защитника. В большинство судов защитники **физически не могли успеть на заседание, поскольку оповещались поздно, а после 18.00 здания судов закрывались.**

Особое беспокойство Совета вызывает практика рассмотрения протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 20.2 и 19.3 КоАП РФ, в судах г. Санкт-Петербурга. 13-14 июня 2017 года в 16 районных судах Санкт-Петербурга 123 судьями было рассмотрено 943 административных дела по названным статьям КоАП РФ. Массовое поступление на рассмотрение столь значительного объема

материалов по административным делам с сокращенными сроками рассмотрения повлекло авральный режим работы судов Санкт-Петербурга.

В необоснованно короткие сроки рассмотрения дел, в том числе длящиеся менее одной минуты, большинство задержанных были привлечены к административной ответственности одновременно по двум статьям КоАП РФ. При этом одним судом за сутки рассматривалось до 110 дел.

Кроме того, в Санкт-Петербургском городском суде, при назначении судебных заседаний по жалобам на постановления о привлечении к административной ответственности, дела, защиту по которым осуществлял один и тот же адвокат, назначались в одно и то же время в разных залах. Также, по сообщениям адвокатов, при доставлении в суд из Спецприемника и конвоировании их доверителей в помещениях Санкт-Петербургского городского суда создавались условия, препятствующие встрече защитников с подзащитными. В результате многие люди остались в Санкт-Петербургском суде без помощи защитника.

Рассмотрение дел в ночное время

Производство по административным делам продолжалось в ночное время. Многие лица, привлекаемые к административной ответственности и находившиеся свыше 48 часов в недопустимых условиях содержания, не имели возможности для сна и отдыха. В суды не допускалась публика, в том числе – защитники.

Осуществление судебных действий в ночное время подтверждается в том числе информацией, размещенной на официальных сайтах судов г. Санкт-Петербурга, где указано время начала рассмотрения дел: 00.23 (Красносельский суд), 00.45 (Калининский суд), 05.00 (Колпинский суд), 05.20 (Фрунзенский суд).

В соответствии с ч. 4 статьи 29.6 КоАП РФ, дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее 48 часов с момента его задержания. При этом продление сокращенных сроков рассмотрения дел недопустимо, на что обращается внимание в п. 13

Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2007 N 52⁹.

Удвоение ответственности задержанных лиц

Многие лица, участвовавшие в несогласованных митингах, одновременно привлекались к административной ответственности за неповиновение законному распоряжению сотрудников полиции, выразившееся в отказе разойтись.

Согласно положениям п. 1 ч. 1 ст.4.3 КоАП РФ, продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его, признается лишь обстоятельством, отягчающим административную ответственность, а не самостоятельным административным правонарушением.

Таким образом, одновременная квалификация содеянного по ч. 2 ст. 20.2 и по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ может повлечь неоднократное привлечение граждан к административной ответственности за одно и то же административное правонарушение, что прямо запрещено законом (ч. 5 ст.4.1. КоАП РФ).

Доступность (открытость) судов в день рассмотрения дел

В дни рассмотрения материалов административных дел здания районных судов были оцеплены сотрудниками полиции. Также проходу в здания препятствовали судебные приставы, обеспечивающие деятельность судов. Информация о судебных разбирательствах 13-14 июня 2017 г. появилась на официальных сайтах многих судов только спустя несколько дней после самих заседаний, и потенциальные слушатели не имели возможности узнать, где, когда и какое дело будет рассматриваться.

Неопределенность в понимании территориальной подсудности данных дел об административных правонарушениях

В связи с невозможностью соблюдения определенных законом сокращенных сроков рассмотрения дел, по которым грозит административный арест, материалы дел стали передаваться между районными судами, а также направляться в эти суды непосредственно из отделов внутренних дел.

В соответствии со статьей 47 Конституции Российской Федерации, никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2007 N 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // «Российская газета», 12.01.2008 г.

Согласно ч. 1-2 ст. 29.5 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 19.3, 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ, рассматриваются по месту выявления административного правонарушения.

Нарушение принципа состязательности сторон

Многие административные дела рассматривались без вызова в суд сотрудников полиции, на чьих письменных объяснениях было основано обвинение, а также свидетелей защиты, которые могли опровергнуть версию полиции. Отдельные дела были рассмотрены в отсутствие обвиняемых, что лишало их возможности участвовать в слушании дела и заявить ходатайство о допросе сотрудников полиции. Данный недостаток процедуры рассмотрения дел в отношении заявителей в дальнейшем не был устранён судом второй инстанции.

В судебных заседаниях, в том числе по делам, по которым назначалось административное наказание в виде административного ареста, не участвовало должностное лицо, каким-либо образом уполномоченное поддерживать и доказывать предъявленное нарушителю обвинение в совершении административного правонарушения. Участие прокурора по таким делам не является обязательным. Единственными участниками в судебном процессе являлись лишь судья, лицо, привлекаемое к административной ответственности, его защитник (при наличии такового) и секретарь судебного заседания.

В свете вышеуказанного Совет отмечает следующие системные проблемы российского «административно-командного» правосудия:

1. Злоупотребление должностными лицами органов публичной власти Российской Федерации квазиуголовным правосудием в целях фактического наказания участников публичных мероприятий за участие в мирных собраниях по темам, неудобным для должностных лиц, а также в целях достижения «охлаждающего эффекта», то есть принуждения участников публичных мероприятий к отказу в дальнейшем от реализации ими права на свободу мирных собраний.

2. Непропорциональное применение в отношении участников мирных собраний меры в виде административного задержания.

3. Практика отказа лицам, в отношении которых ведётся производство по делам об административных правонарушениях, в предоставлении времени для поиска защитника.

4. Совмещение судами при рассмотрении дел об административных правонарушениях функций отправления правосудия и поддержания обвинения. Эта ситуация усугубляется систематическими отказами в допросе свидетелей обвинения со ссылкой на достаточность имеющихся письменных материалов дел.

5. Условия перевозки задержанных, условия их содержания под стражей в отделах полиции, судах и местах отбывания административного ареста, явно не соответствующие международным стандартам условий содержания под стражей.

5. Рекомендации Совета по вопросам, связанным с соблюдением конституционных прав граждан при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации

С учетом вышеизложенного, Совет считает возможным рекомендовать:

1. Органам исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации:

- предоставить информацию о количестве отказов в согласовании публичных мероприятий за отчетный период,

2. Верховному суду Российской Федерации, Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации:

- обобщить практику обжалований действий властей на отказы в согласовании публичных мероприятий;

- рекомендовать судам в случае обнаружения двух и более идентичных рапортов в делах (как административных, так и уголовных) считать их недопустимыми доказательствами и возвращать такие дела назад на переоформление;

- провести рабочее совещание, на котором будут обсуждаться такие вопросы, как:

а) показания полицейских не должны приниматься, как заведомо приоритетные. Отсутствие оперативной видеосъемки, подтверждающей обстоятельства, изложенные в рапортах и объяснениях, отсутствие изъятых при понятых и описанных в протоколе личного досмотра плакатов должно трактоваться как слово полицейского против слова гражданина, и дело должно разрешаться в пользу гражданина в соответствии со ст. 49 Конституции и закрепленным в ней принципом презумпции невиновности;

б) необходимо чтобы велись протоколы, а также аудио- и видеозаписи всех судебных заседаний. Впоследствии эти записи должны быть доступны общественности.

в) личности полицейских, составивших рапорты и давших объяснения, должны устанавливаться в суде, они должны быть опрошены, только в этом случае суд может рассматривать данные документы как доказательства вины привлекаемого к ответственности.

г) дела, в которых обнаружены одинаковые и отпечатанные на компьютере рапорты, должны отправляться на переоформление и не рассматриваться судами.

д) дела не должны рассматриваться в отсутствие привлекаемого, если он не был надлежащим образом уведомлен о дате и времени заседания (повесткой).

ж) суды должны давать разумное время (не менее 20 минут) на ознакомление привлекаемого и его защитника с материалами дела в отношении него, если заявлено соответствующее ходатайство.

з) суды не должны принимать к рассмотрению дела в отношении задержанных, конвоированных в суд прямо из ОВД, так как в этом случае привлекаемое лицо было лишено возможности собирать доказательства, искать свидетелей и готовиться к судебному заседанию.

и) суды должны безусловно разрешать ведение фото- видеосъемки судебных заседаний по административным делам, ввиду отсутствия в них какой-либо охраняемой законом тайны, особенно в том случае, когда не ведутся протоколы.

3. Администрации Президента Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации:

- рассмотреть предложения Совета по изменениям и дополнениям в действующее законодательство Российской Федерации по вопросам обеспечения права граждан на свободу мирных собраний в части оповещения и согласования их проведения в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

- инициировать и провести совещание совместно с руководителями силовых ведомств, в первую очередь, в Москве, с участием Уполномоченного по правам человека в РФ и председателем СПЧ, а вслед за этим в других регионах, где обратить внимание на непропорциональное

и чрезмерное применение силы сотрудниками полиции и Росгвардии, указать на недопустимость такого применения силы во время задержания;

- рассмотреть возможность создания временной рабочей группы для выработки предложений органам государственной власти РФ по проблематике соблюдения конституционных прав граждан при проведении публичных мероприятий. В частности, эти предложения должны касаться таких положений, как:

а) введение обязанности органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления обеспечить очное согласование заявленных публичных мероприятий в случае предложения провести их в другом месте или в иное время;

б) порядок одновременного и, по возможности, более «раннего оповещения» (не менее чем за две недели) о проведении общественно-политических и культурно-массовых или спортивных мероприятий с тем, чтобы при наличии конфликта интересов заявителей разных публичных акций при совпадении их места-времени согласовать их между собой и с органами местного самоуправления и полиции;

в) роль уполномоченных по правам человека, депутатов разных уровней или иных «медиаторов» в процессе согласования проведения публичных мероприятий при наличии конфликтов между разными заявителями акций или при отказах в согласовании заявленного мероприятия по просьбе одной из сторон-оппонентов;

г) совершенствование процедуры подачи, приема, регистрации, распределения и использования информации об использовании специально отведенных мест для публичных мероприятий в случаях «совпадения» более одной заявки на проведение мероприятия в специально выделенном месте на одно и то же время при ограниченной площади или других обстоятельствах, не позволяющих провести там более одного мероприятия. Предусмотреть при этом проведение совещаний по согласованию нескольких мероприятий для выработки взаимоприемлемых решений с участием организаторов мероприятий, представителей полиции, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

д) регулирование и порядок его осуществления в случаях необходимости, по мнению заявителя мероприятия, срочного проведения публичной акции в местах привлечения максимального общественного внимания к событиям, требующим безотлагательной реакции органов

государственной власти и местного самоуправления на жизненно важные проблемы большого числа граждан.

4. Министерству внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

- указать руководству МВД на недопустимость штампования рапортов, указать на необходимость разработки мер, обеспечивающих возможность составления документов по административному правонарушению на месте его совершения в случаях возможности установления личности нарушителя, а также исключаящих ситуации, когда рапорт и протокол составляет сотрудник, не находившийся на месте правонарушения. Рапорта должны быть подписаны теми же сотрудниками, которые проводили задержания – имена и звания должны совпадать;

- поставить на вид руководству силовых ведомств, что время доставления задержанных в отделения полиции не может превышать время, необходимое для того, чтобы доехать до указанного пункта назначения;

- рекомендовать полиции и Росгвардии впредь на публичных акциях применять насилие только в ответ на агрессивные действия со стороны их участников, создание ими условий, угрожающих безопасности граждан, помех движению транспорта. Но даже при наличии таких составляющих сотрудники правоохранительных органов при применении насилия должны соблюдать принцип пропорциональности применения насилия;

- направить обращение к руководству силовых ведомств, в котором заявить о недопустимости таких действий как: проведение дактилоскопии при административном задержании, недопуск адвокатов и защитников в ОВД, проведение опросов и допросов несовершеннолетних без родителей и опекунов, оставление задержанных на ночь;

- отдельно указать руководству силовых ведомств на необходимость разработки комплекса мер, которые бы обеспечивали составление протоколов на месте совершенного административного правонарушения в случае реально существующего состава и минимизировали бы необходимость задержания и доставления в отделения полиции, а также мер, которые бы исключили ситуации многочасового удерживания административно задержанного в полиции, когда его личность установлена. При столь массовых задержаниях возможностей для обеспечения нормальных условий для длительного нахождения в отделах

полиции (по международному праву, частью которого является РФ, длительным признается любой срок дольше трех часов) нет.

- категорически недопустима ставшая распространенной ситуация, когда сотрудники полиции производят задержание граждан по указанию неких оперативников в гражданском. При этом, задерживаемый гражданин не совершает никаких подтвержденных оперативной видеосъемкой противоправных действий;

- указать руководству силовых ведомств на категорическую недопустимость применения незаконного физического насилия к задержанным во время доставления и в ходе пребывания в ОВД;

- отметить незаконность запрета ведения видеосъемки в отделениях полиции (Указанный запрет признан незаконным Верховным Судом от 10 февраля 2017 года) в обеспечение открытости и публичности работы полиции, провозглашенных в ст. 8 ФЗ «О полиции». Видеосъемка является средством фиксации нарушений в отделениях полиции, сдерживающим фактором и дополнительной гарантией соблюдения прав задержанных.

5. Следственному комитету Российской Федерации:

- Обратиться в органы СК РФ по фактам избиений, зафиксированных правозащитниками, с требованием возбудить уголовное дело о превышениях служебных полномочий сотрудниками полиции и Росгвардии на акциях 26 марта и 12 июня 2017 года. Соответствующие заявления от пострадавших существуют, но их немного. Люди опасаются их писать, так как практика показывает, что в этом случае жалобщик практически гарантированно получит встречное уголовное дело по факту якобы нападения избитого на полицейских. Рекомендовать Следственному комитету и Прокуратуре самостоятельно детально изучить видеоролики, размещенные в сети Интернет, для пополнения эпизодов уголовного дела.

- поставить перед руководством Следственного комитета и МВД вопрос о недопустимости незаконных действий, связанных с осуществлением политического преследования подростков и их семей.

- обратиться к следственным органам с требованием прекратить практику давления на задержанных по уголовным делам в первые часы и дни. Предоставить возможность сразу же участвовать в допросах адвокатов по соглашению. Незамедлительно оглашать имена людей, задерживаемых по событиям 26 марта и 12 июня. Прекратить впредь практику навязывания адвокатов по назначению.