

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ



2009

Издание осуществлено в рамках проекта
**«Консолидация усилий активистов гражданского общества с целью защиты
фундаментальных свобод и правозащитников в РФ»**

Проект финансируется Европейской комиссией



Взгляды и мнения, высказанные в данной брошюре, не обязательно отражают позицию Европейского союза.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
-----------------------	----------

Часть 1

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ

1. Национальное законодательство и соблюдение свободы собраний.....	6
2. Основные нарушения прав на мирные собрания.....	8
3. Процедура регистрации публичного мероприятия	14

Часть 2

ЮРИДИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА СВОБОДЫ СОБРАНИЙ

1. Обжалование нарушений свободы собраний в гражданском процессе	18
2. Защита участников мирных собраний от административного наказания	30
3. Обжалование действий и решений в порядке уголовного процесса.....	38

Информация о проекте.....	40
----------------------------------	-----------

Информация о партнерах проекта.....	42
--	-----------

ВВЕДЕНИЕ

Право на свободу собраний является одним из фундаментальных политических прав человека, позволяющим не только выражать мнение по самым разным общественно-значимым вопросам, но и обеспечивать реализацию многих иных важнейших прав человека. Это право неразрывно связано с такими важнейшими правами человека, как права на распространение информации и свободу слова.

В то же время реализация свободы мирных собраний остается одной из самых проблемных, и многие государства склонны прибегать к её ограничениям, которые в ряде случаев лишают само право его реального содержания. Практика неадекватного ограничения свободы мирных собраний имеет особую актуальность во многих странах Совета Европы.

Однако Российская Федерация, по масштабам, числу нарушений, и, особенно, по их грубости далеко оставляет другие страны. И, пожалуй, уникальной особенностью ситуации в России является то, что нарушения свободы собраний происходят не только в противоречии с международными нормами, но и вопреки национальному законодательству.

Свобода мирных собраний гарантируется основными международными договорами ООН: статьей 20 Всеобщей декларации прав человека, статьей 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также статьей 11 Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод.

Другим Важнейшим источником правовых норм и стандартов стали решения Европейского суда по правам человека. Содержание прецедентных решений, вынесенных судом за последние годы по статье 11 Конвенции, создают уникальную базу и возможность их использования в качестве правовой базы для оценки самой разнообразной практики нарушений

Часть 1

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ

1. Национальное законодательство и соблюдение свободы собраний

Гарантия реализации права на проведение мирных собраний устанавливается законодательством России. Статья 31 Конституции РФ гарантирует, что «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Также Конституцией РФ признаются обязательства в соблюдении этого права международными договорами. Что соответствует по текстам и статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН, и статье 11 Европейской Конвенцией по защите прав и основных свобод. Кроме того, наряду с правом на мирные собрания декларируется также право на свободу слова.

Порядок реализации права на свободу собрания регламентируется специальным федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Что принципиально важно — закон устанавливает уведомительный характер проведения публичных акций и определяет процедуру регистрации таких акций. В общем представлении, за исключением отдельных деталей, федеральное законодательство отвечает требованиям международных стандартов. Хотя процедура регистрации, по сравнению с другими странами, выглядит чрезмерно громоздкой и сложной. По замыслу авторов закона, эта процедура должна была обеспечить паритет прав и обязанностей государственных органов и организаторов акций.

Согласно закону эта процедура не только требует тщательного и своевременного информирования властей о проведении акции, но и предоставляет права в принятии решений о приостановлении и прекращении публичной акции, гарантии участия организаторов в переговорах о принятии таких решений.

С другой стороны, условия подачи уведомления об акции несообразно категоричны. Так, по срокам, установленным для подачи заявления, закон не допускает никаких отступлений. И даже в тех случаях, когда акция не может создавать у властей каких-либо проблем, если организаторами пропущен срок — акция будет запрещена. Эта проблема становится чрезвычайно актуальной тогда, когда происходят какие-либо общественно-значимые события, и граждане хотят сразу же и своевременно выразить свое к ним отношение. Такая форма стихийных акций вполне традиционна, но российским законодательством признается как правонарушение с возможным применением к участникам карательных санкций. Кроме того, очевидный диссонанс в процедуру «согласования» вносят специальные запреты относительно мест проведения публичных акций. Подобные ограничения явно неоправданны и даже абсурдны (например, запрет акций у зданий окружных представительств Президента РФ и судов). Действительно, процедура согласования акции предполагает обсуждение с организаторами места и времени проведения акции, с учетом всех препятствий и осложнений. В каждом случае, так и или иначе,

должны оцениваться обстоятельства и возможные препятствия в проведении акций. И если существует реальная и обоснованная угроза нарушения работы режимных объектов или безопасности участников акции, такая опасность может стать убедительным основанием предложить организаторам перенести на некоторое расстояние место проведения акции. При этом важно учитывать то обстоятельство, что в зависимости от места проведения акции, ее формы и регламент проведения могут варьироваться. К примеру, в случае, если использование звукоусилительной техники может стать помехой работе судебных органов, можно специально ограничить ее использование.

Такое представление вполне согласуется с пунктом 3 статьи 55 Конституции РФ, в соответствии с которой ограничение права гражданина допускается в целях «защиты конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Но общий запрет проведения акций «в отдельно взятых местах» вступает в явное противоречие с принципом, что «ограничение прав граждан возможно применять лишь в той мере, в какой это необходимо...». По смыслу п. 1 статьи 2 Конституции о высшей ценности прав человека, всякое ограничение должно иметь не только обоснование, но и содержать доказуемый факт угрозы защищаемым государством принципам и интересам⁴. Кроме того, такое ограничение не может применяться как запретительная норма, а должна быть соразмерна не только с местом, но и обстоятельствами проведения акции. И ко всему прочему, такое ограничение должно иметь временные рамки.

В законе есть и другие сомнительные нормы, создающие угрозу неправомерного ограничения прав человека.

Пункт 3 статьи 8 Федерального закона дает возможность региональным органам власти принимать особый порядок проведения акций на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры. Подобный порядок вполне может быть оправдан задачами сохранности таких памятников. Однако практика показывает, что региональные власти, принимая такой порядок, думают вовсе не о защите культурного наследия, а стремятся к максимальному ограничению акций.

Особые противоречия сложились по поводу полномочий сотрудников милиции в отношении публичных акций и их участников.

С одной стороны, в соответствии с Федеральным законом устанавливается особая процедура вмешательства милиции в собрание (только после переговоров с организаторами собрания и только через полномочного представителя). Кроме того, в различных ведомственных актах устанавливается задача обеспечивать право граждан на участие в публичных мероприятиях и оказывать содействие в его проведении.

С другой стороны, в законе «О милиции» РФ полномочия сотрудников милиции проверять документы, задерживать и т.п. граждан никак не ограничиваются обязательствами и особым порядком защиты участников собраний.

С правовой позиции эти противоречия легко устранимы, исходя из принципа приоритета специальной нормы права (особого порядка, установленного ФЗ «О митингах») перед общими (ФЗ «О милиции»).

Однако в Российской Федерации подобные нормы повсеместно игнорируются. Соответственно, для любого сотрудника правоохранительных органов практическим руководством являются приказы от вышестоящего руководства, а вовсе не нормы права.

Сегодня основным источником нарушений прав на свободу собраний является борьба с протестными акциями и активистами. В качестве основы для преследования граждан по политическим мотивам используются положения ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Однако с самого начала работа спецподразделений выходила далеко за рамки законодательства. Более того, вся организация т.н. борьбы с политическими активистами, основана только на закрытых предписаниях и указаниях, в которых даже не содержатся ссылки на какие-либо нормы закона. Подобное произвольное и негласное управление спецслужбами практически невозможно контролировать и обжаловать, а очевидные преступные действия остаются безнаказанными. Именно безнаказанность создает реальную опасность в ужесточении методов такой борьбы — исключительно в криминальном представлении, — вплоть до системных убийств оппозиционных активистов.

6 сентября 2008 года за № 1316 Президентом РФ был подписан Указ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации». В соответствии с Указом в регионах России к концу 2008 года на основе региональных РУБОП были созданы специализированные Центры по противодействию экстремизму. Однако, даже при создании специальной структуры проблема законодательного регулирования не была решена, а Правительство так и не утвердило Положение о Центрах по борьбе с экстремизмом.

В этой связи можно констатировать, что основным источником нарушений права на мирные собрания является не законодательство, а практика игнорирования права на мирные собрания региональными и местными органами власти.

2. Основные нарушения прав на мирные собрания

Традиционным нарушением права на проведение мирных собраний стала практика отказа органов власти (местного самоуправления или региональных администраций) в регистрации митингов, демонстраций и пикетов. Неправомерное ограничение мирных собраний допускается на всех этапах регистрации акций.

2.1. Превышение требований, предъявляемых к организаторам акций

Федеральным законом установлен точный перечень требований, предъявляемых организаторам. В уведомлении организаторам необходимо сообщать: сроки, место, тему акции, количество участников и личные данные организаторов.

Однако региональные органы власти прибегают к различным ухищрениям, чтобы формализовать процедуру подачи уведомления (впрочем, как и в других сферах правоотношений), а значит — максимально усложнить саму процедуру уведомления.

На практике регистрирующий орган (как правило, мэрия города) требует от организаторов предоставить дополнительные сведения, которые не установлены законодательством, а значит, незаконны. Например, содержание транспарантов, объясняя это требование «задачей борьбы с экстремистскими обращениями», либо паспортные данные организаторов акции. Не-

представление таких сведений используется в качестве основания для запрещения акции.

Кроме того, также могут быть затребованы подробные сведения об обеспечении медицинской помощи и правопорядка. Это требование действительно упоминается в законе в общем виде, без подробной регламентации. Именно это обстоятельство и используется «в порядке толкования» для требования от организаторов акций все новых подробностей «по обеспечению организации медицинской помощи и правопорядка». Очевидно, что в большинстве случаев все эти требования используются, чтобы найти формальный повод для отказа от регистрации акции даже в том случае, если организаторы предоставляют дополнительную информацию.

2.2. Использование «режимных» ограничений для запрета проведения акций

Как уже отмечено выше, Федеральный закон установил целый перечень мест, где не допускается проведение публичных акций. Но ограничение по «режимным» объектам широко используется для запретов тех акций, которые проводятся поблизости от них, например, возле зданий судов, путей сообщения, уголовно-исполнительных учреждений и зданий представительств Президента России в округах.

Заявки в таких случаях, как правило, подаются на места, находящиеся на значительном удалении от этих зданий. Но независимо от расстояния, инициаторы получали отказы в регистрации со ссылкой на ту же федеральную норму закона. Такая практика «толкований» крайне разнообразна. Так, в одном случае, был запрещен пикет у здания суда, заявленный в 50 метрах от него, в другом — из-за «непосредственной близости к железнодорожному пути», расположенном от пикета в 200 метрах.

Вместе с тем, Федеральный закон (в частности, пункт 9 ст. 2 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях») однозначно определяет границы территорий, прилегающих к «особо охраняемым объектам» в том, что границы должны совпадать с границами землеотвода под здания и сооружения (фактически это расстояние в несколько метров по периметру от здания).

Очевидно, что термин «в непосредственной близости» произвольно трактуется администрациями исключительно с целью оправдания запрета акции.

Показателен следующий случай. Администрация города Самары на уведомление о проведении пикета 23 декабря 2006 года предложила перенести место проведения пикета телефонограммой, поскольку пикеты «на территориях, прилегающих к зданиям судов, запрещаются». Организаторам пикета было предложено перенести пикет на другое, максимально удаленное место. При этом расстояние между заявленным местом проведения пикета и ближайшим зданием суда (Советского района г. Самары) составляло не менее 340 метров. Судом, впоследствии, был признан факт нарушения свободы собраний.

Подобным образом, т.е. в ущерб интересам организаторов акций, трактуется и другая норма, предусмотренная в законе — «о нормах наполняемости территории».

В законодательстве упоминается такое ограничение, как «норма предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия» (пункт 7 статьи 5 ФЗ). Возможно, такие ограничения были приняты из лучших побуждений, чтобы избежать чрезмерного скопления народа и тем самым обеспечить безопасность участников акций.

Но эта норма побудила некоторые региональные власти к весьма изощренному собственному толкованию: в некоторых городах для отдельных публичных мест (площадей, скверов) были установлены «нормы заполняемости» (определено максимальное количество участников акций). Как правило, совершенно произвольно.

Так, Правительством Астраханской области, были приняты «нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия». Согласно им, для разных территорий были установлены ограничения: от 0,1 чел. на квадратный метр (в границах охранных зон памятников) до 1 человека на кв. м. (в помещениях).

Но в развитие подобного решения последовали и другие — было объявлено, что только на этих «посчитанных» местах и могут проводиться массовые акции. Такое решение приняла, в частности, администрация города Дзержинска Нижегородской области.

2.3. Создание «особых территорий», где запрещается проведение акций

Инициативы региональных органов власти установить территориальные ограничения для акций развивались и в другом направлении. Параллельно с ограничением мест проведения акций, принимались решения с объявлением отдельных территорий «запрещенными для проведения акций».

Самый очевидный и вопиющий пример — запрет проведения публичных акций в Кремле в городе Москве. В федеральном законе действительно предусмотрен особый порядок проведения акций, но положение о порядке их проведения так и не принято. Следом попытки ввести «запретные» территории происходят и в регионах. Так, например, администрация Нижнего Новгорода запретила проведение акций на территории Нижегородского Кремля (на этой территории расположены как памятники истории, так и основные административные здания города и области. Очевидно, что здания органов власти традиционно привлекали протестующих).

15 декабря 2004 года главой администрации г. Нижнего Новгорода было принято распоряжение за № 3847-р «О запрещении проведения массовых мероприятий на территории Нижегородского Кремля». Распоряжением запрещалось проведение каких-либо массовых акций на территории Нижегородского Кремля до особого указания. Основанием принятия распоряжения являлось «рекомендательное» решение областной антитеррористической комиссии. Интересно, что при обсуждении этого предложения на «антитеррористической» комиссии не прозвучало сколь-нибудь правдоподобных аргументов об «опасности террористических актов», зато высказывались претензии в адрес пикетчиков, которые «мешают» работать чиновникам администраций.

Очевидно, что законодательные нормы не служат серьезным препятствием в осуществлении намерения чиновников ограничить доступ граждан к административным зданиям.

Подобным же образом и в схожих обстоятельствах (размещение административных зданий вблизи памятников истории и культуры) было принято решение Администрации Курской области. В Постановлении было особо отмечено, что у «здания Городского Совета» не могут собираться более 10 участников акций.

Кроме того, в принимаемых в регионах решениях по поводу акций на территории, где расположены памятники природы и культуры, устанавливается особый порядок согласования с органами государственной охраны памятников для разрешения акций.

В подобном Положении, принятом Правительством Саратовской области, на Министерство культуры области возложены практически неограниченные полномочия — разрешать или запрещать акции. В качестве оснований для этого были использованы и такие доводы (пункт 4 Постановления):

- «создание препятствий в работе государственных учреждений, расположенных на территории памятника истории и культуры или его зон охраны»;
- «имеются иные обстоятельства, установленные законодательством об охране объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры)».

Между тем, необходимо отметить, что за весь период действия федерального закона не отмечено ни одного случая причинения вреда памятнику истории и культуры при проведении публичных акций. И все усилия региональных органов власти «сберечь» культурное наследие, очевидно, не определяются этой задачей.

Следует принять во внимание следующее обстоятельство: невозможно представить ситуацию, чтобы у регистрирующего органа были сколько-нибудь доказательные основания подозревать организаторов и участников акций в причинении вреда памятникам. Тем более, законодательством четко определена процедура прекращения акции именно при такой реальной угрозе.

Это также открывает возможности для произвола. Так, например, в регистрации акций все чаще используется доводы о том, что кто-либо из организаторов ранее принимал участие в несанкционированных публичных акциях. На основе такой информации органы власти считают, что организаторы являются «злостными» правонарушителями закона. В этом случае организаторы получают отказ в регистрации уведомления об акции, со ссылкой на очевидно абстрактные меры «профилактики» нарушений.

2.4. Использование надуманных доводов при запрете проведения

Чиновники приводят чрезвычайно разнообразные аргументы, в пользу отказа в регистрации акций.

В качестве «типичных» можно представить такие доводы, взятые из ответов администраций на уведомления:

- акция проводится в центре города, что может вызвать жалобы граждан или руководителей учреждений;
- проведение пикета или митинга невозможно в связи с проведением ремонтных работ на этом участке;
- проведение акции невозможно из-за необходимости перекрытия или переноса транспортного движения;
- акция проводится неподалеку от другой акции или мероприятия;

— тема акции не является общественно-значимой или расходится с официально признанными памятными датами.

Эти аргументы не только не основаны на законе, но и порочны в отсутствии в них какого-либо представления о приоритете в соблюдении прав человека. Чиновники принимают решения, руководствуясь исключительно политической целесообразностью. Эту связь наглядно демонстрирует решение администрации г. Оренбурга по одному из пикетов.

6 мая 2006 г. Р. Х. Баширов, от лица инициативной группы граждан подал в администрацию г. Оренбурга уведомление об организации и проведении пикета с «целью выражения своей гражданской позиции». В ответ 12 мая 2006 г. администрации г. Оренбурга сообщила об отказе в принятии уведомления о проведении пикета. В качестве причины отказа было указано: «неоднократные нарушения норм организации и проведения публичных мероприятий, проведение несанкционированных акций», (что примечательно, факты привлечения организатора к ответственности за проведение несанкционированных акций ничем не подтвердились).

Кроме того, если возникает несколько инициатив проведения публичных акций в одном месте, то органы власти «разрешают» проводить только одну акцию (как правило, наиболее приемлемую с точки зрения собственных интересов). Отказ обосновывается чаще всего одним аргументом: обеспечением безопасности участников. Например: «При проведении пикета могут быть допущены различные эксцессы, в связи с чем может быть подвергнута угрозе их безопасность». Хотя, никакими фактами эти опасения не подтверждаются. По этой причине, в России невозможно проведение контрдемонстраций или акций солидарности.

Следуя собственным представлениям о полномочиях в ограничении публичных акций, региональные власти прилагают усилия к тому, чтобы эти представления узаконить. Так, Постановлением главы администрации города Нижнего Новгорода от 24 июня 2003 г. № 67 был принят «Порядок согласования проведения массовых мероприятий и уведомления о проведении массовых акций администрации города Нижнего Новгорода». Этим постановлением был фактически введен разрешительный порядок проведения акций. А именно, администрацией было присвоено право на запрет или перенос акций практически на неограниченных условиях. Кроме того, Постановление обязывало организаторов согласовывать проведение массовых мероприятий в ГУВД области и оплачивать уборку территории при проведении массовых акций. Очевидно, что никаких полномочий устанавливать собственные правила проведения акций у администрации города не было. Однако, это постановление (в том числе, в судебном порядке) до настоящего времени отменить не удалось.

2.5. Одиночные пикеты

Одиночное пикетирование остается единственной формой свободной реализации права на публичную акцию. По крайней мере, так декларируется законодательством: для пикета, состоящего из одного человека, не требуется ни уведомления, ни согласования места и времени (пункт 4 ст. 5 Федерального закона).

Однако факты задержания одиночных пикетчиков стали традиционными. «Проведение несанкционированного пикета» служит основанием для привлечения к административной ответственности. О фактах пресечения «одиночных пикетов» правоохранные органы сообщают как о «законных».

2.6. Невыполнение собственных обязательств органами власти при проведении публичных акций.

Национальное законодательство установило достаточно четкую процедуру приостановления или прекращения публичной акции (статьи 13—17 ФЗ). Общую ответственность обеспечения порядка возложено на организатора акции. Но при этом установлен контроль со стороны администрации и органов МВД, который обеспечивают специально уполномоченные лица (по одному от органов). Все решения о приостановлении и прекращении акции должны приниматься тремя сторонами, в порядке согласования.

Реальная картина такова: сотрудников милиции на пикетах митингах и шествиях, как правило, никто не представляет. Т.е. они подчиняются указаниям ответственного лица, но этот руководитель находится на акции только как милицкий начальник, а не как уполномоченный. Такой представитель не считает нужным что-либо согласовывать с организаторами акций, а действует по своему усмотрению. Показательно, что сотрудники милиции, как правило, не знают о самом существовании порядка приостановления или прекращения публичных акций и действуют в обычном режиме патрульной работы милиции общественной безопасности.

И в тех случаях, когда, по мнению сотрудников милиции, происходит нарушение общественного порядка, команда на задержание участников акции дается незамедлительно.

Так, 23 февраля 2006 года на Театральной площади Нижнего Новгорода были задержаны 14 человек — участников санкционированного пикета, только за то, что они выкрикивали «речёвки». Примечательно, что организаторам до задержания претензии от сотрудников милиции не предъявляли и никаких переговоров с уполномоченным от милиции лицом также не проводили. Позже выяснилось, что поводом для задержания стала уверенность офицера милиции в том, что на пикете «нельзя ничего выкрикивать».

Уполномоченный от местной администрации чаще всего на акциях не присутствует.

Таким образом, процедура «согласованного» обеспечения правопорядка на практике не реализуется из-за отсутствия официальных представителей сторон — уполномоченных лиц. При этом никакой ответственности за то, что ни УВД, ни администрации не делегируют своих уполномоченных, законодательством не предусмотрено.

Эта практика, в свою очередь, породила многочисленные случаи заведомо незаконного разгона публичных акций и задержания их участников.

2.7. Воспрепятствование к участию в мирных собраниях

Особняком стоит проблема воспрепятствования в участии в публичных акциях общественных активистов. Речь идет, прежде всего, о задержании

общественных активистов под различными предложениями с единственной целью — не допустить их участие в мирных собраниях. Эта практика получила масштабное применение в России и отмечена в большинстве регионов.

В основе практики произвольного задержания используются полномочия милиции в задержании по подозрению в совершении правонарушения или преступления любого гражданина. Этими полномочиями сотрудники откровенно злоупотребляют, фальсифицируя, при необходимости, на задержанных материалы по надуманным правонарушениям. Таким образом, решается три задачи — обосновывается задержание (для предотвращения участия в мирном собрании), такой участник получает полноценное наказание «за политические интересы», а Центр по борьбе с экстремизмом получает формальный повод для организации политического сыска в отношении такого активиста.

Такие факты необходимо рассматривать не как нарушения свободы собрания, а как вызывающие преступления сотрудников правоохранительных органов. Ни в одном случае виновные в таких преступлениях не понесли наказание. Как всякие «политические», такие дела сложны в юридическом представлении и требуют индивидуального разбирательства. В рамках настоящего пособия представлена только одна из сторон разбирательства по таким делам — защита потерпевших от преследования по фальсифицированным административным делам.

3. Процедура регистрации публичного мероприятия

Обеспечение свободы собраний основано на соблюдении процедур и требований, установленных национальным законодательством. Порядок организации публичного мероприятия определяется Федеральным законом №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.04.

Закон предусматривает следующие виды публичных мероприятий:

Название	Определение	Особенности
Собрание	Организованное коллективное обсуждение гражданами каких-либо значимых вопросов.	В помещении или на территории, достаточных для размещения участников. Уведомление не нужно.
Митинг	Массовое публичное мероприятие, во время которого граждане могут выразить свое мнение по актуальным проблемам. Проводится в специально отведенном или приспособленном для этого месте.	Массовость, возможность публичного выступления участников, использование звукоусиливающей аппаратуры. Уведомление подается в промежуток между 10 и 15 днями до акции.
Демонстрация	Организованное движение группы граждан с использованием плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации для выражения общественных настроений.	Возможность использования звукоусиливающей аппаратуры.
Шествие	Массовое передвижение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо общественно-значимым проблемам.	Передвижение по согласованному маршруту, возможность использования

		звукоусиливающей аппаратуры. Уведомление подается в промежуток между 10 и 15 днями до акции.
Пикетирование	Нахождение группы граждан (либо гражданина) на одном месте в течение определенного времени для выражения позиции по общественно-значимым вопросам. Проводится с использованием плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации без применения звукоусиливающих технических средств.	Уведомление подается за 3 дня, для одиночного пикета уведомление не требуется

Федеральный закон определяет следующий порядок подачи уведомления:

Уведомление о проведении мероприятий подается в местную администрацию (в отдельных регионах предусмотрена подача уведомлений в региональные органы исполнительной власти — по отдельным местам).

В уведомлении необходимо указать такие **сведения**:

точные сроки проведения, место (для шествия — точный маршрут движения);

тему мероприятия (в общем виде) и форму его проведения;

предполагаемое количество участников (с учетом размера площадки), намерение использования звукоусилительную технику;

ФИО, место жительства и контактный телефон организатора, с указанием о его ответственности за обеспечение правопорядка и медицинской помощи (при этом нужно упомянуть, как будет оказываться медицинская помощь, например, «оперативным оповещением через сотовый телефон»). Эти задачи могут быть возложены на 1-2 уполномоченных, для чего также нужно указать их ФИО.

Сроки подачи уведомления установлены такие: на митинг, демонстрацию, шествие — 15 — 10 дней, на пикет — за 15 — 3 дня до мероприятия (день проведения мероприятия в этот срок не входит).

При подаче уведомления регистрирующий орган обязан "документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения" (ст. 12.1.1 ФЗ). В органах власти в регионах заведены различные правила и внутренние процедуры регистрации таких уведомлений. Обычно на копии уведомления ответственным сотрудником ставится регистрационный штамп, указывается входящий номер, дата и время.

Этот документ и будет подтверждением согласования публичного мероприятия, и его нужно предъявлять, при всякого рода претензиях, к организаторам во время его проведения. В некоторых случаях представляется и письменный ответ о согласовании мероприятия.

На принятие решения о согласовании для митингов, демонстраций, шествий администрации отводится 3 дня, на пикет ответ должен быть дан в тот же день.

Ограничения на время и место проведения публичного мероприятия:

Проведение публичных мероприятий ограничивается периодом с 7 до 23 часов.

Установлены ограничения и на места (учреждения), вблизи которых мероприятия не могут проводиться (обычно, в границах землеотвода):

- у опасных производственных и иных с защищаемых техникой безопасности объектов (например, на стройке);
- на различных магистралях (путепроводах, железнодорожных магистралях, нефте-, газо- и продуктопроводах, у высоковольтных линий электропередачи);
- в пограничной зоне;
- у судов, учреждений исполнения уголовного наказания и у резиденций Президента.
- в местах, где есть угроза безопасности для участников мероприятия, (например при угрозе обрушения зданий и сооружений).

Кроме того, постановлениями правительств субъекта федерации может быть дополнительно установлен особый порядок проведения акций на территории памятников истории и культуры.

Если заявка подана на то же место и время другими организаторами, приоритет должен быть отдан тому, кто подал уведомление раньше.

В случае отказа в регистрации организатор имеет право настаивать на переговорах (подпункт 1 пункта 3, статьи 5 ФЗ), и если на это остается время, необходимо добиваться встречи в администрации. Письменное обращение об этом может помочь при дальнейшем обжаловании.

Распространенные нарушения со стороны органов местной власти	Противоречия, рекомендации
Отказ в приеме уведомления вечером за 3 дня до пикета (мотивируют тем, что не успеют все организовать "и вообще надо было раньше приходить").	Противоречит ст. 7.1 ФЗ. Обычно после скандала уведомление удается подать. Другой путь — выслать само уведомление на факс главы администрации или телеграммой.
Необоснованные требования изменить место, время и/или численность мероприятия ("вы будете мешать пешеходам", в связи с проведением ремонтных работ и т.п.).	Наиболее частое нарушение, которое противоречит ст. 8.1 и 12.1.2 ФЗ и может быть обжаловано в суде, если удастся доказать, что перенос места мероприятия воспрепятствует достижению его целей. Иногда удается найти компромисс в переговорах.
Отказ в регистрации уведомления на основании проведения публичных мероприятий (ПМ) в непосредственной близости от режимных объектов.	Переговоры ведутся на основе довода: «границы территории режимных объектов, как правило, определяются границами землеотвода под здания и сооружения». Обжалование в суд по факту произвольного толкования п. 9 статьи 2 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».
Отказ по мотивам угрозы для памятников культуры при проведении ПМ	Произвольный довод. Основания для переговоров на основе истребования доказательств такой угрозы (подробности по обжалованию см. в ч.5).
Придирки к содержанию уведомления (нет паспортных данных, что-нибудь не так указано).	Уведомление должно соответствовать ст. 7.3 — 7.4 ФЗ, все другие требования силы не имеют. В некоторых

	случаях удается убедить чиновников в их неправоте. Есть основания для обжалования в суд.
Отказ в согласовании мероприятия передан после установленных сроков рассмотрения.	Противоречит ст. 12.1.2 ФЗ и содержит прямое ограничение свободы собрания — хотя бы потому, что альтернатива места и времени не предложена и не может обсуждаться. По «факту» — собрание не легитимно. Но такой отказ имеет большие шансы быть признан судом прямым нарушением
При (или после) регистрации уведомления организатора направляют в прокуратуру на получение предостережения о нарушении закона под роспись.	Такое предостережение можно игнорировать. Оно противоречит ФЗ «О прокуратуре», согласно которому прокуратура должна провести объективную проверку сообщения администрации, а со стороны органов МВД и вовсе не предусмотрено законом.

Присутствие и действия милиции на публичном мероприятии:

Проведение публичного мероприятия без согласования дает основания признать мероприятие незаконным, задержать его участников и привлечь их к административной ответственности.

Но в случае проведения санкционированного публичного мероприятия устанавливается особый порядок обеспечения правопорядка. Таким образом, ФЗ ограничивает полномочия и задачи УВД, предусмотренные ФЗ «О милиции».

В частности, на любом санкционированном мероприятии присутствие милиции должно быть согласовано с организатором акции (подпункт 5, пункта 1 статьи 12 ФЗ), который несет основную ответственность за обеспечение правопорядка.

По инициативе администрации на публичном мероприятии может находиться уполномоченный представитель УВД (но не наряд милиции). Предполагается также присутствие представителя администрации (статьи 13 -15, 17 ФЗ).

В случае каких-либо нарушений, уполномоченные могут предложить организатору устранить такие нарушения. И только если эти требования будут не выполнены — допускается вмешательство. Кроме того, без ведома организатора не могут быть задержаны отдельные участники мероприятия.

Любое самовольное вмешательство сотрудников правопорядка (в т.ч. спецназа) в мероприятие (и даже само присутствие на месте) без Уполномоченного представителя УВД по поводу «пресечения правонарушений» (исключая насильственные действия) незаконно. Оно противоречит особому, установленному ФЗ, порядку обеспечения безопасности участников публичных мероприятий и может быть обжаловано.

Часть 2

ЮРИДИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА СВОБОДЫ СОБРАНИЙ

1. Обжалование нарушений свободы собраний в гражданском процессе

Обращение в суд по поводу нарушенных прав и свобод признается и декларируется единственным эффективным средством защиты. Общие правила судопроизводства допускают обжалование любых нарушений прав и свобод при условии, что сам факт нарушения заявитель может представить и доказать в суде. Другое очевидное условие — в качестве нарушителя должны называться конкретные должностные лица, либо органы власти.

Судебным решением может быть признан заявленный факт нарушения свободы собраний. Как правило, ограничение собрания на незаконных основаниях или воспрепятствование к участию в собрании.

При разбирательстве дела суд принимает во внимание также ограничения, связанные с осуществлением свободы собраний.

В международном праве определены следующие условия для вмешательства государства в ограничении свободы собраний:

угрозой насилия для других граждан ,

призывами к насилию или пропагандой войны,

проводится в заведомо незаконных целях или когда на собрании присутствует запрещенная организация.

В свою очередь в национальном законе установлены дополнительные и явно неоправданные ограничения. Такие, как запрет проведения собраний на территориях с особым режимом. А кроме того, некоторые положения закона создают возможность толковать те или иные нормы в интересах ограничения свободы собраний. Преодолеть подобные ограничения и убедить суд, что они чрезмерны при обеспечении свободы собрания — отдельная задача, связанная с изменением национального законодательством.

1.1. Общий порядок обжалования

Заявление об обжаловании подается, как правило, в суд по месту нахождения ответчика. Однако, по процедуре обжалования допускается и обращение по месту проживания заявителя (истца). Общие требования для заявителя: доказать (мотивировать) факт нарушения, представить адрес ответчика, указать свидетельства (свидетелей).

Гражданский процессуальный кодекс предоставляет две процедуры судебной защиты. Первая — исковое производство, вторая — обжалования в порядке публичных правоотношений. Требование для представления иска более жесткие, они подробно изложены в ст. 131 ГПК РФ.

В исковом заявлении должны быть указаны:

1) наименование суда, в который подается заявление;

2) наименование истца, его место жительства или, если истцом является организация, ее место нахождения, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем;

3) наименование ответчика, его место жительства или, если ответчиком является организация, ее место нахождения;

4) в чем заключается нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов истца и его требования;

5) обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;

6) цена иска, если он подлежит оценке, а также расчет взыскиваемых или оспариваемых денежных сумм;

7) сведения о соблюдении досудебного порядка обращения к ответчику, если это установлено федеральным законом или предусмотрено договором сторон;

8) перечень прилагаемых к заявлению документов.

В заявлении могут быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты истца, его представителя, ответчика, иные сведения, имеющие значение для рассмотрения и разрешения дела, а также изложены ходатайства истца.

Исковое заявление подписывается истцом или его представителем при наличии у него полномочий на подписание заявления и предъявление его в суд.

Статья 132. Документы, прилагаемые к исковому заявлению

К исковому заявлению прилагаются:

его копии в соответствии с количеством ответчиков и третьих лиц;

документ, подтверждающий уплату государственной пошлины;

доверенность или иной документ, удостоверяющий полномочия представителя истца;

документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, копии этих документов для ответчиков и третьих лиц, если копии у них отсутствуют;

текст опубликованного нормативного правового акта в случае его оспаривания;

доказательство, подтверждающее выполнение обязательного досудебного порядка урегулирования спора, если такой порядок предусмотрен федеральным законом или договором;

расчет взыскиваемой или оспариваемой денежной суммы, подписанный истцом, его представителем, с копиями в соответствии с количеством ответчиков и третьих лиц.

Разбирательство дела в порядке публичных правоотношений упрощено и основано на положениях ст. 254 ГПК РФ.

Важно, что отличие этих процедур связано не только с формальными требованиями к заявительной форме. Для искового производства — заявитель должен доказать факт и ущерб в нарушении прав, и соответственно — требовать компенсации. Для судебного разбирательства в порядке публичных правоотношений — компенсацию заявить нельзя, зато доказательство законности действий возлагается на государственный орган, кто нарушил права. Соответственно, в некоторых случаях есть смысл обращаться сначала в порядке обжалования, а позднее (при позитивном решении) — представлять иск.

В дальнейшем на основе установленных в суде фактов также целесообразно подавать в суд иск о компенсации морального вреда (а если есть что

вменять — и материального). Объединять все эти требования в одном заявлении неэффективно — суду будет легче найти повод для отказа...

Подробно об особенностях (позитивных и негативных) этих процедур можно понять из следующей таблицы:

Иск	Заявление в порядке публичных правоотношений
<p>Возможность получения компенсации; + Обязанность суда рассматривать заявленные требования; - Бремя доказывания незаконных действий возлагается на заявителя; - Необходимость определять вину и размер нанесенного вреда для каждого из ответчиков; - Для определения компенсации необходимо устанавливать, из какого бюджета финансируется деятельность органа власти (должностного лица).</p>	<p>+ Бремя доказывания законности действий возлагается на государственных орган; + Возможность привлечь к делу неограниченное число заинтересованных сторон (др. потерпевших); + Нет необходимости определять вину и степень участия в правонарушении привлекаемых государственных органов и должностных лиц. - Возможность расширять предмет разбирательства по инициативе суда; - Возможность привлечь государственных орган за неявку в суд (на усмотрение суда).</p>

Из приведенных доводов можно сделать так же следующий вывод: Форму обжалования целесообразно выбирать в зависимости от полноты доказательств. Если они надежны — это может быть иск, если есть в них сомнения или защита «ответчика» агрессивна — лучше обжаловать в порядке публичных прав-отношений (заявления).

Образцы заявления и иска в суд представлены в приложениях 3 и 4.

При обжаловании следует особо обращать внимание на **соблюдение сроков обращения в суд**. Ст. 256 ГПК РФ устанавливает период в 3-и месяца, с момента, когда гражданину «стало известно о нарушении его прав и свобод». По практике обжалования это даты, к примеру, получения отказа в регистрации публичного мероприятия или задержания его участников. Та же статья ГПК РФ дает возможность продлять этот срок, но добиться этого достаточно сложно (значимым доводом суд может признать, например, заболевание заявителя при нахождении на стационарном наблюдении).

В порядке рекомендации предлагаем обращаться в суд почтовым отправлением (отправкой заказного письма с уведомлением — для подтверждения факта и даты получения заявления). Этот путь может сэкономить время, избежать очередей в суде и излишних «переговоров» с секретариатом суда, а также избежать практики «утраты заявления», которые уже встречались в различных регионах России.

При составлении иска или жалобы, кроме тех требований, которые изложены в ст. 131, 254 ГПК РФ, необходимо представить:

1) Доказательства в нарушении прав и свобод. В делах об ограничении свободы собраний такие доказательства чаще всего очевидны (в частности, письменный отказ в регистрации публичного мероприятия);

Дело о публичных правоотношениях рассматривается в соответствии со гл. 23 ГПК РФ исключительно по предмету нарушения прав и свобод граждан. Рассмотрение дела об оспаривании нормативных актов также рассматривается сугубо в связи «с нарушением прав и свобод, гарантированных Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами в отноше-

нии как заявителя, так и других лиц» (Определение Конституционного Суда РФ от 02.03.2006 № 58-О).

2) доводы о нарушении прав и свобод заявителя (истца).

Крайне важно представить доводы, в чём конкретно состояло ограничение или нарушение права или свободы, какие негативные результаты оно имело.

Пример: Заявители получили отказ в регистрации пикета на заявленном месте. Вместо площади у Мэрии, участникам предложили провести пикет в одном из скверов города. Пикет имел цель — выразить протест против решения мэрии. В этом случае заявители должны представить доводы о том, что проведение пикета в другом месте (кроме, как у мэрии) не может достичь целей пикета. В частности, заявленные требования не могли увидеть сотрудники администрации, а также те люди, которые посещали мэрию. В этой связи были нарушены права на распространение информации, свободу слова...

3) ссылки на нарушении международных норм.

Есть необходимость представлять ссылки на нормы международного права, как минимум те из них, которые связаны с перспективной обращения в органы международной защиты (Европейский суд по правам человека, Комитет по правам человека ООН).

Также уместно представлять ссылки на решения Европейского суда по правам человека в отношении России по схожим делам. Представление других доводов по нормам и практике применения международного права не представляется очевидным — в ситуации «перегрузки» содержания жалобы.

Еще одна рекомендация. Согласно ФЗ «О митингах» организаторы публичных мероприятий правомочны представлять интересы участников мероприятия. Но следует принимать во внимание, что если в деле речь идет о задержании участников на акции, важно, чтобы задержанные участвовали в судебном процессе также в качестве заявителей. Поскольку, суд может под тем предлогом, что право лиц — организаторов мероприятия при задержании других участников не ущемлены, — отказать в удовлетворении заявления.

Представление доказательств

В исковом производстве именно на истца возлагается все бремя доказывания по делу. В публичных правоотношениях заявитель должен доказать только факт нарушения своих прав, законность действий (решений) должна доказывать противная сторона. В делах по нарушению свободы собраний, как правило, все очевидно, есть решения и документы. Но не всегда.

По делам об отказе в согласовании публичных мероприятий основными правоустанавливающими документами являются уведомления и ответы администрации. При представлении таких документов следует также учитывать то, чем можно опровергнуть доводы об отказе в согласовании. Например, если в качестве довода администрация посчитала уместным назвать «проведение ремонтных работ» или «проведение на заявленном месте другого мероприятия», нужно позаботиться о документальном опровержении таких доводов.

В этом случае у заявителя гораздо больше возможностей, чем у «ответчиков», поскольку дела о нарушениях рассматриваются уже после даты про-

ведения акции. Очевидно, что при таких условиях организаторы (или свидетели) могут побывать на месте проведения акции в заявленное время и все документировать. В т.ч., сфотографировать место проведения акции и после этого документально подтверждать необоснованность и даже лживость доводов администрации.

Гораздо сложнее доказать события, связанные с задержанием участников, которые для организаторов и участников могут происходить спонтанно. К этому нужно лишь быть готовым и в случае ожидания опасности таких происшествий, заранее позаботиться о присутствии свидетелей. Могут пригодиться также видеокамера и фотоаппарат. Такие съемки целесообразно проводить скрытно, поскольку очень распространена практика произвольного задержания и изъятия снятых материалов.

Статья 35 ГПК РФ дает право заявителю представлять в суд любые доказательства, относящиеся к предмету разбирательства. Но следует помнить, что документы должны представляться либо в подлиннике, либо в заверенной копии. Особые требования по допустимости применяются к видео и фотоматериалам. Они могут быть представлены от лица, производящего запись, т.е. вместе с его письменным заявлением, либо приобщаться к делу при его опросе в качестве свидетеля в судебном процессе.

1.2. Обжалование судебных решений

Проводится по общим правилам гражданского производства, в порядке кассации и надзора.

Кассационная жалоба подается в течение 10 (календарных) дней с момента вынесения решения. Решение судья может изготавливать не сразу (по практике подготовка решения может затянуться и на 2 месяца). Но без обоснования решения, особенно по заведомо неправосудным решениям, составить жалобу и угадать, чем мотивирует судья свой вердикт — чрезвычайно затруднительно.

В этом случае возможно два пути:

- подавать жалобу до истечения срока обжалования. Текст жалобы может быть кратким, и его можно дополнить после получения решения суда.

- получить решение суда и после этого в течение 10 дней подготовить и направить жалобу. Но в этом случае к жалобе необходимо приложить ходатайство о восстановлении срока обжалования с доводом и доказательствами (отметка в получении текста решения) того, что решение суда было получено по истечении 10 дней (не по вине истца-заявителя).

Требования к содержанию кассационных жалоб устанавливаются ст. 339 ГПК РФ:

1. Кассационная жалоба, представление должны содержать:

1) наименование суда, в который адресуется жалоба, представление;

2) наименование лица, подающего жалобу или представление, его место жительства или место нахождения;

3) указание на решение суда, которое обжалуется;

4) требования лица, подающего жалобу, или требования прокурора, приносящего представление, а также основания, по которым они считают решение суда неправильным;

5) перечень прилагаемых к жалобе, представлению доказательств.

2. Ссылка лица, подающего кассационную жалобу, или прокурора, приносящего кассационное представление, на новые доказательства, которые не были представлены в суд первой инстанции, допускается только в случае обоснования в жалобе, представлении, что эти доказательства невозможно было представить в суд первой инстанции.

3. Кассационная жалоба подписывается лицом, подающим жалобу, или его представителем, кассационное представление — прокурором. К жалобе, поданной представителем, должны быть приложены доверенность или иной документ, удостоверяющие полномочие представителя, если в деле не имеется такое полномочие.

4. К кассационной жалобе прилагается документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, если жалоба при ее подаче подлежит оплате.

Кассационная жалоба подается через суд, который и вынес обжалуемое решение.

Обжалование в надзорном порядке имеет многоступенчатую форму (от районного суда: в областной суд, в коллегию по гражданским делам областного/регионального суда, в Верховный суд РФ, в коллегию по гражданским делам ВС РФ). Срок обжалования (после вынесения судом постановления в порядке надзора) по каждой жалобе ограничен 6 месяцами. Этот срок также можно восстановить ходатайством с доводами о том, что срок пропущен не по вине заявителя (например, не получен текст постановления). Ходатайство о восстановлении срока обращения в надзорном порядке должно подаваться в тот суд, который вынес последнее решение (постановление) об отказе в удовлетворении жалобы.

При подаче жалоб необходимо учитывать требование суда — представлять в приложении к жалобе в подлиннике или нотариально заверенной копии обжалуемые решения, определения и постановления суда. Причем, если решения обжалуются в порядке надзора — копия решения должна представляться с отметкой секретариата суда о вступлении решения суда в силу.

Следует помнить, что дела об обжаловании действий органов власти практически всегда судами воспринимаются пристрастно. И в том случае, если суд может найти малейший формальный предлог для отказа в рассмотрении дела — суд в наших случаях таким предлогом обязательно воспользуется.

1.3. Иные возможности обжалования в гражданском процессе

Отказ суда признавать нарушение, даже при очевидных доказательствах, вовсе не ставит точку в возможности добиться правосудия.

Гражданско-процессуальный Кодекс РФ (ст. 393) определяет возможность обжаловать нарушение по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

Пересмотр решений по новым обстоятельствам

К примеру. В суде обжаловался отказ в регистрации уведомления публичного мероприятия до его проведения, и администрация утверждала то, что проведение мероприятия на заявленном месте невозможно, потому как там

запланировано проведение другого мероприятия. Суд признает эти сведения достоверными и соглашается с доводами. Но в день проведения публичного мероприятия выяснилось, что основания отказа не подтвердились фактически. Т.е. никаких помех в проведении акции не имелось.

В этом случае судебное решение может быть признано ошибочным, поскольку суд определил свой вывод исходя из недостоверных сведений.

Пересмотр решений по вновь открывшимся обстоятельствам

Пункт 1 ст. 393 ГПК РФ определяет в качестве основания для обращения в суд по пересмотру решения, «существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю».

К примеру. В суд обратился организатор публичного мероприятия по обжалованию практики ограждения места проведения митинга сотрудниками милиции. При определении обстоятельств нарушения суд пришел к выводу, что факт нарушения заявителем не доказан. И на этом основании суд отказал в удовлетворении заявления. По прошествии времени заявитель находит потерпевшего, который не стал проходить за ограждения, не желая проходить проверку. Тот факт, что теперь есть потерпевший в обжалуемых действиях, определяет судебное решение несостоятельным.

Обращаться в суд по новым или вновь открывшимся обстоятельствам также уместно и в тех случаях, когда суд в обосновании своего решения ссылается на законодательные нормы или решения, которые позднее были отменены (п. 4 ст. 393 ГПК РФ).

Обращаться в суд по таким обстоятельствам следует к тому же судье, который вынес «отказное решение». Для таких случаев применяются те же условия, что и для обращения в порядке обжалования. Т.е. до истечения 3 месяцев с того момента, когда стало известно о таких обстоятельствах (ст. 395 ГПК РФ).

Если прагматично подходить к судебной системе, не ожидая от нее эффективности в защите прав и свобод человека, есть смысл изначально планировать ход судебного разбирательства. В частности, еще во время судебного разбирательства направить письма-запросы по обстоятельствам нарушения и не торопиться представлять все доказательства. Суд, в оправдании отказа в удовлетворении иска или заявления зачастую использует явно надуманные основания или «вольную» трактовку законодательства. И если задаться целью доказательно опровергнуть эти основания, такие доказательства при желании можно найти. В этом случае, при обращении в суд судья будет поставлен в жесткие рамки. Ему придется вновь разбирать дело, но в рамках тех оценочных доводов и оснований, которые он сам же и посчитал нужным использовать в оправдании отказного решения.

Получение через суд доказательств от государственного органа

В некоторых случаях имеющихся доказательств явно недостаточно для уверенного утверждения в суде нарушения права. По делам, рассматриваемых в порядке публичных правоотношений имеется возможность **затребовать** материалы, связанные с обжалуемым нарушением или письменные ответы на ключевые вопросы.

К примеру, при произвольном задержании участников публичных мероприятий имеются свидетели, но нет протокола задержания. Но, возможно, факт задержания зафиксирован в журнале дежурной части РУВД, куда доставлялись задержанные.

Требования о представлении информации можно заявлять либо через судью, либо (если судья не поддерживает ходатайство) — вручать в процессе письменный запрос представителю заинтересованного лица («ответчика») с требованием внести в протокол информацию об этом. В последнем случае, если заинтересованное лицо не представляет письменного ответа, требование о представлении информации можно обжаловать в том же процессе (внести такое требование в качестве дополнения к жалобе).

В качестве оснований для требования применяются: Статья 24 Конституции РФ, статьи 11, 12, 14 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ, а также статья 249 ГПК РФ (бремя доказывания).

Использование заключения специалиста

Согласно целям судебного разбирательства дела, связанного с публичными правоотношениями, ст. ст. 254, 253, 258 ГПК РФ суд обязан дать оценку фактам нарушения (ущемления) прав и свобод человека и гражданина, и устранить допущенное нарушение и препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

При рассмотрении судом гражданских, уголовных или административных дел непосредственно применяются международные договоры Российской Федерации (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 1 и 3 статьи 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», часть 2 статьи 7 ГК РФ). А согласно пункту "b" части 3 статьи 31 Венской конвенции при толковании международного договора наряду с его контекстом *должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования.*

Таким образом, в суд можно подготовить и представить заключение специалиста (юриста со знаниями международного права и практики Европейского суда по 11 статье и опытом их применения). Судья, в свою очередь, в соответствии со ст. 188, 157 ГПК РФ обязан принять заключение специалиста и использовать это заключение при составлении решения. Кроме того, суд по ходатайству заявителя может опросить специалиста по вопросам применения и толкования норм права по обеспечению свободы собраний. В противном случае суд обязан вынести мотивированное определение о недопуске специалиста, но только по тем основаниям, которые изложены в ст.16, 18 ГПК РФ.

В качестве доводов в ходатайстве о привлечении специалиста необходимо использовать постановление Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ».

В частности, п. 9: «При осуществлении правосудия суды должны иметь в виду, что по смыслу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации,

статей 369, 379, части 5 статьи 415 УПК РФ, статей 330, 362 — 364 ГПК РФ *неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием к отмене или изменению судебного акта. Неправильное применение нормы международного права может иметь место в случаях, когда судом не была применена норма международного права, подлежащая применению, или, напротив, суд применил норму международного права, которая не подлежала применению, либо когда судом было дано неправильное толкование нормы международного права.*

1.4 Некоторые доводы для жалоб при обжаловании действий и решений государственных органов.

№ №	Нарушение	Доводы	Правовые основания
1.	<p>1. Отказ в регистрации публичного мероприятия по:</p> <ul style="list-style-type: none"> - угрозе в проведении ПМ для памятников культуры - ограничения в работе транспорта, проходе людей и т.п. 	<p>Оценка угрозы для памятников может быть представлена исключительно на основе доказательств. При этом допускается запрет движения транспортных средств по территории объектов культурного наследия. Для обеспечения безопасности участников п.м — должна быть представлена экспертная оценка опасности обрушения зданий. При этом должны быть определены границы охраняемой территории. Такие доводы не предусмотрены ФЗ в качестве основания для отказа в регистрации заявки на ПМ</p> <p>Факт препятствования либо ограничения прав и интересов др. лиц может быть установлен только на месте проведения ПМ и разрешается организаторами.</p> <p>«... устанавливая границы дозволенного поведения участников публичных мероприятий в части, касающейся мест их проведения, Закон тем самым не допускает возможность произвольного усмотрения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления</p> <p>Кроме того, предусмотренное Законом согласование организатором публичного мероприятия с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления изменения по их мотивированному пред-</p>	<p><i>Порядок проведения ПМ на территориях объектов культурного наследия регулируется положениями региональных органов исполнительной власти.</i></p> <p>Часть 1 статьи 8 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».</p> <p>Статья 38 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ</p> <p>ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в частности, статьями 5, 6, 8)</p> <p>Ответ Конституционного суда по проверке конституционности ст. 8 ФЗ от 22 февраля 2007 года. № 122, Советник управления конституционных основ публичной власти и федерального устройства Н.К. Полякова</p> <p>Устав органа местного самоуправления</p> <p>Часть 3 ст. 55 Конституции РФ: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства</p>

		<p>ложению места проведения публичного мероприятия позволяет достигнуть сторонам договоренности, определяться по поставленному вопросу таким образом, чтобы не допустить угрозы безопасности публичного мероприятия».</p> <p>Местная администрация не имеет полномочий принимать решения в обеспечении правопорядка.</p> <p>Ограничения собраний с применением Правил дорожного движения «несовместимы с конституционными гарантиями свободы собрания».</p>	
2.	<p>Задержание участников ПМ для установления личности при наличии документов, либо для составления протокола об адм. правонарушении.</p> <p><i>С целью опроса.</i></p>	<p>Сотрудники УВД могут задерживать гражданина исключительно в случае обоснованного подозрения в причастности к совершению административного правонарушения или уголовного преступления.</p> <p>Протокол об административном правонарушении составляется на месте правонарушения.</p> <p>Задержание и доставление в отделение правонарушителей допускается лишь в исключительных случаях при обоснованной необходимости.</p> <p>Право сотрудников милиции опрашивать граждан (получать сведения) определяется исключительно задачами (процессуальными условиями). Т.е. допускается при раскрытии преступлений, правонарушений и т.п.</p> <p>Принудительное задержание и доставление с целью опроса не допускаются. Для свидетелей в опросах также применяется ограничение по времени суток: с 07.00 до 23.00.</p>	<p>ФЗ «О милиции», Статья 27.1 КоАП РФ, Ст. 10–11 ФЗ «О милиции» от 18.04.1991 № 1026-1</p>
3.	<p>Задержания при распространении объявлений о ПМ</p>	<p>Организатор публичного мероприятия имеет право «проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации.</p> <p>С момента подачи уведомления о проведении ПМ его организатор имеет право беспрепятственно проводить предваритель-</p>	<p>п. 3 ст. 5 ст. 10 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»</p>

		ную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии (в частности — путем распространения листовок, в которых содержится информация, относящаяся к проведению данного публичного мероприятия).	
4.	Сбор данных на общественных активистов	Не предусмотрен ФЗ «Об ОРД», в т.ч. в использовании данных «Розыск-магистраль».	ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 года.
5.	Понуждение к снятию отпечатков пальцев (ладоней) и фотографирование	ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в РФ» допускает снятие отпечатков пальцев только при добровольном согласии (исключая производство по уголовному делу). Сотрудники не правомочны брать отпечатки ладоней и фотографировать задержанных.	Статья 10 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27.07.2006 г. Статья 13.22 КоАП РФ
6.	Задержание за распространение газет.	«В Российской Федерации распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации». Ограничение на распространение допускается лишь в случае нарушения условий издания (например: выходных данных). Но к ответственности в этом случае привлекается только представитель издания.	Статья 10 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27.07.2006 г. Статья 13.22 КоАП РФ.
7.	Прекращение ПМ по мотивам содержания лозунгов (воззваний).	Правом приостанавливать (или прекращать) ПМ наделяются только уполномоченные лица от УВД и администрации. Процедура они обязаны предложить организатору устранить нарушения, предоставить время на его устранение и обосновать свои требования, по которым составить акт (который они должны в течение 24 часов после ПМ передать организаторам).	ст. 13-17 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»
8.	Задержание участников ПМ на основании розыска или подозрения в совершении правонарушений	<i>Обжалование таких фактов непосредственно в суд неэффективно, поскольку национальные суды категорически не признают презумпцию соблюдения прав человека и рассматривают дело только с формальной пози-</i>	

		ции — «есть ли у милиции полномочия». Обжаловать задержание перспективно только если: 1) выяснится, что никаких законных оправданий в задержании не было, 2) этот факт можно будет доказать.	
9.	Прекращение ПМ в связи с угрозами или насильственными действиями отдельных участников (проводников)	Процедура прекращения или приостановления ПМ определяет согласованность действий организаторов и уполномоченных лиц. «Уполномоченный представитель органа внутренних дел имеет право: - по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия».	ст. 13-17 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» п/п. 3, п. 2 ст. 14 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».
10.	Задержание участников ПМ на санкционированном ПМ либо в непосредственной близости от него.	Сотрудники милиции обязаны обеспечивать право граждан на участие в ПМ и оказывать содействие в его проведении. Действия сотрудников милиции должны быть согласованы с организаторами ПМ.	Приказ МВД РФ от 20 апреля 1999 г. № 297 "Об утверждении Наставления по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации" (с изменениями от 21 июня 1999 г., 10 сентября 2001 г., 19 марта 2004 г., 28 марта 2005 г.); «Типовое положение об отряде милиции особого назначения органов внутренних дел Российской Федерации», утвержденное приказом МВД РФ от 19 марта 1997 г. № 162. Ст. 14, 15 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Участие в гражданском процессе прокурора

По практике судебного разбирательства неизвестно ни одного случая полезного участия представителей прокуратуры в делах по защите свободы собраний. Поэтому участие прокурора в суде следует ограничить.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П прокуратура не наделяется правом обращения в суд о признании нормативных актов несоответствующим закону. Кроме того, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан **только в случае**, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд (ст. 45 ГПК РФ).

Однако в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П, прокуратура имеет право принимать участие в суде при разбирательстве дела в публичных правоотношениях, но **только в соответствии с целями и задачами защиты прав граждан.**

В таком случае участие в суде прокурора должно быть обосновано сведениями о потерпевших и тем, какие нарушенные права и свободы представляет и защищает прокуратура.

Фактически, это означает, что прокуратура может принимать участие в процессе, только если ее позиция совпадает с позицией заявителя, и она поддерживает потерпевших. В ином случае есть основания отстранить прокурора от участия в процессе. Согласно ст. 18 ГПК РФ и Постановления КС РФ заявитель может ходатайствовать об отводе прокуратуры из числа участников процесса.

2. Защита участников мирных собраний от административного наказания

Практика привлечения к административной ответственности организаторов и участников мирных собраний в России применяется в огромных масштабах. В этих случаях административное наказание служит чаще всего лишь оправданием для заведомо незаконных действий в ограничении мирных собраний и участию в них. Можно констатировать, что в подавляющем большинстве случаев административное наказание участников акций происходит под надуманными предлогами.

Отметим, что ст. 5.38 КоАП РФ предусматривает административную ответственность для должностных лиц за воспрепятствование в организации, проведении, участии в публичном мероприятии или принуждение к участию. Однако, ни одного факта привлечения к такой ответственности за последние годы в России неизвестно.

Такая практика злоупотребления требует организации эффективной защиты потерпевших (де-факто) в административных процессах.

Опасность злоупотребления административным производством связана не только с оправданием произвольного вмешательства в свободу собраний. Решение об административном наказании означает установление вины организаторов или участников собрания. А значит — при обжаловании ограничения свободы собраний в гражданском процессе — практически всегда суд посчитает такое ограничение (независимо от обстоятельств) оправданным.

Кроме того, факт административного наказания используется в качестве основания для «постановки на учет» Центрами по борьбе с экстремизмом. Что, в свою очередь, становится поводом для проведения т.н. «профилактических мероприятий» к общественным активистам, в т.ч. с использованием средств оперативно-розыскной деятельности. Другими словами, такой активист становится политически неблагонадежным и попадает под политический сыск.

В качестве оснований для привлечения к административной ответственности организаторов и участников публичных мероприятий (ПМ) используются чаще всего следующие основания:

Основания для привлечения к административной ответственности	Основание	Санкция
Организация и проведения несанкционированного ПМ.	Статья 20.2 КоАП РФ, часть 2 (нарушение порядка проведения ПМ).	5-10 МРОТ (для участников), 10-20 МРОТ (для организаторов).
Расклеивание объявлений.	Региональные КоАП (ответственность за расклеивание объявлений вне установленных мест).	МРОТ
Распространение объявлений о ПМ.	Статья 20.2 КоАП РФ, часть 2 (нарушение порядка проведения ПМ), статья 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство).	5-10 МРОТ (для участников), 10-20 МРОТ (для организаторов), до 15 суток (хулиганство).
Превентивное задержание организаторов и участников ПМ.	статья 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство), статья 19.3 КоАП (невыполнение требований сотрудников милиции), а также иные надуманные предлоги ...	5-10 МРОТ, до 15 суток.
Невыполнение предостережения прокуратуры (об ответственности за проведение несанкционированного ПМ).	Статья 17.7 (невыполнения требования прокуратуры).	От 10 до 15 МРОТ.
Не информирование граждан и органа власти об отмене публичного мероприятия.	Статья 20.1 КоАП, часть 1 (нарушение порядка организации ПМ).	10-20 МРОТ.

2.1 Общий порядок административного производства

Порядок привлечения к административной ответственности устанавливается статьей 28.1 КоАП РФ. Как правило, с момента составления протокола, либо вынесения прокуратурой определения о возбуждении дела об административном правонарушении.

Протокол об административном нарушении должен составляться на месте правонарушения. Составление протокола с доставлением в отделение допускается лишь в исключительных случаях — 27.2 КоАП РФ.

Однако, поскольку этот порядок точно не регламентирован и не предусматривает ответственность, милиция повсеместно им злоупотребляет. Причем, не только для собственного «удобства» в составлении протокола, но и для ограничения свободы задержанного (что часто и является действительной задачей сотрудника), а также для обеспечения «работы» с задержанными сотрудниками Центра по борьбе с экстремизмом.

В том случае, если при доставлении с задержанным не проводится работа по составлению протокола, задержанный вправе настаивать на составлении протокола о доставлении (п.3 ст. 27.2 КоАП РФ). (Это особенно важно, если срок задержания превышает 3 часа — ст. 27.5 КоАП РФ). В течение тех же 3-х часов должен быть составлен протокол административного задержания — если инкриминируемое административное нарушение предусматривает в качестве санкции — административный арест.

Дело об административном правонарушении должно быть направлено в течение суток мировому судье (статья 28.8), который выносит определение, постановление о назначении производства по делу. Дело должно быть рассмотрено судом в течение 15 дней (ст. 29.6 КоАП РФ).

Обвиняемый в административном правонарушении может ходатайствовать о рассмотрении дела об административном правонарушении по месту жительства (ст. 29.5 КоАП РФ), что в случаях явно фальсифицированных дел уместно использовать... Для несовершеннолетних дело об административном наказании рассматривается только по месту жительства.

2.2 Некоторые средства и методы защиты

Процессуальные гарантии в защите прав задержанных

В России еще есть мировые судьи, которые способны рассматривать дела по закону. В этом случае есть шанс добиться справедливого разбирательства. В 90% случаев выигрыш в таком судебном процессе по административным нарушениям достигается в представлении процессуальных нарушений.

Можно выделить следующие особенности:

1. Составление протокола.

Статья 28.2 КоАП РФ определяет точные требования по составлению протокола:

в протоколе «указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность».

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ.

Часть 3 статьи 28.2 КоАП РФ гласит, что при составлении протокола задержанному должны быть разъяснены права (о чем делается отметка в протоколе и фиксируется подписью задержанного). Если в суде удастся доказать не разъяснение прав и обязанностей предусмотренных КоАП РФ, исходя из этого суд обязан прекратить производство по делу за отсутствием состава административного правонарушения. Протокол должен составляться теми же сотрудниками милиции, которые выявили нарушение и доставили задержанного. Если протокол составляют иные сотрудники, это обстоятельство дает основание заявлять о неправомочности его составления и не соответствующих действительности обвинений.

При составлении протоколов по ст. 19.3 и 20.1 КоАП РФ граждан не редко задерживают до рассмотрения дела мировым судом (в том, числе и на ночь). По ст. 27.3 КоАП РФ задержание может быть применено «в исключительных случаях: если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении». Однако, сам по себе факт составления в отношении лица протокола об административном правонарушении, за которое может быть назначено наказание в виде административного ареста, не может служить основанием для административного задержания.

В этой связи важно, чтобы в протоколе об административном задержании были точно указаны мотивы задержания (ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ). Если такие мотивы не указаны — это является нарушением ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ и, соответственно — является основанием для признания незаконности задержания. В приложении 6 — *Постановление заместителя Председателя Верховного Суда РФ от 11 апреля 2005 г. № 7-АД04-2 по схожему делу...*

Копия протокола должна быть вручена лицу, привлекаемому к административной ответственности, сразу после его составления. (п.6 ст. 28.2).

Часть 3 статьи 28.2 КоАП РФ гласит, что при составлении протокола задержанному должны быть разъяснены права (о чем делается отметка в протоколе и фиксируется подписью задержанного). Если в суде удастся доказать не разъяснение прав и обязанностей предусмотренных КоАП РФ, исходя из этого суд обязан прекратить производство по делу за отсутствием состава административного правонарушения.

Протокол должен составляться теми же сотрудниками милиции, которые выявили нарушение и доставили задержанного. Если протокол составляют иные сотрудники, это обстоятельство дает основание заявлять о неправомерности его составления и не соответствующих действительности обвинениях.

При составлении протоколов по ст. 19.3 и 20.1 КоАП РФ граждан не редко задерживают до рассмотрения дела мировым судом (в том, числе и на ночь). По ст. 27.3 КоАП РФ задержание может быть применено «в исключительных случаях: если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении». Однако, сам по себе факт составления в отношении лица протокола об административном правонарушении, за которое может быть назначено наказание в виде административного ареста, не может служить основанием для административного задержания.

В этой связи важно, чтобы в протоколе об административном задержании были точно указаны мотивы задержания (ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ). Если такие мотивы не указаны — это является нарушением ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ и, соответственно — является основанием для признания незаконности задержания.

Копия протокола должна быть вручена лицу, привлекаемому к административной ответственности, сразу после его составления. (п.6 ст. 28.2).

Не составление протокола в присутствии задержанного не дает основание представлять дело в суд. Но допустимы исключения.

В соответствии с ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ составление протокола в отсутствие лица, возможно только в случае если лицо было извещено надлежащим образом о месте и времени составления протокола. КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, — это зависит от конкретных обстоятельств дела может произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п.) И если это лицо «не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки, или причины неявки были признаны неуважительными» — п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях».

Нарушение в оповещении судом может быть не принято во внимание, «если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его

составления» — пункт 4 Постановления Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5.

Таким образом, если в суде должностное лицо, составившее протокол не докажет, что лицо надлежащим образом извещалось о месте и времени составления протокола, то составление протокола в отсутствие лица привлекаемого к ответственности будет признано судом не законным.

Не выполнение этих требований должно быть признано судом «существенными недостатками протокола» и дает шанс добиться в суде оправдания.

При составлении протокола об административных правонарушениях задержанный имеет право вносить свои замечания, дополнения, а также доводы в защиту своей невиновности (непричастности) в правонарушении (п.2, ст. 28.2).

Это возможно важно использовать не только для представления доводов о невиновности, но и для указания уже допущенных нарушений при привлечении к административной ответственности, а также информацию (данные) о свидетелях.

Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении

По общему правилу срок привлечения к административной ответственности (со дня совершения инкриминируемого нарушения) составляет 2 месяца (ст.4.5 КоАП РФ). Привлечение к ответственности после истечения этого срока не допускается.

Дело об административном правонарушении рассматривается в течение 15 суток (ст. 29.6), по административным задержанным — в течение 48 часов.

С позиции международного права, отчет времени задержания должен исчисляться с момента задержания. Хотя сотрудники милиции традиционно считают такой срок с момента составления протокола. В том случае, если это расхождение значительное, выходит за пределы «3-х и 48 часов» и подтверждается свидетельствами, в суде можно утверждать о нарушении порядка производства по делам об административных правонарушениях.

2.3. Порядок рассмотрения административных дел

В тех случаях, когда задержанного привозят в суд сразу после составления протокола, возможности обеспечить его защиту крайне ограничены. (Даже по той причине, что затруднено обеспечить участие адвоката). В этом случае важно добиться отсрочки рассмотрения дела. Самое простое — заявить в суде ходатайство о рассмотрении дела по месту жительства. В других случаях, — освобождения после составления протокола, есть больше возможностей использовать процессуальные гарантии.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо (ч. 2 ст. 25.5 КоАП РФ). Если лицо, привлекаемое к административной ответственности, устно в судебном заседании заявит ходатайство или предоставит суду письменное заявление о привлечении представителя к участию в

деле об административном правонарушении, то такой представитель должен быть допущен к участию в деле об административном правонарушении. (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 4 квартал 2008 года).

Рассмотрения дела мировой судья начинает с его подготовки — ст. 29.4 КоАП РФ. Уже на этом этапе уместно (если известно, куда передано дело) представлять в суд **ходатайство о прекращении производства по делу об административном правонарушении** и свои доводы. Например, — о составлении протокола «неправомочными лицами, неправильном составлении протокола и оформлении других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела». (§4 п.1 ст. 29.4 КоАП РФ) Эти доводы суд может принять во внимание и вернуть административное дело без рассмотрения.

При подготовке дела суд также должен обеспечить вызов лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Нужно обратить внимание, что вызов иницируется судом, а не сотрудниками милиции (суд может по традиционной практике лишь обратиться к сотрудникам МВД с поручением о доставлении повестки). Поэтому всякого рода повестки от имени ОВД являются недействительными. (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 1 квартал 2007 года). *Следует иметь в виду то обстоятельство, что если при составлении протокола был указан адрес, по которому привлекаемое к ответственности лицо фактически не проживает и милиция позаботилась доставить в суд о том справку, суд может признать этот факт «не препятствующим рассмотрению дела», а лицо — «надлежащим образом извещенным».*

Дела об административном правонарушении должны рассматриваться в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности. Однако суд может рассмотреть материалы и без него, если сочтет основания неясны необоснованными. В этой связи, следует помнить, что на **любое нарушение нужно реагировать и документировать — озаботится доказательств** (в т.ч. порядок вызова в суд). Например, направлять судье заявление по поводу подтверждения «сомнительного» вызова (§2 п.1 ст. 29.4 КоАП РФ).

Часть 2 ст. 29.7 КоАП РФ определяет право привлекаемого к ответственности лица (или его законного представителя) давать пояснения по обстоятельствам административного дела. Кроме того, такое лицо может представлять в суд сведения (документы) по обстоятельствам дела.

Суд также может заслушивать показания вызванных свидетелей. Однако, в самом КоАП РФ это право не гарантируется, что становится поводом для отказов на практике выслушать даже уже вызванных в суд свидетелей... Это же правило касается вызова в суд и тех должностных лиц, кто задерживал и составлял протокол. Безусловно, это является нарушением права на справедливое судебное разбирательство. Здесь уместно сослаться на международные нормы (к примеру, положения ст. 6 Евровокенции), а также на Постановление Пленума Верховного Совета РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5.

В качестве рекомендации: для того, чтобы избежать отказа в заслушивании свидетелей со стороны лица, можно (при возможности) подготовить письменные показания таких свидетелей, заверить их (например, по месту

работы, учебы или у нотариуса) и представить в суд в качестве документальных свидетельств на основании ст. 25.1 КоАП РФ.

Свидетельства уместно представлять по любым нарушениям. Например, по поводу отсутствия события правонарушения: не проведение публичного мероприятия или отсутствие его признаков — использования плакатов (в связи с обвинением в нарушении порядка проведения мероприятия в части 2 статьи 20.2 КоАП РФ).

Эти материалы мирового суд может признать существенными при вынесении определения (постановления) о подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении. Причем, не только для возвращения (отложения) дела, но для истребования указанных потерпевшим доказательств и свидетелей (29.4 КоАП РФ).

Важно учитывать, что в делах, связанных с задержанием участников публичных собраний и их привлечении к административной ответственности, организаторы таких собраний имеют особый статус. Статьи 14,15 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определяют, что любое вмешательство сотрудников УВД (в т.ч. задержание участника акции) должно быть согласовано с его организаторами. Т.е. от позиции организаторов зависит установления факта административного. Следует учитывать следующую опасность. Суд при разбирательстве дела может самостоятельно переквалифицировать статью административной ответственности²¹. Это особенно актуально в тех случаях, когда материалы административного дела явно оформляются для оправдания задержания по надуманным нарушениям. В представленных материалах по административному правонарушению содержатся крайне скудные фактические данные.

Общая рекомендация: не представлять никаких «лишних» сведений или свидетельств, которые могут быть использованы для привлечения к административной ответственности по каким либо другим статьям КоАП РФ.

2.4. Обжалование решений по административному наказанию.

Решение мирового суда обжалуется в апелляционном порядке в районном суде в течение 10 суток со дня получения копии постановления суда (ст. 30.3 КоАП РФ). Жалоба подается через мирового судью (ст. 30.2 КоАП РФ). Суд разбирает по жалобе исключительно вопросы законности и обоснованности, поэтому акцент в обосновании отмены постановления следует делать «на существенные процессуальные нарушения» (упомянутые выше). Кроме того, с учетом обстоятельств суд может рассмотреть вопрос о смягчении наказания, (например, если лицо ранее не привлекалось к ответственности или его действия не имели последствий).

Требования к содержанию апелляционной жалобы устанавливается ст. 322 ГПК РФ:

1. *Апелляционные жалоба, представление должны содержать:* нарушения на публичном собрании. В этом случае, организатор должен быть опрошен в судебном процессе в качестве заинтересованного лица.

1) *наименование районного суда, в который адресуются жалоба, представление;*

2) наименование лица, подающего жалобу, представление, его место жительства или место нахождения;

3) указание на обжалуемое решение мирового судьи;

4) доводы жалобы, представления;

5) просьбу заинтересованного лица;

6) перечень прилагаемых к жалобе, представлению документов.

2. В апелляционной жалобе не могут содержаться требования, не заявленные мировому судье.

3. Апелляционная жалоба подписывается лицом, подающим жалобу, или его представителем. К жалобе, поданной представителем, должны быть приложены доверенность или иной документ, удостоверяющие полномочие представителя, если в деле не имеется такое полномочие.

4. Апелляционные жалоба, представление и приложения к ним документы представляются с копиями, число которых соответствует числу лиц, участвующих в деле.

Надзорного порядка в обжаловании по КоАП РФ не предусмотрено.

Дело об ограничении свободы собраний может быть обжаловано в гражданском процессе. Если такой процесс выигран, его решение может стать основанием для признания обстоятельств привлечения к административной ответственности незаконными.

В этом случае решение об административном наказании (вступившее в законную силу) может быть обжаловано через протест регионального прокурора (ст. 30.11 КоАП РФ).

Основные доводы и основания для обжалования административных правонарушений

№	Обвинение	Доводы	Нормативная база
1.	Проведение несанкционированного ПМ до и во время несанкционированного ПМ.	Сотрудники УВД при задержании в подозрении в совершении правонарушения обязаны выяснить причастность задержанного к ПМ и установить его вину.	Отсутствие состава либо события административного правонарушения (ст. 24.5 КоАП РФ), презумпция невиновности (ст.1.5 КоАП РФ).
2.	Проведение несанкционированного ПМ задержанным в том случае, если оно санкционировано.	Сотрудники УВД обязаны согласовывать свои действия с организаторами ПМ. Решение о задержании конкретных лиц принимают уполномоченные представители администрации и УВД. При этом вмешательство в проведение ПМ допускается только при соблюдении процедуры переговоров с организаторами. В суде должно быть обеспечено присутствие организатора ПМ.	Ст. 14,15 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»
3.	Расклеивание объявлений.	Обязанность органов местного самоуправления определять места для бесплатного размещения некоммерческих объявлений.	По смыслу региональных КОАП об ответственности за размещение объявлений вне установленных мест, ст. 8 ФЗ «Об информации, информатизации и

			защите информации» от 25 января 1995 г. за № 24-ФЗ, п. 3 Указа Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию».
4.	Распространение объявлений о ПМ.	Организаторы публичного мероприятия с момента подачи уведомления о проведении публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии (в частности — путем распространения листовок, в которых содержалась информация, относящаяся к проведению данного публичного мероприятия).	п.3 ст.5, ст.10 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: организатор публичного мероприятия имеет право «проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации».
5.	Невыполнение предостережения прокуратуры.	ФЗ «О прокуратуре» установлен исчерпывающий перечень требований прокуратуры, подлежащих обязательному исполнению. Предостережение о недопустимости нарушения закона не относится к таким требованиям и не является самостоятельным процессуальным основанием для привлечения к административной ответственности, а содержит исключительную цель профилактики правонарушения	В соответствии со ст. 6, 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1.

3. Обжалование действий и решений в порядке уголовного процесса

За ограничение публичных мероприятий в УК РФ предусмотрена уголовная ответственность — статья 149 УК РФ «Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них». Кроме того, неправомерные действия сотрудников правопорядка, как правило, содержат иные составы преступления (например, «превышение служебных полномочий») — статья 286 УК РФ.

Как правило, в практике никто к уголовной ответственности не привлекается. Основная причина в том, что органы следствия, в исключительной подведомственности которых (ст. 151 УПК РФ) находятся полномочия в возбуждении уголовного дела по таким статьям, пристрастны и действуют, чаще всего, только в интересах государственных органов.

Поэтому обращаться в Следственный комитет (по ст. 141 УПК РФ) с надеждой на восстановление нарушенных прав бесполезно и даже опасно (учи-

тывая возможность возбуждения уголовного дела за заведомо ложный донос), но не всегда вредно.

Перспектива обращения в Следственный комитет может иметь позитивные последствия в следующих случаях:

1. В том случае, если суд (в гражданском процессе) вынес решение о признании факта неправомерного нарушения прав со стороны сотрудников государственных органов (правопорядка).

Этот факт также не гарантирует, что уголовное дело будет возбуждено и передано в суд. Но Следственный комитет будет вынужден считаться с уже установленным в суде фактом нарушения и ему будет труднее найти оправдания для отказа в возбуждении уголовного дела.

2. Для получения свидетельств о факте нарушения.

Полномочия и обязанности следователя при проведении проверки заявления предусматривают опрос заявителя, прямых свидетелей и подозреваемых. Т.е. тех самых должностных лиц, которые принимали решения в ограничении свободы собраний или его исполняли. Если следователем такие лица (а их следует назвать в заявлении) не опрошены, проверка может быть признана не полной, а постановление об отказе в возбуждении уголовного дела — отменено.

В соответствии с ч. 2 ст. 145 и ч. 4 ст. 148 УПК РФ копия постановления по завершению проверки должна быть направлена заявителю в течение 24 часов. Кроме того, согласно положениям уголовно-процессуального законодательства, **заявитель имеет право ознакомиться с материалами проверки и снять копии с них.**

Таким образом, заявителю становятся доступны свидетельства (объяснения должностных лиц) по поводу нарушения. Эти материалы могут быть представлены в гражданском суде как факты, подтверждающие нарушения. Такие сведения могут быть упомянуты в постановлении следователя, которое должно быть направлено заявителю. В таком случае постановление можно приобщить к материалам гражданского дела. Если полезные для дела сведения (материалы опросов, справки, выписки из решений) находятся в материалах проверочного дела, их можно истребовать через суд.

Информация о проекте

СОВМЕСТНЫЙ ПРОЕКТ

Консолидация усилий активистов гражданского общества с целью защиты фундаментальных свобод и правозащитников в РФ

Московская Хельсинкская группа (www.mhg.ru)
Международная сеть — Молодежное Правозащитное Движение
(www.yhrm.org)
Межрегиональная Правозащитная Группа Воронеж / Черноземье
(www.irhrg.ru)

Проект финансируется Европейской Комиссией

Описание проекта

Проект осуществляется в течение года: с 12 декабря 2008 года по 11 декабря 2009 года на территории Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга, регионов Центральной и Южной России и Поволжья.

Основные цели:

Проект направлен на укрепление горизонтальных взаимосвязей в правозащитном сообществе в целях более тесного сотрудничества и эффективных действий солидарности в защиту правозащитников, гражданских групп и неправительственных организаций, занимающихся правозащитной деятельностью. Одна из главных целей состоит в том, чтобы укрепить систему защиты фундаментальных свобод (в первую очередь свободы собраний и ассоциаций) в России и выработать систему оперативного и эффективного реагирования на нарушения. Для реализации этих целей в рамках проекта будет осуществляться работа с гражданскими активистами, правозащитниками, неправительственными организациями, журналистами, международными организациями, а также чиновниками и органами государственной власти, деятельность которых связана с НПО, надзором за их работой или публичными мероприятиями, — для реализации следующих задач:

1. провести анализ ситуации с реализацией фундаментальных прав и свобод и положением правозащитников, выявить проблемы и разработать рекомендации для национальных органов власти и международных организаций по улучшению ситуации;
2. добиться соответствия правоприменительной практики действующему законодательству путем оспаривания в суде незаконных действий,

приводящих к нарушениям фундаментальных свобод (в первую очередь, стратегические судебные дела);

3. обеспечить правовую помощь, экспертную и информационную поддержку правозащитникам, активистам и НПО, сталкивающимся с административными препятствиями своей деятельности, нарушениями своих прав и преследованиями;

4. обеспечить доступ к действующему национальному законодательству и международным правовым актам, регулирующим фундаментальные свободы и особый статус правозащитников;

5. разработать эффективную стратегию противодействия давлению на независимые НПО и активистов;

6. собрать информацию о наиболее важных достижениях правозащитного сообщества и способствовать продвижению понимания обществом важности правозащитной деятельности;

7. создать сети взаимопомощи и солидарности в защиту правозащитников и независимости неправительственных организаций.

Информация о партнерах проекта

МОСКОВСКАЯ ХЕЛЬСИНКСКАЯ ГРУППА

Старейшая из ныне действующих в России правозащитных организаций. Была создана в 1976 году в Москве. Инициатором и первым руководителем МХГ стал известный физик, член-корреспондент Академии наук Армянской ССР, профессор Юрий Федорович Орлов.

Миссия МХГ — содействие соблюдению прав человека и построению демократии в России. Для этого МХГ со дня своего основания занимается выявлением нарушений прав человека и оказанием давления на власть с целью добиться соблюдения международных обязательств в области прав человека, взятых на себя Российской Федерацией. Правовое демократическое государство не может существовать без сильного гражданского общества. Поэтому после своего воссоздания в 1989 году МХГ делает все возможное для укрепления и продвижения гражданского общества в России, оказывая всемерное и разностороннее содействие развитию правозащитного и общественного движения в регионах Российской Федерации.

Адрес: 107045, Москва, Б. Головин пер., д. 22, стр. 1.

Тел./факс (495) 607-6069.

Сайт: www.mhg.ru.

Электронная почта: mhg-main@umail.ru.

МЕЖДУНАРОДНОЕ МОЛОДЕЖНОЕ ПРАВОЗАЩИТНОЕ ДВИЖЕНИЕ

Международное молодежное правозащитное движение — это сообщество людей в разных странах (сейчас — в более чем 30 государствах), молодых (по паспорту и душевно), для которых очень важными являются ценности прав человека и достоинства личности. Мы объединились в сеть, чтобы помогать друг другу эти ценности защищать и продвигать, обмениваться идеями, проводить совместные действия и укреплять новое поколение гражданских активистов. Мы — свободное сообщество, где ценятся разные люди, позиции и методы; неприемлемы только насилие, агрессия и дискриминация.

Нашими основными методами являются проведение общественных акций и кампаний, исследований, семинаров и тренингов по правам человека и связанным с ними темам, конкурсов творческих работ и социальных проектов, выпуск информационных материалов и публикаций и многое другое.

Сайт: www.yhrm.org.

Административный Центр МПД (Воронеж)

394000, Воронеж-центр, а/я 152,

тел. +7 (4732) 94 92 54,

тел./факс. + 7 (4732) 54 55 29.

Электронная почта: admin@yhrm.org.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАВООЗАЩИТНАЯ ГРУППА — ВОРОНЕЖ / ЧЕРНОЗЕМЬЕ

Межрегиональная правозащитная группа — Воронеж/Черноземье (МПГ) возникла в 1995 году и объединяет ряд правозащитных групп и отдельных правозащитников.

Миссия МПГ — защита прав человека и поддержка правозащитных и гражданских инициатив; объединение правозащитников и гражданских активистов для совместной работы и взаимной поддержки, развитие правозащитного сообщества; распространения культуры уважения к правам человека и достоинству личности.

Программы и подразделения МПГ:

1. Общественная правозащитная приемная — бесплатные правовые консультации для граждан (в том числе в отдаленных районах области, по почте и e-mail).

2. Группа исследований и мониторинга.

3. Правозащитное образование:

- Правозащитная школа (для лидеров правозащитных и гражданских организаций);

- Правовая клиника (для студентов юридических факультетов).

4. Правовое просвещение:

- Дистантная правовая школа (для жителей отдаленных районов области);

- Программы правового просвещения (для учителей, преподавателей и студентов педагогических факультетов).

5. Программа «Гражданские действия» — координация общественных акций, кампаний.

6. Служба общественных коммуникаций:

- Информационный центр;

- Правозащитная библиотека;

- Газета «Право и Достоинство»;

- Информационная поддержка НПО.

7. Издательская группа «Право и Достоинство».

Адрес: г. Воронеж, ул. Цурюпы 34, к. 308.

Почтовый адрес: 394000, Воронеж-центр, а/я 35.

Тел./ факс: (4732) 55-39-47

Сайт: <http://www.irhrg.ru>.

Электронная почта: irhrg@hrworld.ru.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ

Отпечатано ООО «ЛБ Контракт» по заказу Московской Хельсинкской группы.
Тираж 1000 экз. Для бесплатного распространения.