



03.03.2021

Средства защиты и доступ к правосудию в контексте свободы собраний

Дата публикации: 04.03.2021

English version: **Effective remedies and access to justice in the context of freedom of assembly in Russia**

Это адаптированная версия информации, направленной Специальному докладчику ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации для подготовки его доклада. Доклад будет представлен на 47-й сессии Комитета по правам человека. Он будет посвящен вопросам обеспечения доступа к правосудию и привлечения виновных в нарушении прав к ответственности — в контексте прав на свободу собраний и ассоциации; а также центральной роли юристов в обеспечении этих прав.

Информация, представленная в тексте, актуальна на 30 января. С тех пор мы столкнулись с новыми

масштабными нарушениями права на защиту участников протестных акций января–февраля 2021 года. Про некоторые из них можно прочитать в нашем докладе «Пресечение мирных протестов января — февраля 2021 года».

ЭФФЕКТИВНЫЕ СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВИНОВНЫХ В НАРУШЕНИИ ПРАВА НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Право на свободу собраний чаще всего нарушается в ходе процедуры уведомления и согласования, а также в результате силового разгона и привлечения к ответственности участников.

Кодекс административного судопроизводства

В 2015 году был принят Кодекс административного судопроизводства. Он требует от судов рассматривать жалобы на отказы в согласовании и другие ограничения на проведение публичных мероприятий в сокращенные сроки — до дня проведения мероприятия или в тот же день, даже в выходной.

В случае, если требования удовлетворены уже после предполагаемой даты акции, одно признание такого отказа незаконным не ведет к утрате статуса жертвы. При этом в данной процедуре невозможно взыскание компенсации морального вреда, и это требует возбуждения отдельного производства в рамках гражданской процедуры с переложением бремени доказывания на истца.

За 2019 год суды рассмотрели 1099 дел об отказах в согласовании публичных мероприятий, из них

в 498 случаях решения вынесены в пользу заявителей (и 93 частично). 230 решений вынесено с нарушением установленных законом сроков.

В 2018 году для обжалования действий органов власти была введена альтернативная подсудность по месту жительства истца, что должно улучшить доступ к правосудию. Однако в нашей практике есть случаи незаконных отказов в принятии таких исков по месту жительства истца.

Кодекс об административных правонарушениях

При привлечении к ответственности организаторов и участников акции суды на практике исходят из версии сотрудников полиции, случаи оправдания крайне редки. Например, из поступивших в суды Москвы в 2019 году 3 275 дел о нарушениях на митингах было **прекращено** 23. В ходе рассмотрения дела суды исходят из презумпции формальной незаконности несогласованной акции, указывая, что доказывать ее законность необходимо в другой процедуре (КАС). Суды не применяют, несмотря на требования национального закона, положения международных договоров, гарантирующих право на свободу собраний, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, не оценивают необходимость вмешательства, зачастую ссылаясь лишь на их положения, допускающие ограничение данного права.

Суды не оценивают необходимость применения мер обеспечения по делу (доставление и задержание в отделе полиции), законность задержания дольше установленного законом срока, нарушение права на защиту действиями полицейских (например, недопуск адвоката в отделы полиции, изъятие телефона, отказ в предоставлении возможности поиска защитника), также указывая, что

данные вопросы должны решаться в порядке административного судопроизводства.

Даже в случае оправдания (прекращения производства по делу) не предполагается назначение компенсации понесенных расходов и морального вреда. Оправданный вынужден возбуждать дело в гражданском производстве, где на нем лежит бремя доказывания как незаконности преследования, так и связи понесенного вреда с таким преследованием. Суд, рассматривающий иск о компенсации вреда, при этом не связан выводами суда о необоснованности административного преследования, что возлагает чрезмерное бремя на уязвимую сторону. Обязательному возмещению подлежит лишь вред при отмене отбытого административного ареста.

Таким образом, на практике суды возлагают на участника или организатора формально незаконной акции необходимость ведения от трех до четырех отдельных судебных процессов, в отличных процедурах.

Уголовный кодекс

Митинги против власти часто разгоняются полицией с применением неоправданной жестокости. Участники акций подвергаются уголовному преследованию за применение насилия в отношении полицейских даже за рефлексорные движения, сделанные от истязаний в беспомощном положении.

Следственные органы не реагируют на заявления о превышении сотрудниками полномочий и пытках. После летних протестов 2019 года Комитет против пыток (российская НКО) был вынужден подать **пять жалоб в Европейский суд** по правам человека в связи с непроведением расследования пыток.

Константину Коновалову сотрудники полиции после задержания сломали ногу, суд утвердил законность отказа

в проведении проверки. Задержанную Дарью Сосновскую сотрудник полиции ударил в живот, установить его личность «не удалось», суд отказался даже рассматривать поданные на отказы жалобы.

Уголовная и административная ответственность за нарушение прав

Статья 5.38 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает ответственность за воспрепятствование организации или проведению или участию в законной публичной акции (или за принуждение к участию) в виде предупреждения или небольшого штрафа. На практике применяется крайне редко. За 13 лет по данной статье был назначен штраф 60 лицам и вынесено 8 предупреждений, 41 дело прекращено. Из них только 32 — должностные лица.

Статья 149 Уголовного кодекса предусматривает ответственность за незаконное воспрепятствование проведению собрания, либо принуждение к участию с использованием служебного положения или угроз. Хотя такая практика существует, не было рассмотрено ни одного дела по данной статье.

Другие механизмы ответственности

Суд вправе вынести частное определение, но таким правом практически никогда не пользуется. Частное определение не предполагает восстановления прав или привлечения к ответственности лица, в отношении которого оно выносится. Нам известно о **случае** вынесения частного определения начальнику отдела полиции за ложные показания подчиненных, которые легли в основу обвинения протестующим, **при отмене решения суда** о помещении активиста в психиатрический стационар, из-за **неизвестных процессуальных нарушений** в деле организации «Новое величие». Нам известно лишь

о случаях дисциплинарного взыскания в отношении полицейского за то, что два подчиненных носили нагрудные жетоны с одинаковыми номерами и за то, что полицейский при задержании **не предъявил** удостоверение. Нам не известно о взысканиях за грубые нарушения прав митингующих при задержании.

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Властями были предприняты минимальные, но все же похвальные усилия по улучшению доступа к правосудию. Однако значительные возможности для улучшений остаются, а вводимые коронавирусные ограничения и практика судов во время пандемии серьезно подрывают такие усилия.

Запущен федеральный портал судов, публикующий заседания, результаты рассмотрения дел и тексты судебных актов. Тем не менее, назначенные дела публикуются не всегда особенно при доставлении в суд из отдела полиции, что часто происходит после протестных акций. Информация публикуется с ошибками и опозданием, иногда не публикуется вовсе. Важные обстоятельства, включая вид и размер наказания, в текстах актов подвергаются обезличиванию. Другие процессуальные документы и тексты жалоб не публикуются, затрудняя доступ к правосудию.

В Москве у судов свой портал, где также можно подписаться на обновления по делу на электронную почту, что улучшает доступ к правосудию. Также на московском портале есть личный кабинет, который предполагает ознакомление с материалами в электронном виде, однако на практике в ознакомлении и разъяснении причин отказа отказывают. КоАП единственная процедура, по которой невозможна электронная подача жалоб и ходатайств (в отличие от уголовной и гражданской) — именно через неё проходят почти все задержанные на акциях.

Суды в нарушение закона не присылают привлекаемому и защитнику тексты апелляционных решений, усложняя доступ к обжалованию судебных актов, а доступ в здания судов **ограничен** из-за пандемии. С 19 марта до 11 мая 2020 года Верховный суд ограничил доступ повсеместно. С 12 мая суды сами могли решать вопросы доступа. Например, во вторую волну пандемии, с октября 2020 года и до сих пор доступ ограничен в суды Москвы, Санкт-Петербурга и ряда других субъектов.

Нам известно о случаях недопуска задержанных на мероприятия в здание суда на рассмотрение собственного дела из-за носимой ими символики, например, футболки с президентом Путиным. Юристов могут также не пускать в суд в связи с коронавирусными ограничениями, лишая сторону защиты возможности обсудить позицию, а также защиты задержанных, у которых полицейские отобрали телефон.

Если привлекаемого привозят в суд из отдела полиции, его постоянно охраняют полицейские и судебные приставы, что исключает возможность конфиденциального общения с защитником. Защите не всегда дают ознакомиться с материалами дела.

Кодекс об административных правонарушениях дает право привлекаемому лицу перенести рассмотрение дела по месту его жительства. Однако только для нарушений на акциях и неповиновения сотрудникам полиции (самые частые статьи, вменяемые протестующим) введена безальтернативная подсудность по месту составления протокола об административном правонарушении. Это затрудняет доступ к правосудию

- 1) лиц, которые не проживают по месту составления протокола,
- 2) лиц, которых увозят в полицейские участки в десятках километров от города, в другой субъект федерации и даже на другой конец страны.

Доступ к юридической помощи

Хотя КоАП не предусматривает предоставления бесплатной юридической помощи в интересах правосудия, это право гарантируется Конституцией и нормами международного права, которые должны применяться судьями напрямую. Нам не известно ни одного случая предоставления такой помощи по делам о привлечении к административной ответственности за нарушения, связанные с реализацией права на свободу собраний. Проект КоАП, который предусматривал бы предоставление бесплатной юридической помощи, не был принят.

Делами о правонарушениях на митингах зачастую про bono занимаются правозащитники, однако объем помощи зависит от наличия непостоянного (часто народного) финансирования. Во время массовых акций, когда митингующие содержатся во множестве отделов полиции, а судебные заседания параллельно идут в десятках судов, только правозащитников недостаточно. Также случается, что юристы и граждане отказываются сотрудничать с организациями-иностранцами.

Частные адвокаты не специализируются на делах в отношении митингующих. Такие дела требуют понимания специального законодательства, правоприменительной практики, позиций и разъяснений высших судов и международного права.

Представительство частных адвокатов стоит так дорого (сопоставимо обычному размеру штрафа и больше МРОТ), а шансы на успех в национальных судах настолько малы, что привлекаемые редко прибегают к их услугам.

Несомненными положительными чертами процесса по КоАП является то, что привлекаемый не несет издержки по производству, например, на вызов свидетелей и экспертов; возможность допуска в качестве

защитника не адвокатов и лиц без высшего юридического образования.

Оправданный может подать гражданский иск и требовать возмещения расходов, понесенных на защитника, однако это сопряжено уже с большими процессуальными трудностями, на нем лежит бремя доказывания, суды при этом не связаны презумпцией незаконности преследования, суды не присуждают компенсацию фактических и разумных расходов. Гонорар успеха для взыскания расходов не признается, что тем более затрудняет возможность для гражданина получения юридической помощи.

Доступ адвокатов и защитников в ОВД

Распространена не основанная на законе практика, когда у задержанных на массовых акциях отбирают телефоны в отделе полиции либо уже в полицейском автобусе. Так задержанные лишаются возможности получить юридическую помощь, сообщить о своем задержании. Только после митингов 23 января 2021 года нам известно о нескольких десятках отделов полиции, где применялась такая практика. Когда протестующим вменяется статья, предусматривающая в качестве наказания административный арест, зачастую из отдела полиции их привозят спустя одни или двое суток прямо в суд, также не давая возможности связаться с защитником.

Защитник должен быть допущен с момента составления первого протокола, то есть доставления в отдел полиции. Полномочия защитника, не являющегося адвокатом, подтверждаются доверенностью, но выдать ее в отделе и передать ожидающему у отдела юристу в таких условиях невозможно. Сотрудники полиции также часто отказываются принимать ходатайство о допуске или выдавать письменные принадлежности, эффективных мер обжалования нет.

Адвокату не нужна доверенность. В таком случае, чтобы не допустить его или ее, в отделах полиции объявляется план «Крепость» — секретный план по отражению вооруженного нападения на отдел. При этом никаких признаков реальной угрозы или реагирования не нее нет: в отдел пускают всех, кроме адвоката, включая доставщиков еды. Только за последние два года наши адвокаты сообщили нам о нескольких десятках случаев недопуска в отдел полиции к задержанным в связи с введением плана «Крепость». Адвокат Мария Эйсмонт обжаловала введение такого плана в московском отделе полиции и нарушение права на защиту, но суды двух инстанций не нашли нарушений, кассационный суд **вернул дело на новое рассмотрение** — спустя более года окончательного решения так и не вынесено, восстановление права на защиту невозможно. Адвокат Марк Алексеев **обжаловал** такой отказ в Петербурге, и он был признан незаконным.

В других случаях адвокатов и защитников просто не пропускают через проходную, объясняя это тем, что «нужно подождать», «нет приказа», «приказ не пускать» — или без объяснения причин.

Иногда к адвокатам и защитникам задержанных на акциях протеста применяют силу: например, адвоката Дмитрия Захватова полицейские **вынесли** от своего доверителя, задержанного на митинге. Антона Ядрова допустили в качестве защитника, а потом **силой вывели** из отдела. Юриста Анну Фомину **вытолкали** из отдела якобы из-за отсутствия адвокатского статуса (не обязателен по закону). Адвоката Леонида Соловьева **вытолкали** из отдела полиции, куда доставили его доверительницу. Адвоката Илью Сидорова вывели из отдела полиции, где находились его доверители, задержанные на митинге. К адвокату Сергею Тельнову про недопуске **применяли насилие**, а в другой раз **угрожали** изнасилованием.

Адвоката Мансура Гильманова **арестовали** на пять суток за неповиновение сотруднику полиции, когда он зашел в отдел к доверителю, и избили. Его адвоката к адвокату в отдел полиции также пускать отказались.

Адвоката Михаила Беньяша арестовали на пять суток по **статье** об организации акции без подачи уведомления за призыв оказывать задержанным юридическую помощь. В своих решениях по данному делу суды ссылались на позицию Верховного суда, который **указал**, что под «организацией» следует понимать и «другие действия». В данном деле «другими действиями» по «организации» были признаны «призывы совершить иные действия, непосредственно связанные с несанкционированным публичным мероприятием, в том числе оказать юридическую помощь участникам указанного мероприятия».

Именно при рассмотрении «митинговых» дел суды не оценивают нарушение права задержанного на защиту.

Эффективные средства защиты: расширение пространства гражданской активности

Например, 26 марта 2017 года суд в Новосибирске рассмотрел в выходной день перед акцией жалобу на отказ в согласовании одной из всероссийских акций оппозиционного политика и **признал** отказ незаконным, акция состоялась и прошла без задержания и привлечения к ответственности участников, позволив выразить им мнение по актуальному вопросу общественной жизни. Однако данный пример стал исключением, обжалование других отказов в согласовании антиправительственных акций, проходивших по всей России, не увенчалось успехом.

В 2019 году и в 2020 году активистам и юристам из Республики Коми и Самарской области удалось дважды добиться успеха в Конституционном суде РФ, обжалуя территориальные запреты на проведение собраний. В результате этих достижений началась масштабная отмена некоторых региональных запретов, что существенно расширило пространство для собраний.

Доступ к правосудию в контексте свободы собраний представителей отдельных групп

Акции ЛГБТ почти никогда не согласовываются властями, а суды не признают такие отказы незаконными. Из-за закона, запрещающего высказывать позицию о том, что однополые (в тексте закона — «нетрадиционные») сексуальные отношения нормальны, проводить такие акции на практике невозможно. Полиция и суды не учитывают потребности трансгендерных людей.

Несовершеннолетним не запрещено участвовать в акциях, но они находятся под давлением, имеющим цель оказать охлаждающий эффект на реализацию права на свободу собраний: через государственные СМИ, органы государственной власти, образовательные учреждения. Активистам угрожают отчислением из школ, колледжей и университетов только за намерение посетить акции, лишением их родителей родительских прав, силовики проводят допросы. Нам известно о случаях отчисления из образовательных учреждений за нарушение правил участия в акции. Без родителей задержанные в отделах полиции несовершеннолетние не могут пользоваться помощью адвоката, самих родителей к детям в отдел пускают не всегда. Органы опеки пользуются своими полномочиями для давления на несовершеннолетних с активной гражданской позицией и их родителей, эффективных средств защиты от органов опеки нет.

Для малообеспеченных дополнительный охлаждающий эффект оказывают высокие материальные риски: участие в акции может грозить штрафом в размере до 23 минимальных размеров оплаты труда или до 30 суток ареста, в течение которых человек не может работать и получать доход, обеспечивать семью.

Для пожилых и страдающих заболеваниями людей в некоторых субъектах в период пандемии введен запрет на покидание дома под угрозой привлечения к ответственности, что лишает их доступа к правосудию.

Для людей с ограниченными возможностями не во всех судах создана безбарьерная среда. Сотрудники полиции часто отказывают в передаче лекарств задержанным и вызове скорой помощи.

Лицам, плохо владеющим русским языком, суды отказывают в предоставлении переводчика.

РОЛЬ СПЕЦДОКЛАДЧИКА

По нашему мнению, Спецдокладчик может способствовать обеспечению доступа к правосудию для лиц, осуществляющих право на свободу собраний, путем распространения лучших практик, поощрения реформ, направления правительствам конкретных предложений и выступая посредником между гражданским обществом и правительством.

Мы приглашаем Спецдокладчика посетить Россию и изучить ситуацию на месте.

Вдохновляющая история о роли юристов в осуществлении права на свободу собраний

В условиях ограниченного доступа к правосудию в национальных судах по делам, связанным со свободой собраний, международные механизмы часто являются единственным шансом на правосудие. Однако обращение в эти органы требует специальной экспертизы. Юристы и программисты ОВД-Инфо и ПЦ «Мемориал» создали сервис по автоматизированному сбору нарушений основных прав участников акций и подготовке жалоб в международные суды. Только благодаря такому генератору нам удалось подать более 500 жалоб в Европейский суд по правам человека. Также ОВД-Инфо привлекает и обучает новых юристов, консультирует граждан, распространяет лучшие практики, готовит и распространяет инструкции, правовые позиции и шаблоны документов, расширяя доступ граждан к правосудию, особенно за пределами столицы и крупных административных центров.

Необходимые меры в контексте свободы собраний

Статья 5.38 КоАП должна применяться на практике. Принять разработанный **проект** закона, устанавливающего в КоАП ответственность за незаконный отказ в согласовании публичного мероприятия в виде штрафа (а при повторном нарушении — дисквалификации должностного лица от 1 до 3 лет), дело по ней должно возбуждаться в случае каждого отменённого отказа в согласовании.

Необходимо принять **предложения** (с. 41, §137) ОВД-Инфо и Правозащитного центра «Мемориал» по реформированию законодательства о свободе собраний, учесть **замечания** к предложенному проекту процессуального КоАП, исключить противоречивую практику судов, уточнив процессуальные нормы кодекса,

имплементировать позиции международных органов и судов.

Все факты насилия полицейских над протестующими должны расследоваться.

Кодекс об административных правонарушениях должен предусмотреть электронное ознакомление с материалами, электронную подачу жалоб на судебные акты и ходатайств; предоставление защитника в интересах правосудия. Необходимо внести поправки, уточняющие положения об обжаловании и допуске защитника, исключая их произвольное толкование. Отбывание административного ареста должно приостанавливаться до вступления решения в силу, а не исполняться немедленно. Право на звонок для получения юридической помощи должно гарантироваться без ограничения, доступ защитника должен обеспечиваться без предоставления доверенности, по устному или письменному заявлению без дополнительных произвольных требований и излишних формальностей, доступ защитников в суд не должен ограничиваться и ставиться под условия.

Организации, предоставляющие юридическую помощь задержанным, должны поощряться государством, а не подвергаться давлению.

Все силовики на публичных мероприятиях должны носить крупные индивидуальные номера. Записи с нагрудных камер сотрудников полиции должны приобщаться к материалам дела, а при оспаривании условий и времени содержания в отделах полиции — и из отдела полиции. Суды должны истребовать записи видеокамер наружного наблюдения по заявлению и немедленно.

Необходимо урегулировать процедуру ознакомления с материалами дела в кратчайший срок, даже в условиях пандемии. Как судьи, так и должностные лица должны привлекаться к дисциплинарной ответственности из-за

нарушения права на защиту. План «Крепость» необходимо опубликовать, предусмотреть порядок немедленного допуска защитников к задержанным даже при его введении, основания для его введения должны немедленно подтверждаться прокурором или судом.

Данные о (не)согласовании каждого мероприятия, о дисциплинарной и иной ответственности сотрудников полиции и должностных лиц за действия, связанные с проведением мероприятий, должны быть публичными.

Необходимо повышение квалификации судей, налаживание диалога между судебским и правозащитным сообществом.