

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИ ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА –
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Representative
of the Russian Federation at
the European Court of Human Rights
– deputy Minister of Justice
of the Russian Federation**

**Représentant
de la Fédération de Russie auprès
de la Cour Européenne
des Droits de l'Homme – vice-ministre de
la Justice de la Fédération de Russie**

14, Zhitnaya, Moscow, 119991

tel.: (495) 677-09-40, fax: (495) 677-06-93

«17» July 20 14 г.
№ 14-3524-14

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

МЕМОРАНДУМ

по жалобе № 40377/10 «Захаркин против России»

(группа жалоб № 25501/07 «Новикова против России и 16 других жалоб»)

Европейский Суд по правам человека 27 марта 2014 года сообщил властям Российской Федерации о жалобе «Захаркин против России», поданной в Европейский Суд в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Европейский Суд в соответствии с правилом 54 § 2 «б» Регламента предложил властям Российской Федерации представить замечания и ответить на следующие вопросы:

1. (а) Указывают ли обстоятельства каждого дела (например, требование прекратить демонстрацию, доставление заявителя в отделение внутренних дел, привлечение к административной ответственности по статьям 19.3, 20.1 или 20.2 КоАП РФ), рассматриваемые по отдельности или в совокупности, на вмешательство в свободу выражения мнения, гарантированную ст. 10 § 1 Конвенции, включая свободу получать и распространять информацию и идеи?

(б) Было ли вмешательство предусмотрено законом? Во время

проведения соответствующих публичных мероприятий и последующих разбирательств по каждому делу (особенно по делам до 2012 года), проводилось ли в национальном законодательстве и судебной практике четкое различие между одновременными одиночными «пикетированиями» и публичным мероприятием, таким как групповое «пикетирование» (например, в виду определенного расстояния между демонстрантами или того фактора, что мероприятия объединены единым замыслом и общей организацией? Если нет, оказало ли это негативное влияние на «качество закона»?

(с) Преследовало ли вмешательство законную цель?

(д) Было ли вмешательство «необходимым в демократическом обществе» и соразмерным преследуемой законной цели? Были ли причины, приведенные национальными органами власти для оправдания вмешательства, «уместными и достаточными»? Применили ли национальные органы власти стандарты, совместимые с принципами, предусмотренными ст. 10 Конвенции, рассматриваемыми в свете ст. 11 Конвенции? Основывали ли органы власти свои решения на приемлемой оценке соответствующих фактов, например, оценке нецензурных выражений, за использование которых были привлечены к административной ответственности некоторые заявители, оценке содержания листовок, распространенных некоторыми заявителями, или оценке содержания и законности требований сотрудников органов внутренних дел, которым некоторые заявители не подчинились?

2. Предполагая, что некоторые заявители действительно организовали и приняли участие в мирном публичном мероприятии, являлось ли прекращение публичного мероприятия (или участия заявителей в нем), доставление заявителей в отделения внутренних дел, а в некоторых делах привлечение их к административной ответственности по единственной причине несоблюдения требования о предварительном уведомлении о проведении публичного мероприятия, несоразмерным вмешательством в их свободу собраний по смыслу ст. 11 Конвенции? Привлекая заявителей к административной ответственности и назначая им наказания в виде административного штрафа или административного ареста, принимали ли суды во внимание тяжесть правонарушения и его последствия, такие как серьезное препятствование дорожному движению, причинение вреда имуществу или иные подобные последствия?

3. Были ли заявители «лишены свободы» по смыслу статьи 5 Конвенции (*M.A. v. Cyprus*, № 41872/10, §§ 185-95, ЕСПЧ 2013 (отрывки), и *Gahramanov v. Azerbaijan* (реш.), № 26291/06, 15 октября 2013 г.)? Подпадало ли данное лишение свободы под один или несколько подпунктов ст. 5 § 1 Конвенции?

Если так, был ли весь период задержания (на который жалуются заявители) законным и соответствующим порядку, предписанному законом? В частности:

- Составлялись ли протоколы о доставлении (делась ли соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании) (ст.ст. 27.1, 27.2 КоАП РФ)? Было ли доставление необходимым, соответствующим законным целям (для составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения) и разумным в отношении его продолжительности (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 149-О-О)?

- Составлялись ли протоколы об административном задержании (ст. 27.3 КоАП РФ)? Были ли соблюдены требования закона о применении задержания «в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении» (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П)?

- Было ли надлежащим образом оформлено «доставление» (в отдел внутренних дел или др.) в соответствии со ст. 11 ранее действовавшего Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» или ст. 13 ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»? Было ли такое « лишение свободы» произведено в целях решения вопроса об административном задержании заявителей, поскольку такое решение не могло быть принято по месту выявления административного правонарушения?

Альтернативно: Была ли ограничена свобода передвижения заявителей в нарушение ст. 2 Протокола № 4 к Конвенции?

4. Принимая во внимание, что ст. 6 Конвенции применима к административному производству в соответствии с КоАП РФ:

- Был ли соблюден принцип беспристрастности в данном деле, в частности, в виду неучастия в судебном разбирательстве стороны обвинения и соответствующей роли судьи в данных обстоятельствах (*Ozerov v. Russia*, № 64962/01, §§ 52-57, 18 мая 2010 г., и *Blum v. Austria*, № 31655/02, §§ 36-38, 3 февраля 2005 г.)? Сохранялась ли аналогичная ситуация при пересмотре постановления по делу об административном правонарушении? Применялись ли и соблюдались ли в настоящем деле принципы равноправия сторон и состязательности процесса? Если да, то каким образом? Какова была процессуальная роль органа государственной власти и должностного лица, которое составило протокол об административном правонарушении в соответствии с КоАП РФ?

- Была ли заявителю предоставлена возможность защищать себя лично

и получать юридическую помощь на любом этапе производства? Принимая во внимание различные имеющие отношение к делу факторы (например, тяжесть правонарушения, суровость возможных санкций, сложность дела и личную ситуацию правонарушителя), требовалось ли в интересах правосудия предоставление бесплатной юридической помощи? Если так, имело ли место нарушение ст. 6 Конвенции?

5. Принимая во внимание привлечение заявителя к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 20.2 КоАП РФ, имеет ли он право обратиться с жалобой по ст. 10 Конвенции, а также ст. 11 Конвенции?

Обстоятельства дела

1. 12 декабря 2009 г. Захаркин А.В., председатель первичной профсоюзной организации – независимый профсоюз «Профсвобода» работников ОАО «Сургутнефтегаз», организовал в городе окружного значения Сургуте пикетирование. Собрав пятерых желающих в д. 33/1 по пр. Мира проинструктировал их о порядке проведения пикетирования, а в дальнейшем сопроводил их к месту проведения этого мероприятия. Находясь с ними 12 декабря 2009 г. около 13 часов в районе перекрестка улиц Бахилова, Декабристов и пр. Ленина, он самостоятельно определил место каждому участнику и сам разводил их к месту пикетирования.

Согласно письму Управления координации внешних и общественных связей администрации г. Сургута от 14 декабря 2009 г. № 10-23/719 уведомлений о проведении 12 декабря 2009 г. публичного мероприятия на территории г. Сургута не поступало.

2. В отдел милиции № 1 УВД по г. Сургуту доставлены 6 чел., в том числе и Захаркин А.В., в отношении которого в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлен протокол № 714017147 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ.

Собранный материал в отношении Захаркина А.В. направлен в судебный участок № 10 г. Сургута для принятия решения.

3. Постановлением мирового судьи судебного участка № 10 г. Сургута от 18 декабря 2009 г. Захаркин А.В. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, и привлечён к административной ответственности в виде штрафа в сумме 1500 руб.

28 декабря 2009 г. Захаркин А.В. обратился в Сургутский городской суд с жалобой на постановление судьи судебного участка № 10 г. Сургута, ссылаясь на тот факт, что он не был участником пикета, а являлся организатором проведения нескольких одиночных пикетов у различных

объектов, что не противоречит законодательству. На основании изложенного Захаркин А.В. просил суд отменить указанное постановление и прекратить производство по административному делу с вынесением оправдательного решения.

Решением судьи Сургутского городского суда от 22 января 2010 г. постановление судьи судебного участка № 10 г. Сургута оставлено без изменения, жалоба Захаркина А.В. – без удовлетворения.

Ответ на вопросы № 1, 2, 5

4. Ст. 10 Конвенции устанавливает свободу выражения мнения. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Вмешательство в право на свободу выражения мнения, толкуемое с учетом права на свободу собраний, составляет нарушение ст. 10 § 1 Конвенции, если оно не предусмотрено законом, не преследует одну или несколько законных целей, упомянутых в данной статье, и не является необходимым в демократическом обществе для достижения одной из этих целей (*Malofeyeva v. Russia*, от 30 мая 2013 г.; *Christian Democratic People's Party v. The Republic of Moldova*, от 14 февраля 2006 г.).

5. В соответствии со статьей 11 Конвенции каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

6. Европейский Суд неоднократно указывал, что защита личного мнения, гарантированная статьей 10 Конвенции, является одной из целей

свободы мирных собраний, воплощенной в статье 11 Конвенции. Соответственно, вопрос о свободе выражения мнения не может быть отделен от вопроса о свободе собраний, в связи с чем необязательно рассматривать каждое положение отдельно. Статья 11 Конвенции пользуется приоритетом в качестве специального закона для собраний и Суд рассмотрит дело прежде всего с точки зрения этого положения, толкуя его с учетом статьи 10 Конвенции (*Galstyan v. Armenia*, жалоба № 26986/03, § 95 - 96; *Ezelin v. France*, Series A № 202, § 35, 37; *Pendragon v. United Kingdom*, жалоба № 31416/96).

7. Основной целью статьи 11 Конвенции является защита гражданина против произвольного вмешательства публичных властей в осуществление защищаемых прав (постановление по делу *Wilson, National Union of Journalists and Others v. United Kingdom*, жалобы № 30668/96, 30671/96 и 30678/96, § 41, ECHR 2002-V).

Вместе с тем, Европейский Суд отметил, что право на свободу собраний, являясь основополагающим правом в демократическом обществе, тем не менее, в силу пункта 2 статьи 11 Конвенции может подлежать ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц (постановление от 26 июля 2007 г. по делу «*Махмудов против России*», жалоба № 35082/04; от 20 февраля 2003 г. по делу *Djavit An v. Turkey*, жалоба № 20652/92).

8. При анализе вмешательства Европейский Суд должен удостовериться в том, что государство-ответчик осуществляло свои дискреционные полномочия разумно, осмотрительно и добросовестно. Он также должен оценить обжалуемое вмешательство с учетом обстоятельств дела в целом и определить, было ли оно «пропорционально преследуемой законной цели», и были ли мотивы, приведенные национальными властями в его обоснование, «относимыми и достаточными». При этом Европейский Суд должен удостовериться, что национальные власти применяли стандарты, которые соответствуют принципам, воплощенным в статьях 10 и 11 Конвенции, и, кроме того, что их решения основывались на приемлемой оценке соответствующих фактов (*Christian Democratic People's Party v. Moldova*, § 70).

9. Европейский Суд неоднократно указывал, что, несмотря на то, что проведение публичных мероприятий в общественных местах может приводить к возникновению некоторых помех в обыденной жизни, в том числе помех для движения транспортных средств, для уважения существа права на свободу собраний, гарантированного статьей 11 Конвенции, важно, чтобы государственные органы демонстрировали определенную степень

толерантности по отношению к мирным собраниям (*Galstyan v. Armenia*, указано выше, § 116 и 117, от 15 ноября 2007 года; *Oya Ataman v. Turkey*, указано выше, § 38–42, ECHR 2006-XIII; *Akgöl and Göl v. Turkey*, жалобы №№ 28495/06 и 28516/06, § 43, от 17 мая 2011 года).

Европейский Суд констатировал, что Договаривающиеся государства имеют свободу усмотрения при проведении оценки соразмерности в соответствии со вторым пунктом статьи 10 или 11. Однако такая свобода усмотрения находится в тесной взаимосвязи с европейским контролем, охватывающим как законодательство, так и решения о его применении; при этом именно Суд уполномочен выносить окончательное решение о том, совместимо ли «ограничение» с правами, гарантированными Конвенцией. Выражение «необходимый в демократическом обществе», содержащееся в пункте 2 статьи 10 и в пункте 2 статьи 11 Конвенции, предполагает, что вмешательство соответствует «насущной общественной необходимости» и, в частности, что оно является соразмерным преследуемой правомерной цели. Суд также отмечает в этой связи, что в то время как слово «необходимый» по смыслу пункта 2 статьи 10 или пункта 2 статьи 11 не является синонимом слову «обязательный», именно национальные власти должны проводить предварительную оценку того, в действительности ли существует насущная общественная необходимость, подразумеваемая под понятием «необходимый» в этом контексте (постановление от 7 декабря 1976 года по делу *Handyside v. the United Kingdom*, жалоба № 5493/72, § 48).

10. Для того чтобы национальные власти могли принимать необходимые профилактические меры безопасности, ассоциации и иные лица, занимающиеся организацией публичных мероприятий — являясь участниками демократического процесса — должны уважать правила, регулирующие этот процесс, посредством соблюдения действующих законодательных положений (постановление от 27 января 2009 года по делу *Samüt Karabulut v. Turkey*, жалоба № 16999/04, § 35).

Предварительное уведомление используется не только с целью согласования права на свободу собраний с правами и законными интересами других лиц, но также в целях предупреждения беспорядков или преступлений. Когда дело касается организации публичных мероприятий, распространенной практикой в государствах-членах для уравновешивания этих противоречащих интересов является установление предварительных административных процедур (*Éva Molnár v. Hungary*, § 37).

Поскольку государства вправе устанавливать требования, обязывающие получать такие разрешения, они должны иметь возможность применять санкции к тем, кто участвует в мероприятиях, не соответствующих таким требованиям. Невозможность применить такие санкции делает иллюзорными полномочия государства по требованию согласования (решение

Европейского Суда от 4 мая 2004 года по вопросу приемлемости жалобы № 61821/00 *Zilberman v. Moldova*).

11. Власти Российской Федерации считают, что имевшееся в настоящем деле вмешательство в права заявителя, с учетом указанных выше критериев, являлось оправданным и не составило нарушения положений статей 10 и 11 Конвенции по следующим основаниям.

12. Статья 31 Конституции Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Федерации право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Это право является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом и правовом государстве, на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, в том числе судебную, прав и свобод человека и гражданина.

13. Порядок организации и проведения мирных публичных мероприятий регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее - Федеральный закон от № 54-ФЗ), который обеспечивает возможность реализации данного права и одновременно - соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц - с другой, исходя из необходимости гарантировать государственную защиту прав и свобод всем гражданам (как участвующим, так и не участвующим в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 54-ФЗ под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Одной из форм публичного мероприятия является пикетирование, которое определяется как форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих

технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации (пункт 6 статьи 2 Федерального закона № 54-ФЗ).

В интересах общественного порядка и национальной безопасности статья 7 Федерального закона № 54-ФЗ устанавливает уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, предусматривая необходимость согласования места и времени их проведения с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

14. Статья 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия.

15. Рассматривая дело об административном правонарушении в отношении Захаркина А.В., мировым судьей было установлено, что 12 декабря 2009 г. Захаркин А.В. организовал пикетирование, собрав пятерых желающих, проинструктировал их о порядке проведения пикетирования, а в дальнейшем сопроводил их к месту проведения этого мероприятия. Так, находясь с ними 12 декабря 2009 г. около 13 часов в районе перекрестка улиц Бахилова, Декабристов и пр. Ленина, он самостоятельно определил место каждому участнику и сам разводил их к месту пикетирования. При этом часть участников стояла с развернутыми растяжками, имевшими эмблемы «Проф «СОЮЗ» СВОБОДА», а также надписи «Правовому нигилизму – нет», «Конституции – ДА», «Нет дискриминации «РПЛБЖ». Уведомление о проведении пикетирования в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления Захаркин А.В. не направлял.

Вышеуказанные действия Захаркина А.В. нарушили требования Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ и были квалифицированы по части 1 статьи 20.2 КоАП РФ.

16. Обосновывая вывод о доказанности вины Захаркина А.В. в совершении описанного выше административного правонарушения, мировой судья сослался на совокупность собранных по делу доказательств, в числе которых: протокол об административном правонарушении № 714017147; протокол осмотра места происшествия от 12 декабря 2009 года и рапорты сотрудников милиции от 12 декабря 2009 года.

17. Заявитель утверждает, что не нарушал требования Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ, поскольку каждый из пикетчиков являлся участником пикета, состоящего только из одного участника. При этом никакого пикетирования он не организовывал, а только осуществлял контроль за соблюдением пикетчиками Федерального закона «О собраниях,

митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», следовательно, никакого уведомления о проведении пикета он направлять не должен, делали ли это остальные участники пикета – он не знал, и этим не интересовался, так как рассматривал всех их как самостоятельных участников одиночного пикета.

С таким утверждением заявителя нельзя согласиться, поскольку оно опровергается совокупностью собранных по делу доказательств.

18. Пункт 1 статьи 28.1 КоАП РФ предусматривает, что одним из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении могут служить материалы, поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, в которых содержатся данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

19. Как следует из имеющихся в материалах дела рапортов милиционеров, видевших, и участники пикетирования это подтверждают, что 12 декабря 2009 года около 13 часов в районе перекрестка улиц Бахилова, Декабристов и пр. Ленина г. Сургута Дерменжи Н.В., Лужанский С.Д., Диденко В.А., Алиев З.М., Гаитов Р.Р. проводили пикетирование. При этом часть участников стояла с развернутыми растяжками, имевшими эмблемы «Проф «СОЮЗ» СВОБОДА», а также надписи «Правовому нигилизму – нет», «Конституции – ДА», «Нет дискриминации «РПЛБЖ». После чего, при следовании к очередному определенному Захаркиным А.В. месту пикетирования, у д. 50 по пр. Ленина 6 человек, в том числе и Захаркин А.В., были остановлены сотрудниками милиции и сопровождены в ГОМ-1 УВД по г. Сургуту.

На основании информации, сообщенной сотрудниками милиции, явившимися непосредственными очевидцами правонарушения, в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ в отношении Захаркина А.В. составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ.

Собранный материал в отношении Захаркина А.В. 15 декабря 2009 года направлен в судебный участок № 10 г. Сургута для принятия решения.

Исследовав и оценив представленные доказательства всесторонне, полно, объективно, в их совокупности, мировой судья судебного участка № 10 г. Сургута пришел к выводу о том, что Захаркин А.В., являясь организатором публичного мероприятия, нарушил установленный порядок его организации, то есть виновен в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.2 КоАП РФ.

22 января 2010 г. судья Сургутского городского суда, проверив дело по жалобе Захаркина А.В. в полном объеме в соответствии с требованиями статьи 30.6 КоАП РФ, согласился с выводами мирового судьи и признал

доводы заявителя о непричастности к организации 12 декабря 2009 года пикета несостоятельными.

20. Что касается обстоятельств, принятых во внимание судом при назначении заявителю административного наказания, то в соответствии с общими правилами назначения административного наказания, основанными на принципах справедливости, соразмерности и индивидуализации ответственности, административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ (часть 1 статьи 4.1 КоАП РФ). При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность (часть 2 статьи 4.1 КоАП РФ).

Из материалов дела об административном правонарушении следует, что при назначении наказания заявителю судья учитывал обстоятельства дела, характер совершенного правонарушения и умышленное совершение указанного правонарушения, объектом которого являются общественные отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также отсутствие обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность.

Административное наказание в виде административного штрафа в размере 1500 рублей было назначено заявителю в соответствии с требованиями статей 3.1, 3.5 и 4.1 КоАП РФ в пределах санкции нормы КоАП РФ, предусматривающей ответственность за организацию несогласованного публичного мероприятия.

21. С учетом изложенного, в настоящем деле усматривается наличие достаточных данных, указывающих на то, что Захаркин А.В. принял участие в организации пикетирования в нарушение статьи 7 Федерального закона № 54-ФЗ, содержащей требование о предварительном уведомлении органов публичной власти о проведении публичного мероприятия. Вывод судов о наличии в действиях заявителя состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.2 КоАП РФ, основан на всестороннем, полном и объективном исследовании фактических обстоятельств дела и представленных доказательствах.

22. Таким образом, имевшееся в настоящем деле вмешательство в права заявителя, соответствовало критериям, перечисленным в пункте 2 статьи 10 и пункте 2 статьи 11 Конвенции.

Ответ на вопрос № 3

23. Согласно пункту 1 статьи 5 Конвенции каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом.

В соответствии с прецедентной практикой Европейского Суда любое лишение свободы, независимо от его формы, не всегда адекватной классическому тюремному заключению, должно не только осуществляться в соответствии с основными процессуальными нормами национального права, но и отвечать предписаниям статьи 5 Конвенции, исчерпывающим образом определяющей обстоятельства, при которых человек может быть лишен свободы на законных основаниях (постановление от 22 марта 1995 года по делу «Кинн (*Quinn*) против Франции»; от 27 ноября 1997 года по делу «К.-Ф. против Германии»; от 25 мая 1998 года по делу «Курт (*Kurt*) против Турции»).

24. Согласно статье 22 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что 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.

Конкретизируя положения статьи 22 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, применительно к сфере административной ответственности, КоАП РФ предусматривает, что в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять предусмотренные КоАП РФ меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В качестве мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях, связанных с времененным принудительным ограничением свободы, КоАП РФ

предусматривает доставление, административное задержание и привод (статья 27.1).

25. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 16 июня 2009 года № 9-П указал, что административное задержание и доставление лица, в отношении которого ведется административное преследование, по сути представляет собой лишение свободы, хотя и носящее кратковременный характер, в связи с чем данные обеспечительные меры должны соответствовать критериям, вытекающим из статьи 22 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с подпунктом «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции, и быть обусловлены характером правонарушения и необходимостью достижения целей их применения.

26. В силу части 1 статьи 27.2 КоАП РФ доставление представляет собой принудительное препровождение лица для составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

По смыслу указанного положения, доставление – это принудительная административно-правовая мера, состоящая в кратковременном ограничении свободы передвижения лица и перемещении его с места совершения административного правонарушения в уполномоченный орган.

Основной целью данной обеспечительной меры является составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте, поскольку своевременное и правильное составление протокола об административном правонарушении позволяет установить и закрепить сведения об обстоятельствах, на основании которых компетентный орган или должностное лицо принимает решение о наличии или отсутствии события административного правонарушения, виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, и иных юридических фактов, имеющих значение для правильного разрешения дела.

В Определении от 17 января 2012 г. № 149-О-О «По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации указал, что применительно к доставлению граждан в отделение полиции законодатель не устанавливает конкретных сроков, поскольку невозможно предусмотреть и учесть конкретные обстоятельства, влияющие на его продолжительность (территориальная удаленность, наличие и/или техническое состояние транспорта, пропускная способность автодорог, климатические условия, состояние здоровья доставляемого и пр.), но указывает, что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок (часть 2 статьи 27.2 КоАП Российской Федерации).

27. Из представленных материалов следует, что органы внутренних дел провели осмотр места происшествия, согласно которому, температура воздуха в тот день составляла -38 градусов по Цельсию.

Как и весь ХМАО – Югра, г. Сургут отнесен к районам Крайнего севера, и в зимний период времени (с ноября по февраль месяцы) температура воздуха достигает опасных для здоровья и жизни низких температур, при которых создается реальная опасность для жизни и здоровья граждан при длительном нахождении их вне помещения.

В ходе судебного разбирательства в мировом суде на низкую температуру в день проведения акции указывал и Захаркин А.В.

Заявитель не был лишен свободы, так как он и все участники пикета были доставлены в отделение милиции, в связи с низкой температурой воздуха для разбирательства (выяснения оснований и обстоятельств проведения пикета, установления личности, дачи объяснений), в целях дальнейшего принятия решения о наличии (отсутствии) признаков состава правонарушения.

Заявитель был направлен в кабинет дознавателя для отбора объяснения, находился в здании отдела милиции № 1 УВД по г. Сургуту только в период разбирательства.

Длительность пребывания заявителя в отделе милиции «не вышла за пределы времени необходимого для совершения определенных формальностей» (*Guenat v. Switzerland*, № 24722/94, 10 апреля 1995 г.; *X v. Germany*, № 8819/79, 19 марта 1981 г.).

28. Таким образом, право заявителя на свободу и личную неприкосновенность, гарантированное статьей 5 Конвенции, не было нарушено. Более того, действия сотрудников милиции не обжаловались в отдельном судебном порядке. Захаркин А.В. не пытался подать гражданский иск о нарушении его прав на свободу и личную неприкосновенность, не исчерпав, таким образом, всех внутригосударственных средств правовой защиты.

29. Статья 2 Протокола № 4 к Конвенции предусматривает, что всякий, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства. Каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную.

Европейский Суд указал, что в соответствии с установленной практикой право на свободу передвижения, гарантированное пунктами 1 и 2 статьи 2 Протокола № 4 к Конвенции, направлено на защиту права каждого на свободу передвижения в пределах своей страны и права покидать ее, что предполагает право каждого по своему выбору уезжать в любую страну, в которой он может быть принят («Солтысяк против России», жалоба

№ 4663/05, от 10 февраля 2011 г., § 37).

Статья 27 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение внутри страны, выбор места пребывания и жительства. Это право отнесено к числу основных и естественных прав человека и гражданина.

Право на свободу передвижения как самостоятельный вид личной свободы представляет собой возможность передвижения (перемещения) человека (гражданина) из одного места в другое либо возможность оставаться в избранном им месте без угрозы незаконного вмешательства государства в реализацию данного права, включая насильственное перемещение.

Свобода передвижения включает в себя свободу нахождения, выбора места пребывания и (или) жительства внутри страны и выходящую за границы государства свободу выезда за его пределы, Переезда на жительство в другую страну и в случае необходимости - беспрепятственного возвращения граждан на родину.

Таким образом, исходя из содержания статьи 2 Протокола № 4 Конвенции, власти Российской Федерации полагают, что данная статья не применима к случаям применения мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях, таких как доставление, так как сам факт применения указанных мер не подразумевает ограничения свободы передвижения в значении данной статьи.

Ответ на вопрос № 4

30. В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

31. В отношении соблюдения требования беспристрастности необходимо указать следующее.

32. Из права каждого на судебную защиту его прав и свобод, как оно сформулировано в ст. 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора лицом по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом.

Закрепление в федеральном законе применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел способов и процедур судебной защиты обусловливается особенностями материальных правоотношений,

определяющих предмет рассмотрения в каждом виде судопроизводства, а также характером рассматриваемых дел, существом и значимостью применяемых санкций и правовых последствий их назначения.

33. Применительно к производству по делам об административных правонарушениях, совершенных физическими лицами, таким федеральным законом является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не предусмотрено обязательное участие в судебном разбирательстве прокурора. Ст. 25.11 указанного кодекса устанавливается право прокурора участвовать в процессе. В частности, прокурор в пределах своих полномочий вправе:

1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

34. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях определяет процессуальную роль должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, как инициатора административного преследования правонарушителя. Составление протокола об административном правонарушении означает возбуждение дела об административном правонарушении.

В соответствии с положениями ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются, в том числе, непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным, в том числе, с момента составления протокола об административном правонарушении.

Также должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушение, формирует дело об административном правонарушении, устанавливая и закрепляя доказательства вины лица, в отношении которого возбуждено дело.

35. В силу ст. 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях доказательствами по делу об

административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

36. В п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» содержатся разъяснения о том, что поскольку должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, а также органы и должностные лица, вынесшие постановление по делу об административном правонарушении, не являются участниками производства (судопроизводства) по делам об административных правонарушениях, круг которых перечислен в главе 25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, они не вправе заявлять ходатайства, отводы. Вместе с тем, при рассмотрении дел о привлечении лиц к ответственности за административное правонарушение, а также по жалобам и протестам на постановления по делам об административных правонарушениях в случае необходимости не исключается возможность вызова в суд указанных лиц для выяснения возникших вопросов.

37. Конституционный Суд Российской Федерации, в определении от 17 июня 2010 г. № 925-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петринского А.А. на нарушение его конституционных прав положением ч. 2 ст. 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указал, что протокол об административном правонарушении и иные протоколы, указанные в ч. 2 ст. 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не предрешают разрешение вопроса о виновности лица, привлекаемого к административной ответственности: в силу ст. 26.11 данного Кодекса, судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на

всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности; никакие доказательства не могут иметь заранее установленной силы.

38. В соответствии с ч. 1 ст. 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с данным Кодексом.

Из этого следует, что названное лицо имеет возможность опровергнуть в судебном заседании сведения, изложенные в протоколе об административном правонарушении и иных документах, указанных в ч.ч. 1 и 2 ст. 26.2 данного Кодекса, что обеспечивает реализацию конституционного права на судебную защиту в рамках административного судопроизводства, осуществляемого на основе принципа состязательности (ч. 1 ст. 46; ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации).

39. Кроме этого, статьей 29.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено право суда выносить определения (в том числе, по ходатайству сторон) о вызове лиц, указанных в статьях 25.1 - 25.10 настоящего Кодекса (в том числе, прокурора, свидетелей и других лиц), об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы.

40. Таким образом, судопроизводство по делам об административных правонарушениях Российской Федерации имеет такие же гарантии, как и уголовное, и гражданское судопроизводство, соответствует международным принципам и нормам о справедливости судебного разбирательства. Никакие доказательства, представленные сторонами, не имеют для суда заранее установленной силы.

Власти Российской Федерации полагают, что в деле заявителя, также как и в деле *Блум против Австрии* (№ 31655/02, 3 февраля 2005 г.) государственные власти осуществляли свои права по оценке доказательств, представленных сторонами, в пределах своих полномочий и не вышли за пределы, установленные ст. 6 § 1 Конвенции (§ 29). Простое отсутствие стороны обвинения (*prosecuting side*) в судебном заседании не дает оснований сомневаться в беспристрастности сторон (*Weh and Weh v. Austria*, (dec.) no. 38544/97, 4 July 2002, *Блум против Австрии*, цит. выше, § 37).

С учетом изложенного, судебное разбирательство по делу заявителя было справедливым, осуществлялось беспристрастным судом на основе принципов состязательности и равноправия сторон.

41. В отношении вопроса предоставления заявителю в интересах правосудия бесплатной юридической помощи исходя из обстоятельств дела, власти Российской Федерации полагают необходимым сослаться на дело *Gutfreund v. France* (№ 45681/99, решение по вопросу приемлемости от 25 апреля 2002 г., постановление от 12 июня 2003 г.).

В названном деле Суд установил, что интересы правосудия не требуют предоставления юридической помощи заявителю исходя из того, что участие представителя не является обязательным согласно национальному законодательству, размера штрафа, наложенного на заявителя, и того факта, что соответствующее разбирательство является по характеру «простым» и доступным для заявителя, даже если он не обладает широкими познаниями в юриспруденции.

Указанный подход Европейского Суда полностью применим к настоящему делу по следующим основаниям.

Нормами национального законодательства, а именно КоАП РФ, не предусмотрено предоставление юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности. Однако заявитель, согласно статье 25.1 КоАП РФ, был вправе самостоятельно решить вопрос о привлечении к участию в судебном разбирательстве защитника.

Размер штрафа, наложенного на заявителя, является незначительным, в том числе и с учетом практики Европейского Суда.

Производство по делам об административных правонарушениях можно признать «простым» по тем же критериям, что и в указанном деле *Gutfreund v. France* – «производство является устным», «участие представителя не является обязательным», лицо, привлекаемое к ответственности «лично участвует в заседании и приводит в свою защиту любые доводы, которые сочтет нужными».

Кроме того, в решении по вопросу приемлемости жалобы *Mata Jara v. Spain* (от 4 мая 2000 года, № 43550/98) Европейский Суд, наряду с названными критериями, отметил, что «ничто не мешало заявителю оспаривать или отрицать факты, которые ему вменялись... несмотря на отсутствие адвоката».

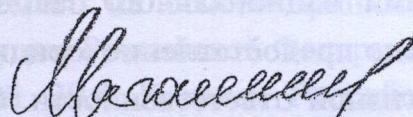
На основании изложенного, представляя интересы Российской Федерации в соответствии с Положением об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1998 года № 310,

ПОЛАГАЮ:

жалоба Александра Владимировича Захаркина на предполагаемое нарушение его прав, гарантированных статьями 5, 6, 10 и 11 Конвенции, является явно необоснованной по смыслу статьи 35 § 3 (а) Конвенции.

ПРОШУ:

отклонить жалобу Александра Владимировича Захаркина на предполагаемое нарушение ее прав, гарантированных статьями 5, 6, 10 и 11 Конвенции, в соответствии со статьей 35 § 4 Конвенции.



Г.О. Матюшкин