

Административно-правовым управлением департамента МВД России в пределах компетенции рассматриваются вопросы уголовной и административной ответственности в области законодательства о публичных мероприятиях, введенном законом от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части законодательства о публичных мероприятиях» (далее – Фе

17.10.2014, 12:07 Москва

СТАТЬИ

## «В пределах компетенции»

В июле 2014 года, пытаясь разобраться в сути очередных поправок к закону о митингах, ОВД-Инфо обнаружил в их тексте множество **спорных, противоречивых и интригующих моментов**, готовых поставить в тупик даже профессиональных юристов. Мы отправили список наивных вопросов в договорно-правовой департамент МВД, составивший положительный отзыв на этот закон, и теперь публикуем его официальный ответ ([PDF](#)).

## НОВАЯ УГОЛОВНАЯ СТАТЬЯ

*Законодатели ввели уголовную статью за «неоднократное» (то есть «ранее... более двух раз в течение 180 дней») привлечение к ответственности по 20.2 КоАП. Так все же сколько раз суд должен признать*

*человека виновным в нарушении на митинге, чтобы на него было заведено уголовное дело?*

**МВД:** Преступление имеет формальный состав, считается оконченным с момента нарушения установленного порядка организации или проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо нарушения участником публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, при условии, что ранее лицо три раза привлекалось к административной ответственности за совершенные правонарушения, предусмотренные статьей 20.2 КоАП. **Административный арест и уголовная статья: как это делалось в СССР**

Другими словами: уголовное дело можно заводить после четвертого раза. Любопытно при этом, что МВД разделяет проведение и участие в мероприятии: в тексте закона этого разделения нет, и о возможной уголовной ответственности за участие не говорится ни слова.

*Должны ли все обвинительные решения быть вынесены после вступления закона в силу (22 июля 2014 года)? Или это касается только последнего, четвертого, раза?*

**МВД:** Согласно статьи 9 УК преступность и наказуемость деяния определяется уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния. Уголовный закон, устанавливающий преступность деяния, усиливающий наказание или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет (10 УК).

Другими словами: в МВД согласились с тем, что закон не имеет обратной силы, но решили не отвечать прямо на вопрос о том, касается ли это, собственно, только последнего, четвертого приговора или же их всех и может ли обвинение апеллировать к тому, что если человек до вступления в закона в силу получил три

постановления по 20.2, то у него остается возможность не совершать четвертого.

### *Комментарии*

**Наталья Звягина**, эксперт по свободе собраний  
Московской Хельсинской группы:

При всей репрессивности этой нормы, которая создавалась именно для того, чтобы напугать в первую очередь активистов, есть такое понятие, как уголовное правосудие. Оно очень сильно отличается от административного, потому что тут и другие сроки, и другое наказание, и другой процесс, и мне кажется, что судьи и следствие должны от подобных вещей воздерживаться. Мне кажется, что подобный инцидент [возбуждение уголовного дела за четвертое правонарушение, если три предыдущих судебных постановления были вынесены до вступления закона в силу — ОВД-Инфо], который был возможен на уровне административного законодательства, на уровне уголовного так легко не пройдет. Тут придешь и скажешь: «А вот у меня гражданин не думал, что он совершит таким образом уголовное преступление, потому что это не являлось уголовным преступлением». И мне кажется, что дело рассыплется, потому что рассыплется умысел, который обязателен в составе уголовного преступления. В административном он не нужен, а в уголовном обязателен, поэтому, мне кажется, такие дела в любом суде рассыплются, они невозможны по правовым основаниям. Даже если кто-то перегнет и такое дело попытается возбудить, по тем нормам, которые имеются на текущий момент, дело должно развалиться. Я понимаю все про политическую волю, но технически это не настолько легко для перегибов, как вот в ситуации с административными нормами и правилами. Другой вопрос — и это самое главное, что мне хочется сказать по поводу всего этого — вы же понимаете, что мы говорим

о законодательстве, которое настолько затрудняет вообще в принципе реализацию свободы собраний, что искать вот эти какие-то правовые позиции, обсуждать какие-то минимальные возможные разногласия в оценке того или иного пункта — это как мертвому припарки. **На пути к совершенству** Мы имеем дело с настолько жестко зарегламентированным пространством, настолько уже на текущий момент неисполнимым законодательством, что проще любому человеку, простому, с улицы, столкнувшемуся с такой проблемой, обойти это законодательство-либо каким-то коррупционным путем, либо воспользоваться другими возможными формами выражения своей позиции, чем собрание, митинг, пикет или шествие. Цель этого законодательства изначально же была ограничить, сделать минимально приятным, минимально востребованным именно эту сферу публичной активности. То, о чем мы сейчас спорим, — это, конечно, здорово, это такая узкоюридическая тусовочка, такой приятный разговор.

**Татьяна Глушкова**, юрист некоммерческой организации «Юристы за конституционные права и свободы» («ЮРИКС»):

МВД видит перспективу применения этого закона лояльным для митингующих образом. Если толковать этот ответ буквально, то уголовное преследование возможно только после четырехкратного привлечения к административной ответственности и только за правонарушения, совершенные после вступления поправок в силу. То есть все правонарушения, которые совершены до этого момента, вне зависимости от того, когда по ним вынесено постановление суда, не будут учитываться при привлечении к уголовной ответственности. Это уже неплохо по сравнению с теми вариантами, которых мы боялись. Насколько неплохо, насколько это возможно с тем законодательством и той практикой его применения, какая у нас существует.

## ПОВТОРНЫЕ НАРУШЕНИЯ ПО 19.3 И 20.2 КОАП

*Поправки в закон о собраниях вводят новую, восьмую, часть статьи 20.2 КоАП, предусматривающую наказание за «повторные» нарушения по частям 1–6.1. Считается ли нарушение «повторным», если предыдущее нарушение было совершено по другой части этой статьи?*

**МВД:** Ответ отсутствует

*Комментарии*

**Наталья Звягина:** С формальной точки зрения это логично. Не скажу, что это правильно, что это справедливо, но так может быть расценено. Необязательно два раза по 20.2 части 5 нарушить и только тогда это сработает.

**Татьяна Глушкова:** Мне кажется, что если человека один раз привлекли к ответственности по любой части статьи 20.2, то во второй раз его будут привлекать уже по части восьмой вне зависимости от того, однородны совершенные им деяния или нет. Формулировка закона предполагает именно такой вариант развития событий. В принципе, в суде можно будет поспорить с такой трактовкой и потребовать переквалификации, если возникнет, например, ситуация, что в первый раз человек был привлечен к ответственности как участник мероприятия, а во второй раз ему вменяют уже организацию. Но на успех я бы не рассчитывала. Правда, вопрос еще в том, будут ли такие ситуации возникать в принципе, потому что на моей памяти ни одна часть обновленной статьи 20.2, кроме пятой, не применялась.

*В случае «повторного» нарушения по части 3 20.2 КоАП несет ли гражданин ответственность и по части 3, и по части 8 статьи 20.2 КоАП или только по одной из них?*

**МВД:** Подпунктом «е» пункта 4 статьи 3 Федерального закона КоАП дополнен частью 8 статьи 20.2 КоАП, устанавливающей ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1–6.1 статьи 20.2 КоАП, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния. Буквальное толкование части 8 статьи 20.2 КоАП позволяет считать, что «повторность» совершения административных правонарушений, перечень которых конкретизирован в **диспозиции** статьи, является не обстоятельством, отягчающим административную ответственность, а обязательным квалифицирующим признаком специального состава административного правонарушения.

### *Комментарии*

**Татьяна Глушкова:** То, о чем говорит МВД, — это вопросы, которые касаются общей теории уголовного и административного права. Обстоятельство, отягчающее ответственность, — это такое обстоятельство, которое не переводит деяние в другую часть статьи или другую статью. Это просто признак, который должен учитываться при назначении наказания. А квалифицирующий признак специального состава — это тот признак, при наличии которого то же самое деяние, но с этим дополнительным признаком, будет квалифицироваться по другой статье или части статьи. В этом разница. То есть у нас, например, одним из обстоятельств, отягчающих административную ответственность, является совершение административного правонарушения группой лиц. Это означает, что если деяние совершается группой лиц, то этот факт должен учитываться при выборе наказания. Но к переквалификации деяния совершение его группой лиц не приводит. А повторное совершение правонарушения, предусмотренного любой из частей статьи 20.2, напротив, влечет переквалификацию этого деяния с, например, части 5 на часть 8 этой статьи. Но,

естественно, часть 8 будет вменяться сама по себе, а не дополнительно к какой-либо другой части.

**Наталья Звягина:** Я смотрю на практику, которая есть в судах, и вижу, что судьи уже запутались в этих частях и сами правоохранители во всех частях этих запутались. Я вижу процессы, когда дают квалификацию по 20.2 части 5: они приходят в суд, и судья им говорит «вы все неверно квалифицировали, тут должна быть 20.2 часть 2, заберите свои протоколы, закрываем дело за отсутствием события нарушения» или там «переквалифицируем в 20.2 часть 2, но поскольку ухудшает положение лица подозреваемого, не можем применить». **«Протест на тормозах»: задержания на публичных мероприятиях с января 2013 по апрель 2014** Я вижу, что сама система начинает путаться в этом количестве подпунктов. Хитрые законодатели попытались обложить со всех сторон, а правоприменители уже с этим не справляются. Это такая зарегулированность, что это просто уже перестает работать. Я не видела применения 20.2 части 8-й, ни разу ее еще не использовали, насколько мне известно, и, честно говоря, сомневаюсь, что ее можно как-то адекватно применить.

*Считается ли нарушение «повторным», если предыдущее обвинительное решение по 20.2 было принято до вступления закона в силу?*

**МВД:** Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения (часть 1 статьи 1.7 КоАП). Закон, устанавливающий или отягощающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет (часть 2 статьи 1.7 КоАП).

*В случае «неоднократного» нарушения по статье 20.2 КоАП несет ли гражданин и административную, и уголовную ответственность за последнее нарушение?*

**МВД:** Ответ отсутствует.

## **НОВЫЕ САНКЦИИ ЗА НАРУШЕНИЯ НА ПУБЛИЧНЫХ АКЦИЯХ**

Желтым выделены изменения, вступившие в силу с новым законом. Наведите на заголовок части любой статьи, чтобы увидеть ее текстовую формулировку. (\*) — текстовая формулировка изменена.

```
.newkoap{ background-color:#ffff00; } td{ padding-left:5px;padding-right:5px; } .newtextkoap .tooltip{ color:#ffff00 !important; }
```

статья	часть	штраф (тыс. руб.)	обязательные работы (максимальное количество часов)	арест (максимальное число суток)
19.3 КоАП	ч.1	0,5 — 1	-	15
	ч. 4	0,5 — 1	-	15
	ч. 5	0,5 — 1	-	15
	ч. 6	5	-	30
20.2 КоАП	ч. 1	10 — 20	40	-
	ч. 2	20 — 30	50	10
	ч. 3 *	30 — 50	100	15
	ч. 4	100 — 300	200	20
	ч. 5	10 — 20	40	-
	ч. 6	150 — 300	200	15
	ч. 6.1	10 — 20	100	15
	ч. 7	150 — 300	-	15
212.1 УК	ч. 8	150 — 300	40 — 200	30
		600 — 1000	480	5 лет
20.2.2 КоАП	ч. 1	10 — 20	100	15
	ч. 2	150 — 300	200	20
	ч. 3	150 — 300	200	20
	ч. 4	150 — 300	200	30

## ДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ В СВЯЗИ С ИЗМЕНЕНИЯМИ ЗАКОНА О МИТИНГАХ

*После внесения в КоАП санкций за повторные правонарушения на публичных мероприятиях полиция должна учитывать при составлении протокола и выборе административной статьи предыдущие судебные постановления в адрес задержанного. Есть ли у сотрудников ОВД доступ к базе судебных постановлений?*

**МВД:** В соответствии со статьей 17 Федерального закона «О полиции» полиция формирует и ведет банки данных

о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, в том числе о лицах, совершивших административные правонарушения. Согласно части 2 статьи 29.11 КоАП копия вынесенного судьей постановления по делу об административном правонарушении направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

### *Комментарии*

**Татьяна Глушкова:** Да, такая практика, безусловно, существует. Этот срок — три дня — конечно, не соблюдается. Но рано или поздно (конкретный срок зависит от скорости работы различных подразделений суда) постановление обязательно направляется в тот ОВД, который составил протокол об административном правонарушении. Существует база данных лиц, привлеченных к административной ответственности. И в любой материал об административном правонарушении, который направляется в суд, вкладывается выписка из этой базы данных. В этой выписке содержится информация обо всех случаях привлечения лица к административной ответственности с момента создания этой базы (2011 год, насколько я знаю). Там фигурируют не только дела о «митинговых» правонарушениях, но и обо всех других (например, о нарушениях ПДД). Стоит отметить, что информация о правонарушении не удаляется из базы, даже если постановление уже исполнено (например, штраф уплачен) и с момента исполнения прошел год.

Когда человек поступает в ОВД, у него берут документы и пробивают по этой базе, а распечатку вкладывают в материалы дела. Поэтому проблем с выяснением того, повторно человек привлекается к ответственности или нет, не будет. Раньше, до ужесточения законодательства

о митингах, бывали случаи, когда полицейские ленились пробивать человека по базе и направляли материалы в суд без выписок из нее. И тогда человек фигурировал как впервые привлекаемый к ответственности, а в постановлении указывалось «достоверных сведений о привлечении к административной ответственности в течение последнего года не имеется». Иногда это бывало даже забавно, особенно в ситуациях, когда речь шла об активисте, который в среднем раз в месяц-два перед этим судьей появляется. Но в последнее время полицейские лениться перестали и во все материалы распечатку из базы старательно вкладывают. Видимо, спустили им сверху такое указание.

У суда есть обязанность направлять постановление об административном правонарушении в орган, который составил протокол, в течение трех дней. Но срок на обжалование этого постановления гораздо больше — 10 дней, причем не с момента вынесения постановления, а с момента получения его копии, на что может уйти еще немало времени. А после того как подана жалоба, она еще месяца два может рассматриваться в суде субъекта. И вот тут есть два важных момента. Во-первых, предположим, что жалоба человека лежит, скажем, в Мосгорсуде и ждет своего часа. Постановление об административной ответственности в силу не вступило, человек к ответственности не привлечен. Но теоретически может получиться так, что оно будет направлено в ОВД и внесено в базу. И, соответственно, при повторном задержании база покажет, что человек уже привлекался к ответственности, хотя первое постановление еще не вступило в силу. Я говорю — теоретически, потому что на практике такая ситуация очень маловероятна: вся эта система крайне медлительна и суды, конечно, далеко не в течение 3 дней направляют свои постановления в ОВД. А вторая проблема состоит в следующем. **А что так поздно?** Если каким-то чудом суд субъекта отменяет постановление

об административном правонарушении и прекращает производство по делу и, соответственно, человек считается не привлеченным к ответственности, то эта информация никуда не направляется. У суда не возникает обязанности направить это решение в орган, который составил протокол об административном правонарушении — статья 30.8 КоАП этого не предусматривает. И, соответственно, в базе данных человек останется «висеть» как привлеченный к ответственности. Я столкнулась с такой ситуацией, когда был задержан один из моих подзащитных, в отношении которого было отменено ранее вынесенное постановление по делу об административном правонарушении. В его выписке из базы данных фигурировало привлечение к административной ответственности — и не было никакой информации о том, что постановление было отменено и в силу никогда не вступало.

Поскольку постановления отменяют крайне редко, то проверить, массовое это явление или просто этому конкретному человеку не повезло, очень сложно. Для этого надо посмотреть хотя бы на несколько случаев, а этой возможности у нас нет. Правда, я все же склонна полагать, что это системная проблема, а не индивидуальная, потому что у нас никакие государственные органы не будут лишней раз обмениваться информацией, чтобы обеспечить соблюдение прав человека. Поэтому я с недавнего времени говорю всем, что если у вас сложится аналогичная ситуация, то есть вас привлекут к ответственности, а впоследствии оправдают, то берите с собой на митинги копию решения суда о том, что вы оправданы. И в случае чего сможете сказать, что вот это постановление в отношении вас отменено и вы привлекаетесь к ответственности не повторно.

## **АРЕСТЫ ПО 20.2 И 19.3 КОАП**

*Части 1 и 5 статьи 20.2 КоАП по-прежнему не предусматривают возможности административного ареста, однако арест возможен при повторном нарушении других частей этой статьи. В результате от выбора конкретной части будет зависеть, как долго можно оставлять задержанного в ОВД — до трех часов или же до двух суток (при этом известно, что суд нередко переквалифицирует обвинение, выбранное сотрудниками полиции, по другой части 20.2, например, заменяя вторую часть на пятую). Кроме того, срок задержания будет зависеть от того, было ли предполагаемое правонарушение совершено впервые или повторно, — только на выяснение этого факта может уйти немало времени. Учитывая все это, законно ли оставлять в ОВД задержанного по частям 1 и 5 более трех часов?*

**МВД:** По общим правилам срок административного ареста не должен превышать три часа, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 27.5 КоАП. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов, если такое производство влечет в качестве одной из мер административного наказания административный арест (часть 3), а также в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения (часть 2).

*Пункт 3 статьи 3 настоящего закона вводит административный арест до 30 суток за «повторные» нарушения по статье 19.3 КоАП. Между тем срок административного ареста в большинстве случаев не может превышать 15 суток, а все исключения из этого правила перечислены в статье 3.9 КоАП, где про 19.3 ничего не говорится. Каким образом будет применяться это положение нового закона, если статья*

*3.9 КоАП не предусматривает ареста по 19.3 более 15 суток?*

**МВД:** Порядок организации и проведения публичных мероприятий регламентируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В статье 5 названного Федерального закона закреплены обязанности организатора публичного мероприятия, в том числе и по выполнению законных требования уполномоченных лиц (представителя органов внутренних дел). Обязанности участника публичных мероприятий, связанные с выполнением законных требований уполномоченных лиц (представителя органов внутренних дел) предусмотрены статьей 6 указанного Федерального закона. Таким образом, невыполнение организатором или участником публичных мероприятий законных требований уполномоченного должностного лица является нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, а срок административного ареста до тридцати суток, предусмотренный санкцией части 6 статьи 19.3 КоАП, корреспондирует общим положениям об административном аресте, установленным в части 1 статьи 3.9 КоАП.

*Комментарии*

**Наталья Звягина:** Эти правила придумывались людьми, которые не так здорово теоретически подкованы, как автор письма, о котором мы с вами разговариваем. Здесь очевидно, что речь идет о натягивании той практики, которая сложилась за последние 8–10 лет на территории Российской Федерации, в некую правовую сферу. Ни с чем это не согласуется, это не согласуется с теми принципами Конституции, согласно которым не могут приниматься акты, ухудшающие существующее правовое положение, сокращающие права каким-то образом. А это положение

прямым образом противоречит Конституции, и я считаю, что в первом же случае применения этой практики можно выходить на Конституционный суд с обжалованием этой нормы.

**Татьяна Глушкова:** Эту часть ответа МВД я, говоря простыми словами, не в состоянии осмыслить. Суть понятна: в Госдуму внесен недоработанный законопроект, он принят, и теперь МВД нужно каким-то образом извернуться в своем толковании этого закона, чтобы сделать вид, будто в нем нет внутренних противоречий, и вот оно решило истолковать его таким образом. Безусловно, они совершенно правы в том, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закрепляет в числе прочего обязанности организаторов и участников публичных мероприятий выполнять законные требования уполномоченного сотрудника полиции. Было бы странно, если бы такой обязанности не было. И, естественно, неисполнение законного требования уполномоченного сотрудника полиции организатором или участником публичного мероприятия — это нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия, то есть нарушение статьи 20.2. Один из видов такого нарушения. **Последний раз про закон** Отличие от статьи 19.3 состоит в том, что она предполагает ответственность за неисполнение любого законного требования сотрудника полиции. Это, скажем так, статья на все случаи жизни, потому что законных требований сотрудника полиции может быть огромное число, — это может быть требование прекратить нецензурно браниться, отойти от края платформы в метро, — и никакой закон не в состоянии предусмотреть все требования, которые могут исходить от полицейских во всех жизненных ситуациях. В случае же со статьей 20.2 мы опять имеем дело с тем самым квалифицирующим признаком, то есть если лицо

не исполняет не просто абстрактное требование сотрудника полиции в абстрактной ситуации, а требование сотрудника полиции, обращенное к нему как к организатору или участнику публичного мероприятия, то, разумеется, действия такого лица должны квалифицироваться по 20.2, но не по 19.3.

Безусловно, практика применения статьи 19.3 такова, что никто кроме участников публичных мероприятий по ней и не привлекается — во всяком случае, в Москве. Но, во-первых, есть ответ Генеральной прокуратуры от 2012 года, в котором прямо говорится, что привлечение человека к ответственности по статье 19.3 (в дополнение к 20.2) возможно лишь в том случае, если он нарушил не только законодательство о митингах, но и иные нормы, регулирующие общественный порядок. То есть Генеральная прокуратура никак не относит статью 19.3 к законодательству о публичных мероприятиях. Во-вторых, давайте обратим внимание на формулировку статьи 3.9 КоАП. В ней абсолютно конкретно поименованы те правонарушения, за которые может быть назначен арест на срок до 30 суток, причем в ней даны не родовые, а видовые наименования правонарушений, то есть названия не глав, а конкретных статей КоАП. Статьи 19.3 и 20.2 — это не просто разные статьи, это разные главы КоАП. То есть эти правонарушения имеют разный родовой объект посягательства. 19-я глава КоАП озаглавлена «Правонарушения против порядка управления», а 20-я — «Правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». А из ответа МВД следует, что статья 19.3 то ли принадлежит к обеим главам сразу, то ли просто перекочевала в 20 главу, что противоречит и теории административного права, и самой логике построения КоАП. МВД фактически произвольно говорит о том, что на самом деле статья 19.3 тоже относится к другому разделу, не к тому, в который она включена, а к другому,

то есть она как бы входит в оба раздела сразу. Это просто что-то невероятное.

```
.newkoap{ background-color:#ffff00; } td{ padding-left:5px;padding-right:5px; } .newtextkoap .tooltip{ color:#ffff00 !important; }
```

## закон о митингах 2014 года



Ужесточение законодательства за повторное нарушение порядка проведения публичных мероприятий.

14  22 

## Законодательство

22  257 