



Киев, январь 2014 года. Фото: focus.ua

23.07.2014, 13:14 Москва

СТАТЬИ

На пути к совершенству

Со вчерашнего дня в России действует закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях». В том, что именно изменилось для участников политических акций с его принятием и каких последствий можно ожидать, пытается разобраться ОВД-Инфо.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» разрешает полиции оцеплять территорию для «профилактики» массовых беспорядков, делает возможным арест и задержание участников акций на двое суток, вводит наказания (вплоть до уголовного)

за «повторные» и «неоднократные» нарушения. Крайне расплывчатые формулировки документа, так и не уточненные к последнему рассмотрению в Думе, вызывают множество вопросов, отвечать на которые предстоит теперь российским судам.

ОБСЕ. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. «Национальное законодательство должно содержать четкие определения, с тем чтобы закон оставался несложным для понимания и применения, а также чтобы предотвратить попытки регулировать деятельность, которая регулироваться не должна. Поэтому определения не должны быть ни слишком детализированными, ни слишком общими».

Если раньше полиции разрешалось оцеплять территорию только при пресечении массовых беспорядков, то теперь блокирование разрешено и для их «предупреждения». «Пресечение массовых беспорядков — это прекращение того, что уже началось, а «предупреждение» дает полиции возможность действовать на опережение, — поясняет старший юрист автономной некоммерческой организации «Юристы за конституционные права и свободы» (ЮРИКС) Татьяна Глушкова. — Возьмем какое-нибудь очередное резонансное дело, дело — например, Навального посадят на реальный срок (чего, разумеется, не хотелось бы). Люди захотят выйти на улицу — а все улицы уже перекрыты, потому что предупреждают массовые беспорядки. И выйти некуда. Написали в соцсетях: собираемся на Манежной площади, и перекрыта Манежная, Тверская, перекрыто заранее движение у Замоскворецкого или еще какого-то суда. Фактически такая практика уже существует — например, Манежную перекрывают всякий раз, когда существует реальная вероятность, что на нее выйдет много людей. Теперь эта

практика будет легализована. Я не исключаю, что после введения в действие этого закона Москву станут перекрывать более масштабно. Законодатель фактически признал, что видит угрозу массовых беспорядков в любом скоплении людей».

Принципиально изменить правоприменительную практику может введение административного ареста за нарушения на акциях. Раньше наказание по статьям 20.2 (нарушение установленного порядка организации или проведения акции) и 20.2.2 КоАП (организация одновременного массового пребывания или передвижения в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка) ограничивалось крупными штрафами, а арест назначался только по статьям 19.3 (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции) и 20.1 (мелкое хулиганство) — по опыту ОВД-Инфо, московская полиция обычно выписывала протоколы по «арестным» статьям отдельным задержанным, которые отказывались представляться, настойчиво требовали соблюдения своих прав, были избиты или как-то иначе выделялись среди остальных. Ведь только по административным статьям, предусматривающим арест, задержанный может оставаться в ОВД более трех часов. Теперь же для участников и организаторов акций, впервые привлекаемых к административной ответственности, вводятся аресты до десяти, а иногда и двадцати суток: например, до 15 суток ареста может грозить за проведение без подачи уведомления публичного мероприятия, помешавшего пешеходам или автомобилистам, за участие в таком мероприятии или в «одновременном массовом пребывании». Еще более высокие наказания (штраф от 150 тысяч рублей, арест до 20 суток) теперь полагаются за «одновременное пребывание» рядом с резиденцией президента, зданиями судов и местами лишения свободы. Статьи 20.2 и 20.2.2 КоАП внесены в перечень исключительных случаев, когда

административный арест может составлять более 15 суток — в предыдущей редакции **статьи** об административном аресте к ним относилось нарушение режима контртеррористической операции и чрезвычайного положения. К тому же, независимо от решения суда, задержанных на митингах теперь легко можно оставлять в отделе полиции на ночь.

ОБСЕ. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. «Любое общественное выступление в любом публичном месте может привести к определенному нарушению обычного течения жизни, в том числе к нарушению движения, и в тех случаях, когда демонстранты не участвуют в актах насилия, важно, чтобы органы власти демонстрировали определенный уровень терпимости по отношению к мирным собраниям, чтобы свобода таких собраний, гарантированная **статьей 11 ЕКПЧ** [Европейской конвенции о защите прав человека — ОВД-Инфо], не утратила своего смысла».

К тому же запрещается переносить рассмотрение дел о нарушениях на публичных мероприятиях по месту жительства: дела по 19.3, 20.2, 20.2.2 КоАП теперь будут рассматриваться только по месту выявления административного нарушения. Ранее Верховный суд **требовал** запрещать перенос дела только в исключительных случаях, когда это может повредить правосудию, отмечает Глушкова. По ее словам, «переносить дела очень не любят, потому что в тех судах, где постоянно рассматривают „митинговые“ дела, уже есть специальные судьи для рассмотрения этих дел, и все уже давно идет по накатанной. А в тех судах, где таких судей нет, возможны какие-то осложнения. Теперь же законодатель отрубил эту возможность, и все ходатайства

о рассмотрении дела по месту жительства совершенно бессмысленны».

Одним из ключевых пунктов закона является введение наказания уже за сам факт участия в несогласованной акции, приведшей к нарушению общественного порядка (например, помешавшей пешеходам). Старая редакция Кодекса об административных правонарушениях предусматривала наказание только для участников, «нарушающих установленный порядок проведения собрания». Теперь же достаточно, чтобы «порядок» нарушил кто-то другой, чтобы получить штраф от десяти до двадцати тысяч рублей или оказаться под арестом на пятнадцать суток. С учетом того, как широко сотрудники полиции трактуют «нарушение порядка», шансы на это очень высоки. И в любом случае полиция теперь сможет до двух суток держать задержанных по этой статье в ОВД.

Часть 6.1 статьи 20.2 КоАП в новой редакции. «Участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, или обязательные работы на срок до ста часов, или административный арест на срок до пятнадцати суток; на должностных лиц — от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц — от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей».

ОБСЕ. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. «Отдельные участники собрания, которые лично не совершали никаких насильственных действий, не могут быть привлечены к ответственности, даже если другие участники собрания прибегали к насилию и нарушали общественный порядок».

Впрочем, на этом законодатели не остановились: одновременно они ввели наказание за повторные нарушения на публичных акциях. Теперь за повторное участие в мероприятии, прошедшем с нарушениями, предусматривается штраф от 150 тысяч рублей или же арест до 30 суток; за повторное участие в «одновременном массовом пребывании или передвижении» — штраф от 150 тысяч рублей или арест до 30 суток; за повторное неподчинение сотруднику полиции со стороны организатора или участника акции — штраф в 5 тысяч рублей или, опять же, месячный арест. Что именно является «повторным» нарушением и сколько времени может отделять его от предыдущего, в законе не поясняется. Более того, неясно, каким образом арест более 15 суток может накладываться по статье 19.3, не внесенной в список исключительных случаев, разрешающих такие продолжительные аресты.

Наконец, неоднократные нарушения по статье 20.2 КоАП (которая, напомним, теперь включает ответственность и за действия других участников акции) с этой недели считаются уголовным преступлением. Соответствующая статья 212.1 УК, следствие по которой предстоит вести СК и органам внутренних дел, предписывает наказание от штрафа в 600 тысяч рублей до пяти лет лишения свободы. «Неоднократным» нарушение считается в том случае, если предполагаемый нарушитель «ранее [привлекался по статье 20.2 — ОВД-Инфо] более двух раз в течение ста восьмидесяти дней».

Создание уголовной статьи для участников митингов — определенно самая провокационная часть закона, тем более заметная, что об этом говорится в первой же его статье. Впрочем, сформулирована она так, что ни просто любопытный читатель, ни опытный юрист не сможет сказать, ни как она может, ни как должна применяться. Не удастся ответить на самые очевидные вопросы: третье или четвертое по счету нарушение ведет к уголовной ответственности? Должны ли они все произойти после принятия закона, или достаточно только последнего?

В соответствии с Конституцией, во внимание должны приниматься только те привлечения к административной ответственности, которые будут происходить после вступления настоящего закона в силу: ведь принцип, что закон не имеет обратной силы, заключается в том, что человек должен иметь возможность скорректировать свое поведение. Однако как это будет происходить на практике, заранее сказать нельзя, утверждает Глушкова: «Есть люди, которых после вступления закона в силу можно будет брать и сразу же сажать на пять лет, потому что у них есть уже не то что больше трех — больше десяти привлечений за последние 180 дней. Я надеюсь, что этого не будет. Но в данном случае предсказать, как поведет себя машина нашего правосудия, очень сложно».

Статья 54 Конституции РФ. «Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет».

Не смущает законодателей и тот факт, что участника митинга предполагается судить дважды за одно и то же нарушение: сначала — по административному делу, а затем — по уголовному. Впрочем, как утверждает юрист Антон Бурков, «чем непонятнее закон, тем лучше чиновнику»: пусть Европейский суд трактует нечеткую

формулировку закона как отсутствие закона — пока дела дойдут до ЕСПЧ, пройдет пять-десять лет, а политический заказ надо исполнять сейчас.

Статья 50 Конституции РФ. «Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление».

Путаница возникает и с полугодовым сроком, о котором говорится в определении эпитета «неоднократный»: дело в том, что совершенно не обязательно совершать все правонарушения в течение этого периода — суду достаточно несколько раз подряд привлечь человека к административной ответственности. Что это означает в реальности? «Мы знаем, что у нас установлен очень длительный срок для разбирательства по 20.2 — это целый год после совершения правонарушения, — подчеркивает Глушкова. — То есть человек выходит на несогласованную акцию, скажем, 8 июля, потом он выходит через шесть месяцев, потом — еще через три месяца. Между первым и последним деянием прошло больше полугода. Но ничто не мешает рассмотреть все эти дела буквально одно за другим, даже в течение одного дня. Таким образом лицо будет привлечено к административной ответственности трижды в течение 180 дней».

Выходит, наличие или отсутствие состава преступления будет зависеть не от действий участника акции, а от неких внешних обстоятельств вроде скорости рассмотрения административного дела в суде. При этом доказывать виновность по уголовному делу стороне обвинения практически и не придется, отмечает Глушкова: достаточно показать вступившие в силу постановления об административном правонарушении — и это будет достаточной доказательной базой для привлечения к ответственности по новой уголовной статье.

Примечание к новой статье 212.1 УК. «Нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, совершенным лицом неоднократно, признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, более двух раз в течение ста восьмидесяти дней».

Пусть неточные формулировки вызывают множество вопросов о возможности применения нового закона — сам по себе он полностью укладывается в российскую законотворческую практику последних двух лет. По тексту закона едва ли можно строить прогнозы о его применении в будущем, зато он наглядно демонстрирует отношение российских властей к публичным мероприятиям, праву на свободу собраний и Конституции в целом. Бросается в глаза и то, что законодатели фактически демонстративно отказываются прислушиваться к постановлениям Конституционного суда и соблюдать его требование о смягчении наказаний по «митинговым статьям».

Что, по мнению парламента, должно изменить введение дополнительных жестких мер? Фабула пояснительной записки к закону приблизительно такова: гарантированное основным законом право на мирные собрания должно быть ограничено, чтобы не нарушать другие конституционные права и свободы. Последние следует защищать прежде всего от «несанкционированных» акций (это понятие используется в документе, хотя никак не соответствует нормам об уведомительном порядке

согласования) с помощью «профилактических мер» против «повторности совершения правонарушений». В пример авторы документа приводят акцию у Замоскворецкого суда в день вынесения приговора по «Болотному делу» и «Стратегию-6».

Впрочем, один из авторов законопроекта, депутат от «Единой России» Александр Сидякин (тот самый, который когда-то топтал на думской трибуне белую ленту, внес законопроект об «иностранных агентах» и требовал ужесточить административное наказание за «оскобление чувств верующих») в конце марта объяснил суть новых мер гораздо лаконичнее: «Я не хочу, чтобы улицы российских городов превращались в улицу Грушевского». Закон, таким образом, становится прямой реакцией на произошедшие незадолго до этого столкновения в центре Киева между протестующими и милицией и в целом на события на Украине, приведшие к смене действующей в стране власти.

Два года назад именно Сидякин скоропалительно инициировал появление резонансного «закона о митингах»: тогда многотысячные штрафы за нарушения на акциях, административная ответственность за «одновременное массовое пребывание» и другие меры были введены в ответ на столкновения на Болотной площади и последовавшие за ними протестные прогулки и «оккупации». Тогда, как и сейчас, депутат называл ужесточение ответственности необходимой «профилактической мерой». «Если бы мы этим не занялись, то все бы дальше развивалось. Подумали, что один раз можно прорвать цепь ОМОН, подумали бы, что можно дальше пойти куда-то. Когда ощущение того, что это можно сделать, возникает у большого количества людей, то это становится опасным. В этой связи понятно, что мы как представители властной партии должны защищать существующий конституционный строй и в этом нет ничего нелогичного», — рассказывал он в интервью

месяц спустя. Теперь же тех мер показалось депутату недостаточно.

Закон последовательно вписывается в политику в отношении политических акций: официальные заявления, практика избирательного согласования публичных мероприятий, регулярные задержания участников мирных акций, составленные «под копирку» судебные решения по административным делам, приговоры по «Болотному делу» — все это давно свидетельствует о том, что любая протестная акция рассматривается властью как потенциальные «массовые беспорядки». Фактически, законодательные нововведения легитимизируют уже закрепившуюся практику: и административные аресты, и уголовные дела для участников демонстраций были и раньше — для этого просто использовались другие статьи. Насколько закономерными воспринимаются в обществе новые ограничения, наглядно иллюстрирует практически полное отсутствие протестов за три месяца их обсуждения. В 2012 году изменение «закона о митингах» встретило противодействие внутри парламента (фракция «Справедливой России» **устроила** в день рассмотрения законопроекта «итальянскую забастовку») и сопровождалось уличными выступлениями (за месяц на акциях на Манежной и Пушкинской площадях, у зданий Госдумы и Совета Федерации было задержано 98 человек). Два года спустя новые поправки — ничуть не менее радикальные- встречены **почти** гробовым молчанием.

Можно спорить о том, будет ли применяться новая уголовная статья. Одни юристы надеются, что она станет «мертворожденной», другие полагают, что ее будут использовать избирательно в отношении отдельных активистов. **Административный арест и уголовная статья: как это делалось в СССР** «У меня ощущение, что будет статья — и они с удовольствием будут сажать», — говорит

член правления международного общества «Мемориал» Александр Даниэль, ссылаясь на **советский опыт**: с 1966 года, когда была введена уголовная статья за «организацию, а равно активное участие в групповых действиях, грубо нарушающих общественный порядок или сопряженных с явным неповиновением законным требованиям представителей власти, или повлекших нарушение работы транспорта, государственных учреждений и предприятий», по ней были осуждены более 550 человек, причем первые обвиняемые появились почти сразу, в январе 1967 года.

Интересно другое — смогут ли такие меры в действительности уберечь страну от массовых беспорядков? Переводя ответственность за участие в несогласованных акциях в уголовную плоскость, стирая разницу в наказании за пикет и, скажем, **избиение полицейского**, закон о «совершенствовании законодательства о публичных мероприятиях» фактически приравнивает мирный протест к немирному, а значит, существенно упрощает и переход от первого ко второму.

закон о митингах 2014 года



Ужесточение законодательства за повторное нарушение порядка проведения публичных мероприятий.

14  22 

Законодательство

22  257 

