Использование мер административной ответственности в механизме реализации права на публичное мероприятие

НИКИТИНА Елена Евгеньевна, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

СЕЛЕЗНЕВ Владимир Аркадьевич, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат экономических наук, доцент

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm1@izak.ru

Народовластие является основой конституционного строя Российской Федерации и реализуется посредством правовых институтов. Важным способом реализации народовластия является право граждан на участие в управлении делами государства, в том числе непосредственное. Действующее российское законодательство не предоставляет достаточных правовых форм для реализации указанного права, а существующие формы все более ограничивают конституционное содержание прав и свобод человека. Изменения законодательства о публичных мероприятиях направлены в основном на излишнюю детализацию порядка подготовки и проведения акций, что нередко приводит к дополнительным ограничениям свободы собраний. Авторы выделяют несколько путей развития ограничений свободы собраний в современном российском законодательстве: расширение предмета регулирования Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; детализация регламентирования порядка организации и проведения публичных мероприятий; усиление ответственности за любые, включая формальные, отклонения от норм законодательства и увеличение норм с неопределенным содержанием. Каждое, даже формальное, нарушение установленных норм влечет применение мер административной ответственности. В связи с этим возникает вопрос о соотношении указанного регулирования со ст. 18 Конституции Российской Федерации о непосредственном действии прав и свобод человека. Авторы делают вывод о чрезмерном ограничении указанного права и необходимости соблюдения принципа соразмерности при установлении мер административной ответственности.

Ключевые слова: конституционные права, ограничение конституционных прав, административная ответственность, свобода собраний, шествий, митингов, демонстраций и пикетирования.

Use of Administrative Responsibility Measures in the Mechanism of Realization of the Right to a Public Event

E. E. NIKITINA, leading research fellow of the Department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: const@izak.ru

V. A. SELEZNEV, senior research fellow of the Department of administrative law and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of economic sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: adm1@izak.ru

The popular sovereignty serves as a statehood of Russia. Its realization is effected through different legal forms. An important aspect of popular sovereignty is the right of citizens to participate in the management of state affairs, including direct forms of such participation. The current Russian

legislation does not provide sufficient legal forms for the exercising of this right and the existing forms increasingly limit the constitutional subject-matter of human rights and freedoms. This also pertains to freedom of assembly. The amendment of legislation on public assemblies is mostly aimed at excessive itemization of the procedure for the preparation and conduct of public events, which often leads to additional restrictions on the freedom of assembly. The authors identify several groups of restrictions on freedom of assembly in the modern Russian legislation: expansion of the subject of regulation of the mentioned legislation; detailed regulation of the organization and conduction of public events; strengthening responsibility for violating any, including formal, requirements and multiplication of rules with uncertain content. The regulation of the procedure of notification, the procedure of withdrawal of notifications, organizational alignment and ensuring safe conditions, conflict resolution, the establishment of conciliation commissions, etc. — all these procedural aspects cannot be improved in perpetuity. Any, even formal violation of the established rules entails administrative responsibility. But this poses the question of correlation of the current regulation with Article 18 of the Constitution of the Russian Federation which provides that the rights and freedoms of man and citizen shall be exercised directly. This article is devoted to the study of trends in modern legislation on freedom of assembly. The authors have concluded that there is the excessive restriction of this right and justify the need to comply any measures of administrative responsibility with the principle of proportionality.

Keywords: constitutional rights, restriction of constitutional rights, administrative responsibility, freedom of assembly, marches, meetings, demonstrations and pickets.

DOI: 10.12737/art_2019_3_3

Принцип народовластия означает «соучастие» в управлении государством институтов гражданского общества. В целях развития взаимодействия, координации выполнения общественно полезных задач, поддержки деятельности институтов гражданского общества государство формирует каналы прямой и обратной связи с институтами гражданского общества. Современная социальная коммуникация перешла на иной качественный уровень. Цифровые технологии позволяют выстраивать не иерархические, а горизонтальные связи со многими политическими акторами. Общество, в котором происходит интенсивная сетевизация коммуникационных практик, получает мощный стимул, ускоряющий процесс его формирования как гражданского общества¹.

¹ С освоением демократических форм социального управления нарастает многообразие участников, формирующих решения — как социальные, так и политические. Вследствие этого структура коммуникации между государством и обществом эволюционирует от вертикальной к горизонтальной, от авторитарно-единоличного монолога к диалогу, в котором участниками являются властные структуры, СМИ, «адвокативная

Собрания, выступая в качестве канала выражения мнения граждан по поводу тех или иных социально-политических событий в стране, не предназначены исключительно для выражения гражданами мнений и транслирования их власти, а также другим гражданам².

Законодательство Российской Федерации не успевает устанавливать порядок и развивать новые формы участия гражданского общества в принятии решений органами публичной власти, а подходы к регулированию большинства действующих правовых механизмов не соответствуют современным потребностям в социальной коммуникации вследствие излишней регламентации и чрезмерных ограничений.

наука», институты и организации гражданского общества, отдельные политические и общественные деятели, активные граждане. См.: *Василенко В. И., Василенко Л. А., Казанцева О. А., Тарасова В. Е.* Модели диалога власти и общества в интернет-коммуникациях. М., 2016. С. 19.

² См.: *Тарибо Е. В.* Проблемы реализации свободы выражения мнений и свободы собраний в практике конституционного правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 21.

Конституционные принципы политического многообразия, многопартийности и плюрализма, как отмечает Ю. А. Тихомиров, создают основу для активной деятельности граждан, и вместе с тем «сдерживающим фактором является чрезмерно жесткая позиция властей и их нежелание поддерживать гражданские инициативы»³. В современной России явно обозначилась негативно влияющая не только на поступательное социально-экономическое развитие, но и на общественное настроение и формирование социальных стереотипов проблема социальной поляризации⁴. Конституционная защита прав человека, прежде всего свободы слова, собраний и организаций, является правовой гарантией обеспечения диалога государства и гражданского общества. В законодательстве Российской Федерации, регулирующем указанные сферы, прослеживается стойкая тенденция к расширению ограничений указанных прав.

Оценка законодательного регулирования конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в Российской Федерации почти не вызывает дискуссий в научной литературе. Разница в позициях авторов, как правило, заключается в определении степени ограничения рассматриваемого права законом от признания проблем ре-

гулирования⁵ до «чрезмерного и избыточного государственного контроля за проведением публичных мероприятий в Российской Федерации»⁶.

Основным законодательным актом, регулирующим право на проведение публичных мероприятий, является Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о публичных мероприятиях). Несмотря на относительно небольшой период действия, в данный акт систематически вносятся новые положения, которые существенно меняют его содержание. В правовом регулировании свободы собраний возрастает влияние мер административной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий.

Современные тенденции развития указанного законодательства связаны с ограничением права на свободу собраний. Это происходит в силу различных причин. С одной стороны, проявляется объективное усложнение социальных процессов, требующих нахождения баланса между реализацией прав и обеспечением общественного порядка, возрастание конкуренции защищаемых конституционных ценностей. С другой стороны, проявляется желание органов публичной власти тщательно контролировать общественную активность.

Законодательные ограничения развиваются по нескольким направлениям: расширение предмета регу-

³ Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35—45.

⁴ В связи с этим В. Д. Зорькин отмечает, что «наиболее болезненно и остро воспринимается обществом крайне несправедливое распределение бремени проводимых в стране экономических реформ, свидетельством которого является чрезмерное социальное расслоение» (Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 окт.). В этой статье приведены данные, что за чертой бедности находятся более 20 млн россиян.

⁵ См.: Шилкин А. М. Проблемы применения законодательства о митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании // Управление в современных системах. 2017. № 5. С. 55—62.

⁶ Кондрашев А. А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6. С. 24—44.

лирования названного Закона; детализация регламентирования порядка организации и проведения публичных мероприятий в законодательстве Российской Федерации; усиление ответственности за любые, включая формальные, отклонения от норм указанного законодательства и увеличение в нем норм с неопределенным содержанием.

В 2014 г. режим организации и проведения публичных мероприятий, установленный Законом о публичных мероприятиях, был распространен на публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, включая молитвенные и религиозные собрания, проводимые в общественных местах в условиях, которые требуют принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников религиозных обрядов и церемоний, так и других граждан⁷. Это произошло, несмотря на особое указание в Законе о публичных мероприятиях (в части, определяющей предмет регулирования) о том, что проведение религиозных обрядов и церемоний регулируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

В статье 16 указанного Федерального закона особенно неудачной является формулировка о проведении молитвенного или религиозного собрания в общественном месте. В данном случае термин «общественное место» является неопределенным, поскольку, исходя из контекста, его смысл противоположен понятию частной территории (принадлежащей религиозному объединению), при этом территории, например, аэропорта, являющуюся частной территорией, невозможно не отнести к общественному

месту⁸. Уточнение нормы, заложенное в фразе «в условиях, которые требуют принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности», также не добавляет определенности. В то же время в соответствии с Законом о публичных мероприятиях, к которому содержится отсылка, организация собрания не требует обязательной процедуры уведомления органов власти о его проведении. В этой ситуации не ясно, каким порядком необходимо пользоваться при проведении молитвенных и религиозных собраний и какие собрания считать религиозными (в частности, всякое ли собрание, проводимое с участием лиц, имеющих отношение к той или иной религиозной организации, считать религиозным). Всякая правовая неопределенность порождает различную практику применения норм и в итоге может привести к нарушению прав человека.

В связи с возникшей правовой неопределенностью организации проведения религиозного собрания как формы публичного мероприятия логично поставить вопрос о необходимости законодательного разграничения правовых режимов организации и проведения всех форм публичных мероприятий в закрытых помещениях и на открытом воздухе. Представляется, что они требуют различной подготовки, в частности ор-

⁷ См.: Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “О свободе совести и о религиозных объединениях”».

⁸ В литературе вопрос о возможности проведения публичных мероприятий на частных территориях рассматривается и с иных позиций. В частности, Т. М. Храмова полагает, что имеются предпосылки для выделения и научного осмысления категории «квази-публичной» собственности, характеризующей частные объекты, выполняющие функции публичного форума (аэропорты, торгово-развлекательные центры, пешеходные улицы, университетские кампусы). См.: Храмова Т. М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 14.

ганизации мер безопасности при их проведении, поскольку в закрытые помещения ограничен доступ всех граждан и меньшими силами организуется контроль за общественным порядком при проведении мероприятия. Указанные обстоятельства позволяют минимизировать или отменить формальные требования к организации публичных мероприятий в закрытых помещениях или на территориях, доступ к которым ограничен.

Неоправданное расширение предмета правового регулирования Закона о публичных мероприятиях было осуществлено Федеральным законом от 7 июня 2017 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях», которым проведение встреч депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями в форме публичных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. В постановлении от 10 ноября 2017 г. № 27-П Конституционный Суд РФ подтвердил конституционность внесенных изменений вопреки очевидным правовым нестыковкам, возникшим в Законе о публичных мероприятиях, и общему снижению уровня правовых гарантий депутатской деятельности.

Из текста Закона о публичных мероприятиях не ясно, что понимается под термином «встреча депутата с избирателями в форме публичных мероприятий». В соответствии со ст. 2 Закона о публичных мероприятиях это может быть и пикетирование. Однако Конституционный Суд РФ в постановлении от 10 ноября 2017 г. № 27-П в резолютивной части упоминает только две формы — собрание и митинг. Как было указано выше, собрание имеет

особые формы регулирования и не нуждается в процедуре уведомления и последующем согласовании места и времени его проведения.

Анализ внесенных изменений в Закон о публичных мероприятиях позволяет сделать вывод, что под публичным мероприятием понимается встреча депутата с избирателями в целях их информирования о своей деятельности. Однако депутат проводит не только встречи в целях информирования избирателей о своей деятельности. В соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим статус депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления, устанавливается обязанность депутатов всех уровней проводить регулярные встречи со своими избирателями. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутат Государственной Думы обязан рассматривать обращения избирателей, лично вести прием граждан в порядке и сроки, которые установлены Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, но не реже чем один раз в два месяца, проводить встречи с избирателями не реже чем один раз в полгода, а также осуществлять предусмотренные законодательством Российской Федерации иные меры, обеспечивающие связь с избирателями. Более того, в соответствии с законодательством встречи с избирателями являются формой деятельности депутата. В частности, это положение установлено в ч. 2 ст. 7 указанного Федерального закона. Такая работа является одной из существенных составляющих деятельности депутатов, которая позволяет им поддерживать связь с избирателями, представителями которых депутаты являются.

В Законе о публичных мероприятиях определены инициаторы проведения и цели публичного мероприятия. 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. Эта норма не сочетается с целями проведения встреч с избирателями. Депутаты как лица, обладающие особым статусом представителей органов законодательной власти, в представленном перечне инициаторов не указаны. Права и обязанности организаторов и инициаторов публичных мероприятий не согласуются со статусом депутата. К примеру, в соответствии со ст. 20.2 КоАП РФ нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет наложение административной ответственности, которая должна осуществляться в особом порядке.

Таким образом, встречи с депутатами не могут быть отнесены к категории публичных мероприятий, поскольку имеют иную природу, правовой режим и цели. Как и любое иное массовое мероприятие, такие встречи могут принимать противоправный характер. В этом случае необходимо в соответствии с законодательством применять меры пресечения противоправного поведения и привлечения виновных к ответственности.

Можно отметить еще одну сложившуюся тенденцию развития законодательных ограничений свободы собраний: установление ответственности за несущественные формальные нарушения порядка организации и проведения публичных мероприятий. В этом случае нарушается принцип пропорциональности между ущербом и наступившими последствиями. В постановле-

нии КС РФ от 18 мая 2012 г. № 12-П признано, что наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения — общепризнанный принцип привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно. При исследовании объективной стороны привлечение к административной ответственности должно следовать не за любое отступление от нормативных положений, а лишь за то, которое создает реальную угрозу причинения вреда охраняемому объекту. Однако введение административной ответственности только за неисполнение какого-либо формального требования продолжается. Одним из недавних изменений является введение административной ответственности за неисполнение требования об информировании граждан и уведомлении в письменной форме органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, в которые подано уведомление о проведении публичного мероприятия, об отказе от проведения мероприятия, либо подачу организатором публичного мероприятия уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения.

До недавнего времени законодательство Российской Федерации не предусматривало обязанности организатора публичного мероприятия по уведомлению органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления об отказе от проведения публичного мероприятия, не устанавливало механизма и сроков его подачи, а обязанность организатора публичного мероприятия в случае отказа от его проведения состояла в принятии мер по информированию граждан и органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления. При этом отсутствие нормативно установленного механизма информирования не позво-

ляло однозначно оценить действия организаторов на предмет нарушения законодательства Российской Федерации о свободе собраний. Неопределенность содержания правовой нормы, как отметил Конституционный Суд РФ в ряде решений, в частности в постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым — нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона.

В Законе о публичных мероприятиях (п. 12 ч. 4 ст. 5, ч. 5 ст. 10) предусматриваются определенные обязанности организатора в случае отказа от проведения мероприятия, однако не определен их точный перечень⁹. В частности, не определены требования к способам и порядку информирования граждан и уведомлению органов исполнительной власти, за исключением того, что уведомление подается в письменной форме. Исходя из содержания рассматриваемой обязанности организатора, возникает вопрос: каким образом можно оценить полноту принятия соответствующих мер? При этом не исключаются противоречивые истолкование и применение данных законоположений при решении вопроса об административной ответственности за невыполнение организатором данных обязанностей.

В первоначальном тексте законопроекта об изменениях Закона о публичных мероприятиях речь шла о злоупотреблении свободой собраний. В принятых поправках (ст. 20.2.3 КоАП РФ) речь идет об ответственности за подачу уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения. В этом случае возникает во-

прос: следует ли говорить о вреде охраняемым отношениям в результате активного или пассивного злоупотребления правом на проведение публичных мероприятий и об общественной опасности связанных с этим деяний? Необходимо учитывать, что злоупотребление может предусматривать умысел организатора публичного мероприятия, направленный, например, на 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, создание препятствий в работе органов исполнительной власти, совершение иных противоправных действий. Ситуация, при которой уполномоченные органы на основании поступившего уведомления принимают необходимые меры для обеспечения проведения мероприятия, которое по факту не проводится, не может однозначно свидетельствовать о недобросовестном использовании организатором права на проведение публичного мероприятия, так как мероприятие может быть не проведено и по независящим от организатора причинам, даже если таких уведомлений было несколько.

В связи с этим возникает вопрос: каким образом злоупотребление организатором правом на проведение публичного мероприятия может выражаться в подаче уведомления о проведении мероприятия без цели его проведения? Согласно ч. 3 ст. 7 Закона о публичных мероприятиях в числе обязательных требований к уведомлению о проведении публичного мероприятия содержится требование об указании цели публичного мероприятия. Поэтому правонарушение в виде злоупотребления правом на проведение публичного мероприятия выражается не в отсутствии цели публичного мероприятия, а в отсутствии у организатора наме-

⁹ См.: Федеральный закон от 11 октября 2018 г. № 367-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»».

рений его проведения. Полагаем, что установление административной ответственности за злоупотребление правом на проведение публичного мероприятия не соотносится с целями, задачами и принципами законодательного регулирования порядка проведения публичных мероприятий, а также с обязанностями органов публичной власти по поддержанию общественного порядка и обеспечению безопасности граждан.

Ограничение конституционных прав, в том числе для предотвращения злоупотреблений ими, должно устанавливаться в соответствии с общими принципами права и требованиями справедливости, адекватными, соразмерными конституционно значимым целям и ценностям и необходимыми для их защиты, «даже имея целью воспрепятствование злоупотреблению правом, не должно посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания»¹⁰. В случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями меры¹¹.

Помимо исследования частного случая о правовой природе встреч депутатов как представителей органов власти с избравшим их населением, в научной литературе¹² ста-

вится более широкий вопрос о публичных мероприятиях, организованных органами власти и органами местного самоуправления. Если исходить из данного в Законе о публичных мероприятиях определения публичного мероприятия как политической акции и выражения мнения гражданского общества, обращенного к органам публичной власти с соответствующим призывом, то мероприятия, организованные самими органами публичной власти, нельзя относить к публичным мероприятиям. Российское законодательство также не предполагает участие органов государственной власти в организации публичных мероприятий при определении целей и субъектов организации публичных мероприятий. Органы публичной власти могут организовывать митинги без предварительного уведомления и других ограничений, поскольку в Федеральном законе ничего не говорится о них как о заявителях массовых мероприятий¹³. Некоторые авторы, в частности А. А. Кондрашев, считают, что такие мероприятия должны подпадать под действие Закона о публичных мероприятиях и на них должны распространяться требования о сроках по уведомлению исходя из основного принципа, характеризующего порядок правового регулирования деятельности органов власти: «все, что прямо не разрешено, то запрещено»¹⁴. Исходя из приведенного принципа, можно сделать иной вывод: органы публичной власти не могут, не имеют права проводить публичные мероприятия¹⁵, поскольку это прямо не

тезисов об актуальных проблемах // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 123.

¹³ URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/05/2017/59230b309a79471d561a8f50> (дата обращения: 01.12.2018).

¹⁴ См.: Кондрашев А. А. Указ. соч. С. 29.

¹⁵ Следует согласиться с позицией А. В. Саленко, что, исходя из принципа политической нейтральности, государство и

¹⁰ См. постановления КС РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П, от 14 мая 1999 г. № 8-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 27 мая 2003 г. № 9-П, от 18 июля 2003 г. № 14-П, от 30 октября 2003 г. № 15-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 24 июня 2009 г. № 11-П и от 28 января 2010 г. № 2-П.

¹¹ См. постановления КС РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П, от 18 июля 2003 г. № 14-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П и от 28 января 2010 г. № 2-П.

¹² См.: Саленко А. В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько

установлено законом. Что же тогда проводится на площадях и улицах городов? Возможно, указанные акции (как правило, одобряющие или поддерживающие решения органов публичной власти) можно назвать собранием или массовым мероприятием. Но рассматриваемые мероприятия не могут отождествляться с публичными мероприятиями, поскольку не просто не соответствуют, а противоречат правовой природе последних.

В российском законодательстве не разработана специальная терминология для определения категорий групп граждан, массово собирающихся с различными целями. В законодательстве и на практике используются такие термины, как «спортивные, зрелищные и иные массовые мероприятия»¹⁶ или «культурно-зрелищные мероприятия»¹⁷, «культурно-массовые мероприятия (праздники)», «социальные массовые мероприятия (субботники)» и др. В постановлении Пленума ВС РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» под термином «массовые мероприятия» предлагается понимать спортивные, физкультурно-оздоровительные, культурно-зрелищные и иные подобные мероприятия, не носящие общественно-политического характера (конкурсы, олимпиады, выставки, смотры, фестивали и т. п.), а также отдельные публичные меро-

приятия (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования). На практике существует много форм массовых акций: массовые прогулки и пробежки, автопробеги, многокилометровые крестные ходы, флеш-мобы, протестные палаточные лагеря, массовые вечеринки, политконцерты и иные акции. Все это требует уточнения содержания правовых категорий в отношении различных форм массовых мероприятий. Проблема стала очевидной в связи с введением административной ответственности за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка. Используемый в ст. 20.2.2 КоАП РФ термин «массовое одновременное пребывание и (или) передвижение» не имеет ясности и определенности. С одной стороны, включение в законодательство о публичных мероприятиях неопределенных по содержанию терминов ведет к ограничению конституционной свободы собраний. С другой — в законодательстве не установлены правовые последствия за нарушение правопорядка, повлекшие угрозы для жизни, здоровья или имущества граждан, при проведении иных массовых мероприятий, не являющихся публичными мероприятиями.

Статья 20.2 КоАП РФ содержит составы административных правонарушений, имеющие общий объект посягательства, и различающиеся в зависимости от объективной стороны и субъекта противоправных деяний. Сообразно с этим дифференцированы административные наказания за совершение таких деяний — от административного штрафа до административного ареста. Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П, дифференциация административной ответственности за совершение данных административных правонарушений предопределена сущностью различных нарушений порядка ор-

органы местного самоуправления должны воздерживаться от организации и проведения каких бы то ни было публичных мероприятий. См.: Саленко А. В. Указ. соч.

¹⁶ См. федеральные законы от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

¹⁷ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

ганизации или проведения публичных мероприятий.

Примечательно, что размеры административных штрафов за рассматриваемые правонарушения существенно превосходят размеры аналогичного вида наказания за правонарушения в других областях административно-правового регулирования. Между тем с учетом необходимости межотраслевой дифференциации юридической ответственности совершенно справедливо «вызывает возражения позиция Конституционного Суда РФ, считающего обоснованным наличие значительных по суммам штрафов в КоАП РФ, соответствующим Конституции РФ, так как карательное воздействие административной ответственности становится в таких случаях более суровым, чем карательное воздействие ответственности уголовной»¹⁸. Введение такого вида административных наказаний, как обязательные работы, за рассматриваемые правонарушения вызвало определенные вопросы в отношении обоснованности их применения в случаях, не связанных с причинением вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступлением иных подобных последствий¹⁹.

Анализ применения норм об административной ответственности при организации и проведении публичных мероприятий показывает наличие тенденции увеличения количества физических лиц, подвергнутых административным наказа-

ниям судами за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ (в 2013 г. — 1348 человек, в 2014 г. — 1812, в 2015 г. — 730, в 2016 г. — 829, в 2017 г. — 3838 человек), причем значительно меньше физических лиц, подвергнутых административным наказаниям судами за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2.2 КоАП РФ (в 2013 г. — 91 человек, в 2014 г. — 203, в 2015 г. — 63, в 2016 г. — 82, в 2017 г. — 53 человека)²⁰. Тем не менее, как отмечает С. А. Авакьян, диспозиции ст. 20.2.2 КоАП РФ «настолько широки, что при желании круг привлекаемых к ответственности может стать безбрежным. А слова “не являющегося публичным мероприятием” носят формальный и отвлекающий характер»²¹.

На неопределенность диспозиций ч. 1 и 2 ст. 20.2.2 КоАП РФ и отсутствие признаков, свидетельствующих об общественной опасности «массового одновременного передвижения граждан», указывает А. Б. Агапов, отмечая при этом, что «неадекватность мер административной ответственности обусловлена исключительно политико-правовыми предпосылками, стремлением предотвратить массовые протестные акции не мерами общественной санации, но введением дополнительных запретов и ограничений»²². Данную позицию разделяет и А. А. Кондрашев, который отмечает, что «в целом в указанной статье, равно как и

¹⁸ Липинский Д. А., Мусаткина А. А. Вопросы альтернативных административно-правовых санкций в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 16.

¹⁹ Постановлением КС РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П нормы, допускающие применение названного вида наказания при одном лишь формальном нарушении установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий, признаны не соответствующими Конституции РФ.

²⁰ См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 годы. URL: <http://cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2018).

²¹ Авакьян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 21.

²² Агапов А. Б. Публичное принуждение или общественная санация... // Административное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 743—752.

в ст. 20.2 КоАП, не идентифицированы признаки общественной опасности административных проступков, не определены исчерпывающие действия, которые образуют этот состав правонарушения»²³.

Пленум Верховного Суда РФ дал разъяснения о применении судами законодательства о публичных мероприятиях при разрешении дел об административных правонарушениях, в том числе в отношении используемого в ч. 6¹ и 7 ст. 20.2.2 КоАП РФ понятия «несанкционированное публичное мероприятие»²⁴.

В связи с этим отметим, что законодательством ФРГ предусмотрены такие, имеющие мирный характер, публичные мероприятия, как срочные (при невозможности соблюдения установленных сроков подачи уведомления) и спонтанные (подача уведомления не представляется возможной в силу его скоротечности и отсутствия организатора) собрания, для проведения которых не требуется уведомление уполномоченного органа власти. Европейский

суд по правам человека по делу об обжаловании разгона мирной демонстрации в связи с отсутствием предварительного уведомления полиции указал на нарушение требований ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и отметил, что «когда немедленная реакция на политическое событие в форме демонстрации может быть признана оправданной, и в отсутствие оснований усматривать угрозу общественному порядку, решение прекратить продолжающееся мирное собрание исключительно в связи с несоблюдением требований об уведомлении, без каких-либо признаков незаконных действий демонстрантов, было несоразмерным»²⁵.

Тенденция усиления административной ответственности за рассматриваемые правонарушения продолжается²⁶. В частности, предлагается установить ответственность за воспрепятствование в проведении публично-массовых мероприятий²⁷, за действия, предусмотренные ч. 1 и 2 ст. 20.2 КоАП РФ²⁸, совершенные

²³ Кондрашев А. А. Указ. соч. С. 24—44.

²⁴ Несанкционированное публичное мероприятие — это мероприятие, в проведении которого органом публичной власти отказано в установленных ч. 3 ст. 12 Закона о публичных мероприятиях случаях, уведомление о проведении которого не было подано по правилам ст. 7 Закона о публичных мероприятиях, в отношении которого по мотивированному предложению органа публичной власти в определенном названным Законом порядке не было согласовано изменение места и (или) времени его проведения, либо не устранено указанное в предложении публичного органа несоответствие обозначенных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях. См. постановление Пленума ВС РФ от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях».

²⁵ Постановление ЕСПЧ от 17 июля 2007 г. по делу «Букта и другие против Венгрии» (жалоба № 25691/04).

²⁶ См. федеральные законы от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”», от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях».

²⁷ См. проект федерального закона № 207966-6 «О внесении изменения в статью 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 07.09.2018).

²⁸ Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; организация либо проведение пуб-

с использованием социальных сетей²⁹; за вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированных публичных мероприятиях, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния³⁰. В литературе выражается сомнение в законности и оправданности указанных нововведений³¹.

На основе анализа рассмотренных норм можно сделать выводы об отсутствии должной детализации и формализации нарушений общественного порядка, а также общественно опасных последствий. Усиление санкций за рассматриваемые правонарушения, в частности, увеличение размеров административных штрафов до пределов, не со-

личного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия.

²⁹ См. проект федерального закона № 145507-7 «О правовом регулировании деятельности социальных сетей и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 07.09.2018.).

³⁰ См. проект федерального закона № 462244-7 «О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированном публичном мероприятии». URL: <http://duma.gov.ru> (дата обращения: 07.09.2018.).

³¹ На международном уровне действует Конвенция ООН о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., которая предусматривает признание государств-участников права ребенка на свободу мирных собраний (ст. 15). См.: Колмаков С. Ю. Международные стандарты свободы собраний // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2017. Т. 27. Вып. 6. С. 85; Саленко А. В. Свобода мирных собраний и дети: законодательство и опыт России и Германии // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2018. Т. 18. Вып. 1. С. 79—93.

ответствующих социально-экономическим условиям и значительно превышающих уровень жизни населения, не обеспечивает достижение целей административной ответственности. В связи с этим «в качестве естественной меры общественной превенции, неизбежно минимизирующей противоправные посягательства на общественный порядок и общественную безопасность», А. Б. Агапов рассматривает «усиление превентивной деятельности органов государственной власти по осуществлению своих социальных обязательств»³².

Из принципа законности, который является основополагающим для функционирования всех публичных органов власти Российской Федерации, в том числе для системы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, вытекает принцип правовой определенности и предсказуемости решений указанных органов. В частности, в постановлении от 7 декабря 2017 г. № 2794-О Конституционный Суд РФ указал на необходимость соблюдения конституционных принципов правовой определенности и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые гарантируют гражданам, что решения принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательного и ответственного подхода к оценке фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение прав. Это означает, что решения органов государственной власти и органов местного самоуправления должны быть предсказуемыми. Гражданское общество должно понимать, какие решения органов публичной власти

³² Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 29.

будут приняты в отношении прав, закрепленных в Конституции РФ, в том числе права на выражение своего мнения, свободы собраний при условии соблюдения требований закона. Представляется, что даль-

нейшее совершенствование законодательства о свободе собраний позволит гражданскому обществу и органам публичной власти найти формы взаимного сотрудничества и услышать друг друга.

Библиографический список

Авакьян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.

Агапов А. Б. Публичное принуждение или общественная санация... // Административное и муниципальное право. 2013. № 7.

Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. 2017. № 9.

Василенко В. И., Василенко Л. А., Казанцева О. А., Тарасова В. Е. Модели диалога власти и общества в интернет-коммуникациях. М., 2016.

Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 окт.

Колмаков С. Ю. Международные стандарты свободы собраний // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2017. Т. 27. Вып. 6.

Кондрашев А. А. Свобода собраний в России: системные дефекты законодательства и политико-правовая практика // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6.

Липинский Д. А., Мусаткина А. А. Вопросы альтернативных административно-правовых санкций в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2017. № 7.

Саленко А. В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах // Журнал российского права. 2018. № 1.

Саленко А. В. Свобода мирных собраний и дети: законодательство и опыт России и Германии // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2018. Т. 18. Вып. 1.

Тарибо Е. В. Проблемы реализации свободы выражения мнений и свободы собраний в практике конституционного правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2.

Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10.

Храмова Т. М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

Шилкин А. М. Проблемы применения законодательства о митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании // Управление в современных системах. 2017. № 5.

References

Agapov A. B. Publichnoe prinuzhdenie ili obshchestvennaya sanatsiya... [Public coercion or social sanitation...]. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2013, no. 7, pp. 743—752.

Agapov A. B. Yurisdiktsionnye polnomochiya publichnykh organov i organizatsiy [Jurisdictional Powers of Public Bodies and Organizations]. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2017, no. 9, pp. 24—29.

Avakyan S. A. Svoboda obshchestvennogo mneniya i konstitutsionno-pravovye garantii ee osushchestvleniya [Freedom of public opinion and constitutional-law guarantees of effectuation thereof]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2013, no. 1, pp. 12—21.

Khramova T. M. Ogranicheniya konstitutsionnoy svobody sobraniy: sravnitelno-pravovoy analiz [Limitations of constitutional freedom of Assembly: a comparative legal analysis]. Cand. diss. thesis. Moscow, 2015.

Kolmakov S. Yu. Mezhdunarodnye standarty svobody sobraniy [International standards of freedom of assembly]. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya "Ekonomika i pravo"*, 2017, vol. 27, iss. 6, pp. 84—92.

Kondrashev A. A. Svoboda sobraniy v Rossii: sistemnye defekty zakonodatelstva i politiko-pravovaya praktika [Freedom of assembly in Russia: system defects of law and political and legal practices]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2017, no. 6, pp. 24—44.

Lipinskiy D. A., Musatkina A. A. Voprosy alternativnykh administrativno-pravovykh sanktsiy v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii [Issues of administrative and legal sanctions in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 7, pp. 1—16.

Salenko A. V. Svoboda mirnykh sobraniy i deti: zakonodatelstvo i opyt Rossii i Germanii [Freedom of peaceful assembly and children: law and practice of Russia and Germany]. *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Uralskogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk*, 2018, vol. 18, iss. 1, pp. 79—93.

Salenko A. V. Svoboda mirnykh sobraniy v Rossiyskoy Federatsii: neskolko tezisev ob aktualnykh problemakh [Freedom of Peaceful Assembly in the Russian Federation: Some Head-Notes and Critical Issues]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 118—127.

Shilkin A. M. Problemy primeneniya zakonodatelstva o mitingakh, shestviyakh, demonstratsiyakh i piketirovanii [Problems of applying legislation on rallies, marches, demonstrations and picketing]. *Upravlenie v sovremennykh sistemakh*, 2017, no. 5, pp. 55—63.

Taribo Ye. V. Problemy realizatsii svobody vyrazheniya mneniy i svobody sobraniy v praktike konstitutsionnogo pravosudiya [The issues of exercising of the freedom of expressions and the freedom of assembly in the constitutional justice practice]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2018, no. 2, pp. 20—31.

Tikhomirov Yu. A. Grazhdanskoe obshchestvo v fokuse prava [Civil society in the focus of law]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 10, pp. 35—45.

Vasilenko V. I., Vasilenko L. A., Kazantseva O. A., Tarasova V. Ye. Modeli dialoga vlasti i obshchestva v internet-kommunikatsiyakh [Models of dialogue between the authorities and society in Internet communications]. Moscow, 2016.

Zorkin V. D. Bukva i dukh Konstitutsii [Letter and spirit of Constitution]. *Rossiyskaya gazeta*, 2018, October 9.