

# §7

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

10.7256/1999-2807.2013.03.11

А.В. Куракин, Н.С. Калинин

### АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СОБРАНИЙ, МИТИНГОВ, ДЕМОНСТРАЦИЙ, ШЕСТВИЙ И ПИКЕТИРОВАНИЯ

**Р**азвитие политической и гражданской инициативы граждан имеет как положительные, так и негативные аспекты. В этой связи право граждан на поведение публичных мероприятий не может быть абсолютным, тем самым оно может быть ограничено в интересах охраны общественного порядка.

Публичное мероприятие — это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. 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;

Публичные мероприятия в России представляют собой сложные и очень значимые социальные явления. Тем не менее, мы обращаем ваше внимание на то, что все еще отсутствуют общепризнанное определение понятия «публичные мероприятия» и единая классификация<sup>1</sup> таковых, поскольку они далеко не однородны<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Коптев Н.В. Административно-правовая охрана порядка организации и проведения публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — С. 35.

<sup>2</sup> См.: Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая охрана общественного порядка при

Надо сказать, что определения понятий «собрание», «митинг», «демонстрация», «шествие» и «пикетирование», данные в Законе РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г., практически не расходятся с определениями понятий ученых-исследователей<sup>3</sup>, например:

— *собрание* — это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Д.В. Шутько, Л.Л. Попов дают следующее понятие собранию: совместное присутствие граждан в заранее определенном месте, в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения каких-либо вопросов;

— *митинг* — массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера<sup>4</sup>.

проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. — Домодедово, 2008. — С. 88.

<sup>3</sup> См.: Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 39.

<sup>4</sup> См.: Полянская И.С. Там же.

Статья подготовлена при информационной поддержке компании «Консультант Плюс»

Характеризуя публичные мероприятия, В.Ф. Дерюжинский говорит о том, что «митинги являются, прежде всего, выразителями нужд и интересов народа, который посредством их заявляет о том, что в данное время его тяготит, беспокоит или волнует»<sup>5</sup>.

По мнению Д.В. Шутько митинг — это форма организованного выражения общественного мнения, массовой поддержки резолюций, требований и других обращений граждан, проводимая в заранее определенном месте<sup>6</sup>.

Л.А. Нудненко в своей статье отмечает, что митинг — массовое собрание граждан для публичного выражения отношения к решениям и действиям лиц и организаций, событиям общественно-политической жизни путем массовой поддержки резолюции<sup>7</sup>;

– *демонстрация* — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Д.В. Шутько говорит о том, что демонстрация — форма организованного выражения не только коллективного, но и индивидуального мнения по любому вопросу общественной и государственной жизни, а Л.А. Нудненко считает, что демонстрация — публичное выражение группой людей общественно-политических настроений с использованием во время шествия плакатов, транспарантов и иных наглядных средств;

– *шествие* — массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам. Ю.И. Скуратов и В.В. Гушин придерживаются мнения, что шествия отличаются от толпы организованностью, следовательно, уличное шествие — это «движение по определенному маршруту, который заранее сообщается органу охраны порядка»<sup>8</sup>;

– *пикетирование* — 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 нагляд-

ной агитации<sup>9</sup>. Л.Л. Попов дает лаконичную формулировку исследуемого понятия: пикетирование — наглядная демонстрация группой граждан своих настроений и взглядов без шествия и звукоусиления<sup>10</sup>. Л.А. Нудненко, исследуя природу публичных мероприятий, также отмечает, что пикетирование — это наглядная демонстрация гражданином или группой граждан своих настроений и взглядов без шествия и звукоусиления. Пикетирование может осуществляться посредством демонстрации лозунгов, плакатов, иных предметов, иллюстрирующих идеи и взгляды<sup>11</sup>.

Известно, что понятие и термин (терминологическое словосочетание) «публичное мероприятие» произошли от слов «массовое действие» — т.е. публичное массовое зрелище, в котором участвуют большие массы народа (исполнители и зрители)<sup>12</sup>.

К данному понятию близко примыкает понятие «манifestация» — обнаружение, проявление, изъяснение чего-либо, например, патриотических чувств; публично-массовые выступления, шествия<sup>13</sup>.

После событий октября 1917 г. возникли новые формы народного празднества, которые приобрели новое качество: публичные театрализованные шествия, представления на улицах и площадях и т.п.

Они проходили во многих городах и собирали под открытым небом десятки тысяч участников и зрителей. Не случайно эти мероприятия вызывали огромный интерес не только в нашей стране, но и за рубежом. В этой связи представляется необходимым определить, что именно понимается под понятием публичного мероприятия в науке<sup>14</sup>.

Как отмечает В.В. Ларин, публичное мероприятие — это организованное действие (совокупность

<sup>5</sup> См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. — СПб., 1908. — С. 64.

<sup>6</sup> См.: Комментарий к Конституции РФ / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. — М., 1994. — С. 189.

<sup>7</sup> См.: Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования // Журнал российского права. — 2000. — № 12. — С. 64.

<sup>8</sup> См.: Скуратов Ю.И. Свобода собраний, митингов и демонстраций // Советское государство и право. — 1989. — № 7. — С. 35.

<sup>9</sup> См.: Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 42.

<sup>10</sup> Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. — М., 2001. — С. 568-572.

<sup>11</sup> См.: Нудненко Л.А. Указ соч. — С. 65.

<sup>12</sup> См.: Кравцов В.М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1991. — С. 38.

<sup>13</sup> См.: Советский энциклопедический словарь. — М., 1989. — С. 768.

<sup>14</sup> См.: Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. — Домодедово, 2008. — С. 88.

действий или явлений социальной жизни) с участием больших масс людей, совершающееся в интересах трудящихся с целью удовлетворения их политических, духовных, физических и других потребностей, являющееся формой реализации их прав и свобод, а также формой социального общения между людьми и способом выработки единства установок личности, коллектива, общества в целом<sup>15</sup>.

На наш взгляд, В.В. Ларин верно определил границы этого социального явления, позволяющие отличить его от других явлений, предложив основные признаки публичного мероприятия: наличие больших масс людей; организованность действия (действий); наличие цели (целей). Нам представляется, к данным признакам следует также присоединить такой признак как публичность.

В.Ф. Дерюжинский отмечал, что публичное собрание — собрание, доступное неопределенному числу лиц, или хотя бы определенному числу лиц, но лично не заинтересованных организатором собрания. Собрания же, в которых участвуют одни члены законно существующего общества или союза, и посторонние лица не присутствуют, он относит к публичным<sup>16</sup>.

Следовательно, опираясь на вышеизложенное, считаем необходимым обратить внимание на то, что массовое мероприятие будет всегда являться публичным<sup>17</sup>.

Н.В. Караханов публичное мероприятие определяет как организованную, санкционированную или несанкционированную форму активных действий больших масс людей (групп), которые нацелены на выражение воли, защиту своих прав и свобод, законных интересов, на удовлетворение потребностей в экономической, политической, социально-культурной и других материальных и духовных сферах<sup>18</sup>.

Д.К. Нечевин говорит о том, что публичное мероприятие представляет собой организованную форму активных действий большого числа граждан, осуществляемых в общественных местах, в целях выражения коллективного мнения по различным вопросам обще-

ственной жизни, духовного и эмоционального удовлетворения<sup>19</sup>.

В приведенных определениях внимание акцентировано на организационно-правовых аспектах публичных мероприятий. Данные определения содержат прямое указание на обязательную организацию или санкционирование проведения активных действий компетентными государственными органами или общественными организациями. А.М. Алоян и В.И. Эглит<sup>20</sup> указывают и на то обстоятельство, что в некоторых случаях целенаправленные и правомерные действия больших групп людей осуществляются на основании обычаев — в первую очередь это религиозные праздники, в которых в силу различных причин принимают участие и лица, далекие от религии. Однако и здесь также не в полной мере выявлены сущность и содержание этого сложного и многоаспектного социального явления<sup>21</sup>.

Н.В. Коптев отмечает, что публичное мероприятие — это организованная санкционированная или несанкционированная форма активных публичных действий больших масс (групп) людей в общественных местах в целях выражения их воли, защиты своих прав, свобод, законных интересов удовлетворения потребностей в экономической, политической социально-культурной других материальных и духовных сферах<sup>22</sup>.

Следует отметить, что данное определение содержит отмеченные выше основные признаки публичного мероприятия, но главное здесь заключается в том, что действия масс или групп преломляются, прежде всего, через категорию публичности, социальной активности, под которой понимается деятельное отношение людей к жизни общества, в котором они выступают как субъекты и носители социально значимых норм, идеалов, интересов и других человеческих ценностей.

В зависимости от характера собраний публичные мероприятия подразделяются на толпу — случайное собрание, сходку — нелегальное собрание, собственно собрание — если оно устроено легально лицами, живущими в определенной местности, и съезд или

<sup>15</sup> См.: Ларин В.В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. — М., 1985. — С. 54.

<sup>16</sup> См.: Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. — С. 102.

<sup>17</sup> См.: Звягин М.М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — С. 32.

<sup>18</sup> См.: Караханов Н.В. Управление горрайорганами внутренних дел при проведении массовых мероприятий. — М., 1992. — С. 6.

<sup>19</sup> См.: Нечевин Д.К. Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах. — М., 2001. — С. 90.

<sup>20</sup> См.: Алоян А.М., Эглит В.И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении 15 массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. — М., 1987.

<sup>21</sup> См.: Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. — Домодедово, 2008. — С. 18.

<sup>22</sup> См.: Коптев Н.В. Указ. соч. — С. 28.

конференцию — если собрание устраивалось лицами, живущими в разных местностях<sup>23</sup>.

Д.К. Нечевин классифицирует публичные мероприятия по следующим критериям:

а) по значимости: международные, общегосударственные, региональные и местные;

б) по месту проведения: мероприятия, проводимые в зданиях, сооружениях, спортивных комплексах, на открытой местности;

в) по периодичности проведения: разовые, повторяющиеся, повседневные;

г) по возможности участия: общедоступные, с ограничением числа участников;

д) по составу участников: массовые мероприятия могут быть дифференцированы на мероприятия со смешанным составом участников, либо представлены участниками, имеющими особый социальный статус;

е) по содержанию: общественно-политические; культурно-зрелищные; спортивно-массовые; религиозные (похоронные);

ж) по масштабу: международные, общедо- федеральные, региональные и муниципального значения<sup>24</sup>.

Публичные мероприятия могут быть классифицированы в зависимости от **организационно-правовой формы**.

В зависимости от вида публичного мероприятия арсенал административно-правовых средств охраны общественного порядка при их проведении различен. Кроме того, как отмечает И.С. Полянская, «любое публичное мероприятие, независимо от целей должно быть мирным, то есть не носить насильственного или подстрекательского характера»<sup>25</sup>.

В.В. Ивановский в начале XX в. говорил о том, что если открытие собрания допущено, то оно должно быть закрыто полицейским чиновником в следующих случаях:

1) когда собрание отклоняется от предмета его занятий;

2) когда в собрании высказываются суждения, возбуждающие вражду одной части населения против другой;

3) когда в собрании производятся неразрешенные денежные сборы;

<sup>23</sup> См.: Евтихий А.Ф. Основы советского административного права. — Харьков, 1925. — С. 219.

<sup>24</sup> См.: Деятельность нарядов милиции по охране общественного порядка и безопасности в обычных и особых условиях. — М., 1996. — С. 3.

<sup>25</sup> Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 17.

4) когда в нем окажутся лица, в собрание не допускаемые, как лица вооруженные, военные нижние чины, а если собрание политическое, то и все лица военного звания, учащиеся низших и средних учебных заведений;

5) когда будет нарушен порядок собрания мятежными возгласиями, либо заявлениями, восхваляющими или оправдывающими преступление, заявлениями, возбуждающими призывы к насилию или неповиновению к властям, или заявлениями, угрожающими общественному спокойствию и безопасности<sup>26</sup>.

Классификации публичных мероприятий имеет важное практическое для органов внутренних дел в сфере организации охраны общественного порядка при проведении собраний митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Как отмечает Д.К. Нечевин, «классификация массовых мероприятий по сходным признакам дает общее представление об их широком спектре, что, в свою очередь, предполагает и многообразие правовых норм, регламентирующих их организацию и проведение»<sup>27</sup>.

Понятно, что участие граждан в различных публичных мероприятиях — одна из форм реализации их прав и свобод, закрепленная в Конституции РФ. В процессе участия в таких мероприятиях граждане имеют возможность проявить личную и групповую инициативу, выразить отношение к тому или иному политическому, социальному или другому событию, явлению, потребовать от компетентных органов решения тех или иных вопросов<sup>28</sup>.

Дальнейшее развитие форм участия граждан в публичных мероприятиях в условиях демократии требует более детального изучения и уточнения понятийно-терминологического аспекта проблемы публичных мероприятий, что позволит совершенствовать правовые акты, регулирующие общественные отношения во время подготовки и проведения этих мероприятий<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> См.: Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. — Казань, 1911. — С. 195.

<sup>27</sup> См.: Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах. — М., 2001. — С. 92.

<sup>28</sup> См.: Голованев И.В. Правовые основы и организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1992. — С. 13; Балтага Д.А. Политические свободы собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и их реализация в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1993. — С. 19 и др.

<sup>29</sup> См.: Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая охрана общественного порядка

Конституция РФ, определяла, что граждане РФ вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей (ст. 49). Для того, что публичное мероприятие было легитимным необходимо, чтобы оно было надлежащим образом организовано.

Проблемы, касающиеся организации и проведения публичных мероприятий, нашли свое отражение в трудах ученых конца XIX начала XX вв. В частности, к данной проблематике обращались такие ученые, как В.Ф. Дерюжинский, И.Т. Тарасов, В.В. Ивановский и др.<sup>30</sup> Они исследовали специфику публичных мероприятий, при этом нередко обращались к опыту Западной Европы, поскольку законодательство Российской империи в этом вопросе существенно отставало. Целью публичных мероприятий является доведение до сведения органов государственной власти и всего общества в целом коллективного согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой государства, с действиями его отдельных органов и должностных лиц, а также с позицией или действиями каких-либо общественно-политических сил. Проведение гражданами собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований является важным демократическим завоеванием<sup>31</sup>.

Практика охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий показала, что административная ответственность является одним из эффективных средств предупреждения и пресечения различного рода правонарушений при проведении публичных мероприятий. В этой связи предписания КоАП оказались весьма востребованными. Следует также согласиться, что ответственность устанавливается прежде всего для стимулирования правомерного поведения, а не для применения наказания за неисполнение правовых норм<sup>32</sup>, т.е. главное назначение юридической ответственности в профилактическом, превентивном применении. Юридическая ответственность в

при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. – Домодедово, 2008. – С. 21.

<sup>30</sup> См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – СПб., 1908. – С. 64-115; Тарасов И.Т. Полицейское право. – М., 1891. – С. 133; Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. – Казань, 1911. – С. 186.

<sup>31</sup> См.: Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. – Домодедово, 2008. – С. 14.

<sup>32</sup> См.: Рыбаков В.А. Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты). – Рязань, 1988. – С. 10.

ее личностно-психологическом смысле занимает самостоятельное место в структуре правосознания, это не только факт понимания смысла предписаний правовых норм, но и выработка особого, активного отношения к ним, формирование установок правомерного поведения<sup>33</sup>.

В отличие от уголовной ответственности административная ответственность не влечет судимости, отличается меньшей тяжестью наказания и более коротким сроком давности. Все виды юридической ответственности имеют как общие, так и частные признаки. Что касается уголовной ответственности, то наиболее удачное определение данному виду юридической ответственности сформулировано Н.А. Огурцовым и А.В. Наумовым. В частности, названные ученые отмечают, что уголовная ответственность представляет ту меру государственного принуждения, которая применяется в отношении лица, совершившего преступление, выступает для последнего в качестве неблагоприятного последствие за совершенное им преступление и означает отрицательную морально-политическую оценку преступления и личности преступника со стороны государства и общества<sup>34</sup>.

Административная ответственность — это мера административного принуждения, которая применяется за совершение административного правонарушения. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, демонстрациях, митингах шествиях и пикетировании реализуется в административно-процессуальном порядке путем применения санкций норм Особенной части КоАП РФ, а также предписаний законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Так, КоАП России содержит в себе ряд составов, предусматривающих административную ответственность за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

В частности, ст. 5.38 КоАП России предусматривает административную ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством РФ, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них.

В настоящее время в ст. 20.2. КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного порядка организации собрания,

<sup>33</sup> См.: Юридическая психология / под ред. Ю.В. Чуфаровского. – М., 1998. – С. 244.

<sup>34</sup> См.: Огурцов Н.А., Наумов А.В. Понятие уголовной ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград, 1969. – С. 159.

митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных законом. К организации публичного мероприятия относятся: оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления; проведение предварительной агитации; изготовление и распространение средств наглядной агитации; другие действия, не противоречащие законодательству РФ, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Действия (бездействие), повлекшие создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной запыляемости территории (помещения). Действия (бездействие), предусмотренные КоАП РФ, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных законом. Действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>35</sup> определяет места, в которых проведение публичного мероприятия запрещается. К таким местам относятся: территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам

и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Административная ответственность является одним из основных средств обеспечения правопорядка при поведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Однако на пути реализации мер административной ответственности в соответствующей сфере имеется достаточно много правовых и организационных проблем<sup>36</sup>.

К субъектам, которые реализуют меры административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий, относятся судьи (ст. 23.1 КоАП РФ). Должностные лица органов внутренних дел по данной категории дел уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях (ст. 28.3 КоАП РФ).

В отличие от уголовной ответственности административная ответственность не влечет судимости, отличается меньшей тяжестью наказания и более коротким сроком давности. Следует сказать, что УК РФ предусматривает ответственность за правонарушения, представляющие повышенную общественную опасность.

В частности, ст. 149 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения.

От дисциплинарной ответственности административная ответственность отличается тем, что она не связана с подчиненностью, служебными отношениями субъекта, применяющего меры административной ответственности и правонарушителя, и наступает не за совершение дисциплинарного проступка, а за административное правонарушение.

Отличие административной ответственности от гражданско-правовой ответственности состоит в том,

<sup>35</sup> См.: СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

<sup>36</sup> См.: Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. – Домодедово, 2008. – С. 88.

что она, как правило, связана с причинением имущественного ущерба или морального вреда.

Административная ответственность в сфере организации и проведения публичных мероприятий может наступать и без причинения имущественного ущерба. Административная ответственность в рассматриваемой сфере базируется на принципах законности; отсутствия ответственности без вины; целесообразности ответственности; неотвратимости ответственности; индивидуализации мер административной ответственности.

Основание освобождения от административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий следует отличать от обстоятельств, исключающих неправомерность действия или бездействия, а также нахождение лица, которое во время совершения правонарушения находится в состоянии невменяемости<sup>37</sup>.

Необходимо сказать, что в практике применения мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях и других публичных мероприятиях имеется еще немало проблем.

*Приведем пример.* Как следует из постановления Верховного Суда РФ от 3 июля 1997 г.<sup>38</sup> согласно протоколу участкового инспектора Куйбышевского РОВД г. Омска об административном правонарушении гр. Кузнецов вместе с другими гражданами около 9 часов утра 9 мая 1996 г. находился с красным знаменем около памятника маршалу Жукову, расположенного в парке Победы г. Омска. Работники милиции ему неоднократно предлагали покинуть это место в связи с проведением официального мероприятия, однако Кузнецов отказался выполнить это требование, поэтому к нему была применена физическая сила, и он был вытеснен с территории, прилегающей к памятнику.

Не усмотрев в действиях Кузнецова административного правонарушения, судья Куйбышевского районного суда г. Омска 15 мая 1996 г. своим постановлением освободил его от административной ответственности и производство по делу прекратил.

Председатель Омского областного суда 16 мая 1996 г. отменил постановление судьи и направил дело на новое рассмотрение в суд, мотивируя свое решение тем, что судья не дал оценки действиям работников милиции и неправомерно признал их незаконными.

При новом рассмотрении дела 31 мая 1996 г. гр. Кузнецов за злостное неповиновение требованиям работников милиции на основании ст. 165 КоАП РСФСР

судьей Куйбышевского районного суда г. Омска был подвергнут штрафу в размере трех минимальных размеров оплаты труда.

Председатель Омского областного суда 30 октября 1996 г. протест заместителя Генерального прокурора РФ оставил без удовлетворения. Заместитель Генерального прокурора РФ в новом протесте поставил вопрос об отмене постановления судьи Куйбышевского районного суда от 31 мая 1996 г., а также постановлений председателя Омского областного суда и об оставлении в силе постановления судьи Куйбышевского районного суда г. Омска от 15 мая 1996 г. об освобождении гр. Кузнецова от административной ответственности и о прекращении производства по делу.

Заместитель Председателя Верховного Суда РФ 3 июля 1997 г. удовлетворил протест заместителя Генерального прокурора РФ, указав в постановлении следующее.

Судья Куйбышевского районного суда г. Омска в постановлении от 31 мая 1996 г. сослался на то, что Кузнецов оказал злостное неповиновение законным требованиям работников милиции, но в чем выразилось неповиновение, не указал. В постановлении есть ссылка на протокол о правонарушении, однако там нет данных о неповиновении Кузнецова работникам милиции.

В рапортах работников милиции также не содержится сведений о каких-либо действиях Кузнецова, которые могли бы быть отнесены к административному правонарушению.

Как объяснил Кузнецов, он с товарищами 9 мая 1996 г. прибыл к памятнику маршалу Жукову для возложения венка и цветов, откуда его силой пытались вывести, чему он сопротивлялся. Он считал, что действия работников милиции нарушали его конституционные права.

Из представленных документов видно, что Кузнецов не нарушал общественного порядка, а неповиновение требованиям работников милиции было вызвано их незаконными действиями.

В соответствии со ст. 31 Конституции РФ граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Как усматривается из материалов дела, Кузнецов и его товарищи использовали это право 9 мая 1996 г. без каких-либо нарушений с их стороны.

Согласно рапортам работников милиции действия, которые вменены Кузнецову, происходили 9 мая 1996 г. с 8 час. 30 мин. до 9 час. 05 мин., а официальное мероприятие у памятника маршалу Жукову было назначено на 11 часов. Таким образом, у Кузнецова и его

<sup>37</sup> См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Административная юрисдикция. – М., 2004. – С. 34.

<sup>38</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1998. – № 3.

товарищей была возможность воспользоваться своим конституционным правом, не мешая намеченному официальному мероприятию.

С учетом изложенного все постановления об административной ответственности в отношении Кузнецова отменены, и административное производство в отношении него прекращено.

Следует сказать, что административная ответственность, в отличие от других видов юридической ответственности, устанавливается Кодексом РФ об административных правонарушениях и законами субъектов РФ об административных правонарушениях<sup>39</sup>.

Меры административной ответственности, применяемые в сфере организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, устанавливаются только федеральным законодательством<sup>40</sup>.

*Приведем другой пример из судебной практики.* Согласно постановлению Верховного Суда РФ от 8 ноября 2012 г. № 11-АД12-12 было установлено, что постановлением мирового судьи судебного участка № 9 Ново-Савинского района г. Казани Республики Татарстан от 17 апреля 2012 г., оставленным без изменения решением судьи Ново-Савинского районного суда г. Казани Республики Татарстан от 31 мая 2012 г., Сарсембаев Е.Т. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 500 рублей.

Постановлением заместителя Председателя Верховного суда Республики Татарстан от 27 июля 2012 г. жалоба Сарсембаева Е.Т. на указанные решения оставлена без удовлетворения.

В жалобе, поданной в Верховный Суд РФ, Сарсембаев Е.Т. просит отменить постановление мирового судьи судебного участка № 9 Ново-Савинского района г. Казани Республики Татарстан от 17 апреля 2012 г., решение судьи Ново-Савинского районного суда г. Казани Республики Татарстан от 31 мая 2012 г. и постановление заместителя Председателя Верховного Суда Республики Татарстан от 27 июля 2012 г., вынесенные в отношении его по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, считая их незаконными.

<sup>39</sup> См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Административная юрисдикция. – М., 2005. – С. 34.

<sup>40</sup> См.: Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. – Домодедово, 2008. – С. 89.

Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы Сарсембаева Е.Т. свидетельствует об отсутствии оснований для удовлетворения данной жалобы.

В соответствии с ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ (в редакции, действовавшей на момент совершения административного правонарушения) нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, на участников — от пятисот до одной тысячи рублей.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» публичное мероприятие — это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Одним из принципов проведения публичных мероприятий выступает законность — соблюдение положений Конституции РФ, указанного выше Федерального закона, иных законодательных актов РФ (ст. 3 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

Из содержания ч. 4 ст. 5 и ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ следует, что орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления должен быть уведомлен о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником).

Как усматривается из материалов дела об административном правонарушении, 15 марта 2012 г. в 13 часов 00 минут напротив д. 19 по ул. Дзержинского в г. Казани Сарсембаев Е.Т. принимал участие в публичном мероприятии, которое было проведено с нарушением требований Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», оскорблял представителей органов внутренних дел, на неоднократные требования сотрудников полиции о соблюдении общественного порядка не реагировал.

Фактические обстоятельства дела подтверждаются собранными по делу доказательствами, которым была дана оценка на предмет относимости, допустимости, достоверности, достаточности, в соответствии с требованиями ст. 26.11 КоАП РФ.

Таким образом, действия Сарсембаева Е.Т. образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ. При рассмотрении дела об административном правонарушении на основании полного и всестороннего анализа собранных по делу доказательств установлены все юридически значимые обстоятельства совершенного административного правонарушения.

Доводы надзорной жалобы по существу сводятся к переоценке установленных обстоятельств. Аналогичные доводы были предметом проверки судей нижестоящих судов, они обоснованно отвергнуты по основаниям, приведенным в соответствующих судебных постановлениях.

Постановление о привлечении Сарсембаева Е.Т. к административной ответственности вынесено с соблюдением срока давности привлечения к административной ответственности, установленного ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ для данной категории дел.

Административное наказание назначено Сарсембаеву Е.Т. в пределах, установленных санкцией ст. 20.2 КоАП РФ.

Нарушений норм материального и процессуального права, влекущих отмену состоявшихся по делу решений, в ходе производства по данному делу об административном правонарушении допущено не было.

КоАП России содержит в себе ряд составов, предусматривающих административную ответственность за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

В частности, ст. 5.38 КоАП России предусматривает административную ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством РФ, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них.

В настоящее время в ст. 20.2. КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного порядка организации собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных законом.

К организации публичного мероприятия относятся: оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении пу-

бличного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления; проведение предварительной агитации; изготовление и распространение средств наглядной агитации; другие действия, не противоречащие законодательству РФ, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Действия (бездействие), повлекшие создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной запыляемости территории (помещения). Действия (бездействие), предусмотренные КоАП РФ, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных законом. Действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>41</sup> определяет места, в которых проведение публичного мероприятия запрещается. К таким местам относятся: территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

<sup>41</sup> См.: СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

**Библиографический список:**

1. Дмитриев Ю.А. Свобода манифестаций в СССР. — М., 1991.
2. Звягин М.М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007.
3. Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. — Домодедово, 2008.
4. Костенников М.В., Куракин А.В. Административная юрисдикция. — М., 2005.
5. Матвеев В.Ф. Право публичных собраний. Очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии. — СПб., 1909.
6. Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования // Журнал российского права. — 2000. — № 12.
7. Попов Л.Л., Киясханов И.Ш. Правовые и политические предпосылки реализации конституционных свобод граждан на собрания, митинги, уличные шествия и демонстрации // Совершенствование деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и общественной безопасности. — М., 1991.
8. Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
9. Пономарев А. Реализация ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Законность. — 2006. — № 9.
10. Скуратов Ю.И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика // Советское государство и право. — 1989. — № 7.

**References (transliteration):**

1. Dmitriev Yu.A. Svoboda manifestatsiy v SSSR. — M., 1991.
2. Zvyagin M.M. Administrativno-pravovaya okhrana obshchestvennogo poryadka pri provedenii sobraniy, mitingov, demonstratsiy, shestviy i piketirovaniy v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2007.
3. Zvyagin M.M., Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Administrativno-pravovaya okhrana obshchestvennogo poryadka pri provedenii publichnykh meropriyatiy v Rossiyskoy Federatsii. — Domodedovo, 2008.
4. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Administrativnaya yurisdiksiya. — M., 2005.
5. Matveev V.F. Pravo publichnykh sobraniy. Ocherk razvitiya i sovremennoy postanovki prava publichnykh sobraniy vo Frantsii, Germanii i Anglii. — SPb., 1909.
6. Nudnenko L.A. Teoreticheskie osnovy prava grazhdan RF na provedenie sobraniy, mitingov, shestviy i piketirovaniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2000. — № 12.
7. Popov L.L., Kilyaskhanov I.Sh. Pravovye i politicheskie predposylki realizatsii konstitutsionnykh svobod grazhdan na sobraniya, mitingi, ulichnye shestviya i demonstratsii // Sovershenstvovanie deyatel'nosti organov vnutrennikh del po okhrane obshchestvennogo poryadka i obshchestvennoy bezopasnosti. — M., 1991.
8. Ponomarev A. Realizatsiya FZ «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh» // Zakonnost'. — 2006. — № 9.
9. Skuratov Yu.I. Svoboda sobraniy, mitingov i demonstratsiy: teoriya i praktika // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1989. — № 7.