

**ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОБРАНИЯХ,
МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИИ**

© 2017

*К.Г. Прокофьев, кандидат юридических наук, исполняющий обязанности ректора
Курганский государственный университет, Курган (Россия)*

Ключевые слова: митинги; шествия; пикетирование; административная ответственность; гарантии проведения мирных шествий.

Аннотация: В статье предпринята попытка выделения круга проблем по привлечению к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Определены проблемы социального и правового характера. Отдельное внимание уделено вопросу определения «прилегающая территория», «ограничения на проведение публичных мероприятий», «неправомерное воздействие сотрудников полиции», «введения единой формы статистической отчетности о публичных мероприятиях».

Право на свободу мирных собраний, будучи общепризнанной демократической ценностью, нуждается в особой защите, поскольку с его помощью достигается формирование и выражение мнений и требований разнообразных политических сил и общественных групп и тем самым создаются необходимые предпосылки для обеспечения обратной связи граждан (их объединений) с институтами публичной власти. Следует отметить, что государство не должно, несмотря на преследуемые превентивные цели, вводить такие санкции за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, которые заведомо ставили бы его организатора в положение стороны, несущей гражданско-правовую ответственность за действия других лиц вне зависимости от наличия (отсутствия) его вины в причинении вреда.

Вызвавшие большой общественный резонанс события на улицах и площадях ряда крупнейших городов нашей страны в 2011–2012 гг. с особой силой высветили системную проблему реализации на практике права граждан собираться мирно и без оружия, как это предусмотрено статьей 31 Конституции Российской Федерации. Вопреки широко распространенному мнению эта проблема, как представляется, не имеет четко сфокусированной политической модальности, и включает в себя ряд взаимосвязанных проблем. Попробуем очертить круг основных проблем.

1. «Неправомерное воздействие» сотрудников полиции, стремящихся не допустить проведения публичного мероприятия, попадают порой не только радикальные оппозиционеры, но, и просто случайные прохожие.

Дежурно отрицая факты неадекватного применения силы, представители МВД России и других органов власти обычно объясняют подобные действия необходимостью пресечения неких «несанкционированных» или «несогласованных» манифестаций. Такая позиция в лучшем случае указывает на весьма субъективное понимание должностными лицами положений ст. 31 Конституции Российской Федерации, а также Федерального закона РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Посредством публичных мероприятий граждане могут привлечь внимание органов власти к важнейшим социальным проблемам. Кроме того, публичные мероприятия служат средством реализации и удовлетворения гражданами не только их социально-политических, но и культурных прав. Через свободу манифестаций осуществляется связь между гражданином и государством – это форма непосредственной демократии, при помощи манифестаций осуществляется и поддержка гражданами действий государственных и общественных органов и организаций, а также отдельных политических деятелей и должностных лиц [1, с. 32–33]. В этой связи обеспечение права на мирные собрания митинги, шествия, демонстрации и пикетирования следует рассматривать как важную гарантию участия граждан в управлении делами демократического государства.

2. Законодательное закрепление ряда ограничений на организацию и проведение публичных мероприятий. Государство вынуждено принимать соответствующие меры, чтобы оградить себя и своих граждан от опасности несанкционированных публичных мероприятий, либо от нанесения вреда обществу санкционированными.

Для обеспечения правопорядка при проведении публичных мероприятий направлено действующее законодательство. Так, подпунктом «а» п. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ ч. ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнена п. 1.1, согласно которому не может быть организатором публичного мероприятия лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Предъявление к инициаторам проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований особых требований обусловлено тем, что одной из основных целей любого публичного мероприятия является привлечение общественного внимания и, следовательно, оно объективно затрагивает интересы значительного числа граждан (как принимающих в публичном мероприятии непосредственное участие, так и претерпевающих те или иные последствия его проведения), чем создается потенциальная опасность нарушения общественного порядка.

Административная ответственность за некоторые из упомянутых административных правонарушений, как вытекает из статей 2.1, 2.10, 19.3, 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, может применяться как к гражданам, так и к политическим партиям, общественным объединениям и религиозным объединениям (их региональным отделениям и иным структурным подразделениям), обладающим статусом юридического лица. Однако запрет, введенный в отношении лиц, совершивших такие административные правонарушения, подпунктом «а» п. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, как следует из взаимосвязанных положений ч. 1 и пунктов 1.1 и ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», может быть распространен исключительно на граждан Российской Федерации, достигших к тому же определенного возраста, поскольку в силу прямого указания закона политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения не могут быть организатором публичного меро-

приятия только в случае, если их деятельность приостановлена или запрещена, либо если они ликвидированы в установленном законом порядке. Таким образом, идет не стыковка вопроса по введению круга ограничений для юридических и физических лиц.

3. В настоящее время отсутствует четкая регламентация и классификация публичных мероприятий, шествий, митингов [2]. Такая общественная активность (большое количество массовых акций протеста) вызывает объективную необходимость поддержать предложение о разработке единой формы статистической отчетности о публичных мероприятиях, проводимых в масштабах субъектов РФ и Российской Федерации в целом. Наличие таких сведений позволило бы изучать, анализировать, прогнозировать развитие публичных мероприятий и на этой основе разрабатывать научно обоснованные предложения и рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование деятельности органов внутренних дел, других государственных и общественных органов по обеспечению порядка организации и проведению данных мероприятий [3, с. 11; 4, с. 12].

4. Нужно признать, что изначально мирные публичные мероприятия могут таить в себе угрозу нарушения общественного порядка и спокойствия граждан. Так, за последние годы мирные по своей сути собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования превращались в страшные побоища, в ходе которых происходили массовые, групповые нарушения общественного порядка, создавалась реальная угроза жизни и здоровью граждан, а также их собственности.

В этой связи в целях охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований необходим комплекс административно-правовых средств, что создало бы необходимый административно-правовой режим при проведении соответствующего публичного мероприятия, в том числе определение мест проведения таких мероприятий.

Публичные мероприятия могут проводиться практически в любых общественных местах, хотя в некоторых случаях законом могут устанавливаться ограничения и запреты на проведение публичного мероприятия в том или ином месте. Согласно Федеральному закону РФ от 21 ноября 1995 г. «Об использовании атомной энергии» проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций и других несанкционированных общественных мероприятий на территории ядерной установки или пункта хранения и в их санитарно-защитных зонах запрещается.

С определением места проведения публичного мероприятия на практике возникает ряд проблем. Как следует из доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [5] неоднозначным оказывается на практике и используемое в федеральном законе понятие «непосредственно прилегающая территория». Согласно закону «территории, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам, – это земельные участки, границы которых определяются решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства».

Отсутствие нормативного определения указанного понятия открывает простор для его произвольного толкования. К примеру, в столице Республики Бурятия г. Улан-Удэ для проведения публичных мероприятий закрыта площадь Советов, целиком рассматриваемая властями как непосредственно прилегающая к зданию Конституционного суда республики. Подобные примеры произвольного и необоснованно расширительного толкования понятия «непосредственно прилегающие территории» обнаруживаются в нормативных правовых актах и других субъектов Российской Федерации.

В связи с этим следует подчеркнуть, что отсутствие нормативного определения понятия «непосредственно прилегающей территории» нарушает принцип правовой определенности, в результате чего, даже действуя с должной осмотрительностью, организаторы и участники публичных мероприятий не всегда могут в достаточной степени предусмотреть последствия своих действий.

5. Основы охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций и пикетирования закреплены в целом ряде законодательных и иных нормативных правовых актов.

В частности, Федеральный закон РФ от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» определяет, что на территории Российской Федерации запрещаются: ношение гражданами оружия при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других массовых публичных мероприятий» (ст. 6).

Согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции» сотруднику полиции запрещается применять специальные средства при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций (ст. 22).

В этой связи в научной литературе правильно отмечается, что при осуществлении административно-правовой охраны общественного порядка в условиях массовых мероприятий крайне необходимо использование методов ненасильственного решения возможных конфликтов, создание системы мер, способствующих согласованию интересов, выработке взаимоприемлемых, конструктивных решений [6, с. 20].

Надо сказать, что, несмотря на наличие целого ряда законодательных актов, предписания которых направлены на охрану общественного порядка при проведении публичных мероприятий, в настоящее время явно недостает нормативных правовых актов, регламентирующих непосредственно деятельность органов внутренних дел по вопросам, связанным с обеспечением охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых публичных мероприятий. В этой связи вполне целесообразно на основании Федерального закона РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» принять постановление правительства, в котором нужно будет четко определить правовые и организационные механизмы охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

В данном документе необходимо определить силы, средства, участвующие в охране общественного порядка, механизмы взаимодействия между различными субъектами охраны общественного порядка, правовой статус оперативного штаба и др. Названные меры будут способствовать совершенствованию административно-правового регулирования охраны общественного порядка и права граждан при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

6. Практика охраны 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 [7, с. 10], т. е. главное назначение юридической ответственности в профилактическом, превентивном применении. Юридическая ответственность в 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 [8, с. 244].

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 последствия за совершенное им преступление и означает отрицательную морально-политическую оценку преступления и личности преступника со стороны государства и общества [9, с. 159].

Законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Вместе с тем, принимая во внимание природу гарантированного ст. 31 Конституции Российской Федерации права, предполагающую исключительно мирный способ выражения гражданами своих взглядов и их доведения до соответствующих адресатов, в случаях, когда организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя деструктивно, в частности явно намереваются совершить или, более того, совершают какие-либо действия, угрожающие общественному порядку и (или) общественной безопасности, государство – во исполнение своей конституционной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина – должно использовать для недопущения и пресечения проявлений, не отвечающих существу права на мирные собрания, все законные средства.

Таким образом, гарантированное Конституцией Российской Федерации и названными международно-правовыми актами как составной частью правовой системы Российской Федерации (статья 15, ч. 4 Конституции Российской Федерации) право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в целях защиты конституционно значимых ценностей при обязательном соблюдении принципов необходимости, пропорциональности и соразмерности, с тем чтобы вводимые им ограничения не посягали на само существо данного конституционного

права и не препятствовали открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций.

Соответственно, такой федеральный закон должен обеспечивать возможность полноценной реализации права на свободу мирных собраний и одновременно – соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц – с другой, исходя из необходимости государственной защиты прав и свобод всех лиц (как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления эффективной публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дмитриев Ю.А. Свобода манифестаций в СССР. М.: Манускрипт, 1991. 136 с.
2. Прокофьев К.Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2017. № 1. С. 7–9.
3. Казаков В.А. Охрана общественного порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий. М.: Юридическая литература, 1986. 137 с.
4. Емельянов Б.М. Подготовка работников милиции к обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. М.: Юридическая литература, 1992. 175 с.
5. О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российская газета. 2007. 28 июня.
6. Кравцов В.М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. 24 с.
7. Рыбаков В.А. Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты). Рязань: РязГУ, 1988. 10 с.
8. Юридическая психология / под ред. Ю.В. Чуфаровского. М.: Право и закон, 1998. 320 с.
9. Огурцов Н.А., Наумов А.В. Понятие уголовной ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1969. С. 159–162.

THE PROBLEM OF BRINGING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON ASSEMBLIES, RALLIES, DEMONSTRATIONS, PROCESSIONS AND PICKETING

© 2017

K.G. Prokofiev, candidate of law sciences, acting as rector
Kurgan State University, Kurgan (Russia)

Keywords: rallies; marches; picketing; administrative responsibility; guarantees for peaceful marches.

Abstract: The article attempts to highlight a range of problems on attraction to administrative responsibility for violation of legislation on assemblies, rallies, demonstrations, processions and picketing. The problems of social and legal nature. Private wnanie paid to the issue of the definition of “adjacent area”, “restrictions on public events”, “undue influence of the police”, “the introduction of the single forms of statistical reporting on public events”.