

К.Г. Прокофьев

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ,
ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ
И ПИКЕТИРОВАНИИ**

Научно-методическое пособие

**Санкт-Петербург
2010**

Фонд
поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности
«Университет»

Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности

Серия: «Безопасность человека и общества»

К.Г. Прокофьев

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОБРАНИЯХ,
МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ,
ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИИ**

Научно-методическое пособие

Под общей редакцией

Виктора Петровича Сальникова,

доктора юридических наук, профессора,

Заслуженного деятеля науки Российской Федерации,

Почетного работника высшего профессионального образования

Российской Федерации



**ФОНД
УНИВЕРСИТЕТ**

Санкт-Петербург

2010

Fund
for support of science and education in the area of law enforcement
«UNIVERSITY»

Academy of law, economics and life safety

Series: “Human and society security”

K.G. Prokofiev

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
FOR VIOLATION OF MEETINGS,
DEMONSTRATIONS, PROCESSIONS
AND PICKETING LAW**

Monograph

Edited by

Victor Petrovich Sal'nikov,
Doctor of Law, Professor,

Honored Worker of Science of the Russian Federation,
Honorary worker of higher professional education
Russian Federation



**ФОНД
УНИВЕРСИТЕТ**

St. Petersburg
2010

УДК 342.95
ББК 67.301
П80

Серия: «Безопасность человека и общества»

Автор и руководитель проекта – **Сальников Виктор Петрович**,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
Почетный работник высшего профессионального образования
Российской Федерации

Прокофьев К.Г. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании: Научно-методическое пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. – СПб.: Фонд «Университет», 2010. – 164 с. (Серия: «Безопасность человека и общества»).

ISBN 978-5-4253-0849-8

Научно-методическое пособие раскрывает проблемы административной ответственности как средство обеспечения правопорядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования позволяет гибко и дифференцированно воздействовать как на организаторов, так и на участников публичных мероприятий, допустивших соответствующие нарушения закона.

Предназначено для студентов, аспирантов и преподавателей дисциплины «Административное право».

Рецензенты:

Зубач Анатолий Васильевич – кандидат юридических наук, доцент
(Российская таможенная академия);

Корзун Сергей Юрьевич – кандидат юридических наук
(Социально-правовой институт экономической безопасности)

УДК 342.95

ББК 67.301

ISBN 978-5-4253-0849-8

© Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности, 2010

© Фонд «Университет», 2010

© К.Г. Прокофьев, 2010

© В.П. Сальников, 2010

УДК 342.95
ББК 67.301
П80

Series: “Human and society security»

Author and project manager – **Victor Petrovich Sal’nikov**,
Doctor of Law, Professor,
Honored Worker of Science of the Russian Federation,
Honorary worker of higher professional education
Russian Federation

Prokofiev K.G. Administrative responsibility for violation of meetings, demonstrations, processions and picketing law: Scientific and methodical manual / Edited by V.P. Sal’nikov. Academy of law, economics and life safety. – СПб.: Fund «University», 2010. – 164 p. (Series: “Human and society security»).

ISBN 978-5-4253-0849-8

The scientific and methodological manual reveals the problems of administrative responsibility as a means of ensuring law and order in the conduct of meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing, allowing flexible and differentiated impact on both organizers and participants in public events that have committed the relevant violations of the law.

Designed for students, graduate students and teachers of the discipline “Administrative Law”.

Reviewers:

Zubach A.V. – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
(Russian Customs Academy);

Korzun S.Yu. – Candidate of Legal Sciences
(Socio-legal Institute of Economic Security)

УДК 342.95
ББК 67.301

ISBN 978-5-4253-0849-8

© Academy of law, economics and life safety, 2010
© Fund «University», 2010
© K.G. Prokofiev, 2010
© V.P. Sal’nikov, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	7
---------------	---

Глава I.

Характеристика административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании

§ 1. Понятие и содержание административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании	10
§ 2. Принципы административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании	33
§ 3. Механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании	49

Глава II.

Реализация административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании

§ 1. Нормы права в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании	67
§ 2. Правоотношения в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании	106
§ 3. Правоприменительные акты в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании	127
Заключение	147
Библиография	151

CONTENTS

Foreword	7
----------------	---

Chapter I.

Characteristics of administrative responsibility for violation of meetings, demonstrations, marches and picketing law

§ 1. Concept and content of administrative responsibility for violation of meetings, demonstrations, marches and picketing law	10
§ 2. The principles of administrative responsibility for violation of meetings, demonstrations, processions and picketing law	33
§ 3. The mechanism for implementing administrative responsibility for violation of meetings, demonstrations, marches and picketing law	49

Chapter II.

Implementation of administrative responsibility for violation of meetings, demonstrations, marches and picketing law

§ 1. Norms of law in the mechanism of implementation of administrative responsibility for violation of meetings, demonstrations, processions and picketing law	67
§ 2. Legal relations in the mechanism of implementation of administrative responsibility for violation of meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing law	106
§ 3. Enforcement acts in the mechanism of implementation of administrative responsibility for violation of meetings, demonstrations, marches and picketing law	127

Conclusion	147
------------------	-----

Bibliography	151
--------------------	-----

ВВЕДЕНИЕ

Развитие демократических принципов, а также институтов народовластия происходит в сложной и противоречивой обстановке. В этой связи государству необходимо предпринять максимум усилий, для того чтобы обеспечить правопорядок, а также защиту прав граждан при проведении общественно-политических мероприятий. В условиях политической нестабильности в российском обществе происходит рост сепаратистских и экстремистских настроений. В этой связи, как никогда, актуально создание дополнительных правовых и организационных механизмов минимизации недостатков в развитии российской политической системы. Право на организацию, проведение, а также участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании является общедемократической и конституционной ценностью. Оно позволяет гражданам и их объединениям участвовать в политической жизни государства, доводить до власти свои требования, а также отстаивать свои интересы по самому широкому спектру социальных проблем.

В этой связи государство должно создать все необходимые условия, чтобы социально активные граждане, а также институты гражданского общества могли в установленном законом порядке выражать свои мнения на публичных мероприятиях. Однако право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования не является абсолютным. При реализации этого права отдельными гражданами или группой людей не должны нарушаться права других членов общества, создаваться угроза общественному порядку и безопасности граждан. В этой связи в каждом государстве установлена система запретов, ограничений, мер юридической ответственности за нарушение порядка организации или проведения публичных мероприятий. В этой связи совершенно обоснованны требования российского законодательства, касающиеся установления административной ответственности за целый ряд правонарушений в организации и проведении собраний, митингов,

демонстраций, шествий и пикетирования. За последние годы значимость административной ответственности выросла на порядок. В этой связи данный вид юридической ответственности стал играть весьма ощутимую роль в деле обеспечения правопорядка вообще, и при проведении публичных мероприятий в частности.

Административная ответственность как средство обеспечения правопорядка при поведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования позволяет гибко и дифференцированно воздействовать как на организаторов, так и на участников публичных мероприятий, допустивших соответствующие нарушения закона. Этот вид ответственности позволяет не допускать к организации публичных мероприятий лиц, которые ранее совершили соответствующие административные правонарушения, а также гибко подходить к выбору соответствующих санкций к нарушителям законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, которые, как следует из действующего законодательства, могут иметь как имущественный, так и неимущественный характер.

Перечисленные, а также ряд других обстоятельств обуславливают актуальность настоящего диссертационного исследования, превращая институт административной ответственности, установленный за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, в одно из важнейших средств обеспечения правопорядка в общественных местах. Кроме того, административная ответственность за нарушение порядка проведения или организации собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования обеспечивает защиту этой общедемократической ценности, дающей возможность сформировать связь между гражданами (их объединениями) и институтами публичной власти.

Все это диктует необходимость изучения института административной ответственности, установленной за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Административную ответственность можно рассматривать как меру государственного принуждения, которая обеспечивает

соблюдение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании во взаимосвязи с иными социальными институтами. В работе предпринята попытка раскрытие особенности соответствующего вида юридической ответственности, что существенно отличает настоящую диссертацию от иных ранее проведенных исследований по аналогичной проблематике.

В настоящее время в полной мере разработан эффективный административно-правовой механизм реализации мер ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования пока не приходится.

Глава I.

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИИ

§ 1. Понятие и содержание административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании

Право собираться мирно и без оружия является одним из основных прав человека и гражданина. Это право определяется целым рядом международно-правовых документов. Так, Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)¹ определяет, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций, Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах»² признает право на мирные собрания. В пакте говорится, что пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Учитывая международно-правовые стандарты в механизме регулирования права граждан на участие в публичных мероприятиях Конституция России определяет, что граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. В развитие вышеназванных нормативных правовых документов принят Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях,

¹ Российская газета. – 1998. – 10 декабря.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12.

митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»³. Данный закон содержит комплекс норм регулятивного и ограничительного характера, которые определяют порядок проведения публичных мероприятий. Одним из средств обеспечения правопорядка при проведении публичных мероприятий является институт административной ответственности. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающий ответственность за нарушения порядка проведения и организации публичных мероприятий основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора (ст. 1.1).

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. Поэтому – даже принимая во внимание то обстоятельство, что реализация данного права объективно связана с очевидными рисками, опасность наступления которых существенно возрастает в случае неисполнения организаторами публичных мероприятий своих обязанностей. 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.

Под «неправомерное воздействие» сотрудников милиции, стремящихся не допустить проведения публичного мероприятия,

³ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

падают 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»⁴.

Но прежде чем продолжить обсуждение данной проблемы, требующей самого пристального внимания, позволим себе обратиться к истории, так как нам представляется это целесообразным и важным. Итак, если говорить о праве граждан как о таковом на проведение публичных мероприятий, нужно отметить, что впервые механизмы реализации данного права были закреплены в Именном высочайшем Указе Правительствующему сенату 12 октября 1905 г. «Об установлении временных мер в дополнение действующих постановлений о собраниях»⁵, Именном высочайшем Указе Правительствующему сенату от 4 марта 1906 г. «О временных правилах и собраниях»⁶, постановлении временного Правительства от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах»⁷.

Так, в Конституции (основной закон) РСФСР от 10 июля 1918 г. говорилось о том, что в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний РСФСР, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п., предоставляются в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением (п. 15). Конституция РСФСР, утвержденная постановлением XII Всероссийского съезда советов от 11 мая 1925 г., также установила: в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

⁵ См.: Собрание узаконений. – 1905. – № 187. – Ст. 1649.

⁶ См.: Собрание узаконений. – 1906. – № 48. – Ст. 309.

⁷ См.: Вестник Временного Правительства. – 1917. – № 35. – Ст. 81.

собраний РСФСР, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п., предоставить в распоряжение рабочего класса и крестьянства все пригодные для устройства народных собраний помещения (п. 6).

Конституция (основной закон) СССР от 5 декабря 1936 г. в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя гарантировала гражданам свободу собраний и митингов; свободу уличных шествий и демонстраций (ст. 125).

Конституция (основной закон) СССР от 7 октября 1977 г. в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР гарантировала свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод обеспечивалось предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио (ст. 50).

Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 г., которая в начале 90-х годов XX в. трансформировалась в Конституцию Российской Федерации, определяла, что граждане Российской Федерации вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей (ст. 49).

В связи с вышеизложенным нужно отметить, что проблемы, касающиеся организации и проведения публичных мероприятий, нашли свое отражение в трудах ученых конца XIX в. начала XX в. В частности, к данной проблематике обращались такие ученые, как В.Ф. Дерюжинский, И.Т. Тарасов, В.В. Ивановский и др.⁸ Они исследовали специфику публичных мероприятий, при этом нередко обращались к опыту Западной Европы, поскольку законодательство Российской империи в этом вопросе существенно отставало.

И.И. Ивановский детально изучил особенности административно-правового регулирования порядка организации и проведения

⁸ 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.

публичных мероприятий в зарубежных государствах, на основании чего ввел в оборот такой термин как «полиция собраний»⁹.

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.

Право граждан на проведение публичных мероприятий относится к числу неотъемлемых и основополагающих функциональных элементов демократического общества¹⁰. По мнению британского ученого-административиста А.В. Дайси «право собираться есть не что иное, как результат взгляда судов на индивидуальную свободу личности и индивидуальную свободу слова»¹¹.

На протяжении всей истории развития советского конституционного законодательства и до настоящего момента право на свободу собраний, митингов, шествий и демонстраций (1905 г.)¹² обрело свою общественно-политическую самодостаточность, продолжая и далее эволюционировать.

Справедливости ради нужно заметить, что «двигателем» эволюции этого права являются все те же так называемые публичные мероприятия: собрания митинги, шествия, так как в ходе данных публичных мероприятий осуществляется защита гражданами своих субъективных прав.

Посредством публичных мероприятий граждане могут привлечь внимание органов власти к важнейшим социальным проблемам.

⁹ См.: Ивановский В.В. Там же. – С. 193.

¹⁰ См.: Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А. Права и свободы человека и гражданина. – М., 2000. – С. 188.

¹¹ Дайси А.В. Основы государственного права Англии. – М., 1907. – С. 308.

¹² См.: Колосов И.С. Закрепление права на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования в Конституциях РСФСР и СССР // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. – Ставрополь, 2005. – С. 33.

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 лиц¹³.

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.

Как уже отмечалось, демонстрации, митинги, шествия, пикетирования и другие публичные мероприятия играют важную роль в деле построения гражданского общества и правового государства, тем не менее, данные мероприятия проводятся в режиме, определенном законом.

Согласно Конституции России (ст. 55), а также действующему законодательству право граждан на проведение публичных мероприятий может быть ограничено законом, так как, на наш взгляд, реальной угрозой стабильности демократического государства и всего общества является злоупотребление свободой мирных собраний и, в частности, использование ее для выдвижения антиконституционных экстремистских лозунгов, для провоцирования общественных беспорядков и иного посягательства на права и интересы граждан¹⁴.

Государство вынуждено принять соответствующие меры, чтобы оградить себя и своих граждан от этой опасности.

В частности согласно Федеральному конституционному закону РФ от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»¹⁵ Указом

¹³ См.: Дмитриев Ю.А. Свобода манифестаций в СССР. – М., 1991. – С. 32-33.

¹⁴ См.: Коптев Н.В. Административно-правовая охрана порядка организации и проведения публичных мероприятий: Дис.... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 34.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий (ст. 11 данного закона).

В соответствии с Федеральным конституционным законом РФ от 30 января 2002 г. «О военном положении»¹⁶ на основании указов Президента Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, запрещается или ограничивается проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иные массовые мероприятия (ст. 7 данного закона).

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 классификация¹⁷ таковых, поскольку они далеко не однородны.

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, 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.

Характеризуя публичные мероприятия, В.Ф. Дерюжинский говорит о том, что «митинги являются, прежде всего, выразителями

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

¹⁷ См.: Коптев Н.В. Указ. соч. – С. 35.

нужд и интересов народа, который посредством их заявляет о том, что в данное время его тяготит, беспокоит или волнует»¹⁸.

По мнению Д.В. Шутько митинг – это форма организованного выражения общественного мнения, массовой поддержки резолюций, требований и других обращений граждан, проводимая в заранее определенном месте¹⁹.

А 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 резолюции²⁰;

- *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. Гуцин придерживаются мнения, что шествия отличаются от толпы организованностью, следовательно, уличное шествие – это «движение по определенному маршруту, который заранее сообщается органу охраны порядка»²¹;

¹⁸ Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. – С. 64.

¹⁹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М., 1994. – С.189.

²⁰ См.: Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования // Журнал российского права. – 2000. – № 12. – С. 64.

²¹ См.: Скуратов Ю.И. Свобода собраний, митингов и демонстраций // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 35; Гуцин В.В. Демонстрации, шествия, митинги // Народный депутат. – 1990. – № 2. – С. 19.

- **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 наглядной агитации. Л.Л. Попов дает лаконичную формулировку исследуемого понятия: пикетирование – наглядная демонстрация группой граждан своих настроений и взглядов без шествия и звукоусиления²². 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 взгляды²³.

Известно, что понятие и термин (терминологическое словосочетание) «публичное мероприятие» произошли от слов «массовое действо» – т.е. публичное массовое зрелище, в котором участвуют большие массы народа (исполнители и зрители)²⁴.

К данному понятию близко примыкает понятие «манifestация» – обнаружение, проявление, изъяснение чего-либо, например, патриотических чувств; публично-массовые выступления, шествия²⁵.

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 вызвали огромный интерес не только в нашей стране, но и за рубежом. В этой связи представляется необходимым определить, что именно понимается под понятием публичного мероприятия

²² Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. – М., 2001. – С. 568.

²³ См.: Нудненко Л.А. Указ соч. – С. 65.

²⁴ 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.

²⁵ См.: Советский энциклопедический словарь. – М., 1989. – С. 768.

в науке.

Как отмечает В.В. Ларин, публичное мероприятие – это организованное действие (совокупность 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 целом²⁶.

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 публичным²⁷.

Следовательно, опираясь на вышеизложенное, считаем необходимым обратить внимание на то, что массовое мероприятие будет всегда являться публичным.

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

²⁶ 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.

²⁷ См.: Дерюжинский В.Ф. Указ. соч. – С. 102.

сферах²⁸.

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 общественной жизни, духовного и эмоционального удовлетворения²⁹.

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. Эглит³⁰ 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.

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 сферах³¹.

²⁸ См.: Караханов Н.В. Управление горрайорганами внутренних дел при проведении массовых мероприятий. – М., 1992. – С. 6.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ См.: Коптев Н.В. Указ. соч. – С. 28.

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 целях более глубокого исследования сущности, понятия и содержания публичных мероприятий необходимо произвести их классификацию по различным основаниям. Классификация есть расположение изучаемых явлений на основании существенных признаков сходства и различия, «согласно внутренне присущей им последовательности»³².

В нашем случае – это публичные мероприятия, которые весьма многочисленны и разнообразны. Отнесение их к той или иной группе помогает правильно понять социальное назначение и место каждого из них в классификационной системе. Наличие достаточно полной классификации публичных мероприятий имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, в том числе для дальнейшего совершенствования работы государственных органов, в частности, органов внутренних дел по обеспечению законности и общественного порядка при проведении публичных мероприятий. Достаточно продуктивной является точка зрения В.Т. Ковалева относительно разграничения публичных мероприятий. По его мнению основным критерием, позволяющим провести такое разграничение, является функция, свойственная каждой разновидности публичных мероприятий³³.

Изучение специальной литературы и нормативных актов показало, что публичные мероприятия классифицируются преимущественно крупными блоками – в общественно-политические, культурно-массовые и др., и только в отдельных работах

³² См.: Теория государства и права / Под ред. А.М. Васильева. – М., 1983. – С. 74.

³³ См.: Ковалев В.Т. Свобода собраний, митингов, шествий демонстраций: проблемы законодательного регулирования // Самоуправление: теория и практика. – М., 1991. – С. 59.

предпринимается попытка раскрыть содержание этих блоков³⁴. Анализ различных точек зрения по вопросу о классификации публичных мероприятий позволяет сделать определенные выводы.

Основная сложность классификации публичных мероприятий состоит в том, что обстоятельств, влияющих на их содержание и характеристику, очень много. Необходимо помнить, что обстоятельства, влияющие на их содержание и оценку, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга; если это не соблюдается, то классификация страдает определенной односторонностью. Помимо этого крайне важно, чтобы каждая классификация имела бы реальное основание и научно-практическое значение. Классификация публичных мероприятий отчасти носит условный характер, но не может быть произвольной и случайной. Она должна основываться на существенных признаках и специфических особенностях, коренящихся в существе классифицируемого и систематизируемого административно-правового материала.

Но, как нам представляется, дело не в поиске все новых и новых критериев классификации публичных мероприятий, а в отборе тех из них, которые позволяют наиболее четко отграничить и, следовательно, изучить каждую группу публичных мероприятий.

По О.Э. Лейсту «классификация – способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие производные от них признаки каждого из элементов подразделения»³⁵. В практической плоскости классификация обеспечивает научный подход в выборе форм и методов административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка при проведении того или иного публичного мероприятия.

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 конференцию – если собрание устраивалось лицами, живущими в

³⁴ См.: Алоян А.М., Эглит В.И. Указ. соч. – С. 19.

³⁵ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981. – С. 61.

разных местностях³⁶.

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 значения³⁷.

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»³⁸.

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

³⁶ См.: Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. – Харьков, 1925. – С. 219.

³⁷ См.: Деятельность нарядов милиции по охране общественного порядка и безопасности в обычных и особых условиях. – М., 1996. – С. 3.

³⁸ См.: 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.

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;
- 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 безопасности³⁹.

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»⁴⁰.

Понятно, что участие граждан в различных публичных мероприятиях – одна из форм реализации их прав и свобод, закрепленная в Конституции Российской Федерации. 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 вопросов⁴¹.

³⁹ См.: Ивановский В.В. Указ. соч. – С. 195.

⁴⁰ См.: Нечевин Д.К. Указ соч. – С. 92.

⁴¹ См.: Коптев Н.В. Указ. соч. – С. 29; 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

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.

Демократизация общества создает условия для поднятия общественной активности граждан, в том числе посредством участия в публичных мероприятиях, что открывает возможность для активизации количественного фактора волеизъявления граждан и создания новых форм ее выражения. О нарастании общественной активности говорит статистика.

В ходе исследования выявлено, что в период с 1986-1988 гг. в ряде городов и регионов страны состоялось более 250 многолюдных митингов, шествий и демонстраций. При этом некоторые из них носили националистический, экстремистский характер⁴².

В 1998 г. самостоятельными организациями было проведено 2 995 митингов, уличных шествий и демонстраций, а в 1999 г. таких мероприятий зарегистрировано 5 382. Число указанных мероприятий стремительно растет⁴³.

В период с 2000 по 2006 гг. было проведено 499 пикетирований. В них приняли участие 33,6 тыс. чел. Наибольшее количество участников пикетирований отмечалось в г. Москве (4,4 тыс. чел.), Карачаево-Черкесской Республике (3,1) и Ивановской области (1,5).

Граждане России провели 415 блокирований дорог, в них приняли участие 85,2 тыс. чел. Наибольшее количество участников блокирований отмечалось в Республике Дагестан (9,3 тыс. чел.), Чеченской Республике (5), Пермской (4,4) и Ивановской (3,4) областях.

В стране было проведено 678 несанкционированных митингов, шествий, собраний, демонстраций, в которых приняли участие 175,5 тыс. чел. Наибольшую активность проявили жители Республики

в деятельности органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – С. 19 и др.

⁴² См.: Веремеенко И., Воробьев В., Якимов А. Митинги, демонстрации, собрания // Социалистическая законность. – 1989. – № 6. – С. 52.

⁴³ См.: Коптев Н.В. Указ. соч. – С. 25.

Дагестан (17 тыс. чел.), г. Санкт-Петербурга (13,3), Республики Башкортостан (10) и Чеченской Республики (9,7).

Статистика о проведении санкционированных массовых акций на территории Российской Федерации в МВД России не предусмотрена.

Как уже нами отмечалось, в период с 8 января по 31 августа 2007 г. в 73 субъектах Российской Федерации состоялись 1292 акции протеста, в них приняли участие 317,5 тыс. чел. Наибольшее количество акций протеста состоялось в Москве (66 – 3,1 тыс. чел.), Санкт-Петербурге и Ленинградской области (52 – 3,6 тыс. чел.), Московской (46 – 7,2 тыс. чел.) и Новосибирской (42 – 5,3 тыс. чел.) областях.

В структуре массовых акций преобладают митинги (963), пикетирования (254), блокирования автомагистралей, дорог и улиц (53), собрания (13) и шествия (7). Предотвращены 7 попыток перекрытия автомагистралей, дорог и улиц, связанных с повышением тарифов на услуги ЖКХ. Наибольшее количество акций блокирования состоялось в Амурской области (2 – 2,8 тыс. чел.).

Итак, данная 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 мероприятий⁴⁴.

⁴⁴ См.: Кравцов В.М. Указ. соч. – С. 56; Казаков В.А. Охрана общественного порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий. – М., 1986. – С.11; Караханов Н.В. Указ. соч. – С. 34; Емельянов Б.М. Подготовка работников милиции к обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. – М., 1992. – С. 12 и др.

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.

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»⁴⁵ 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 Федерации⁴⁶ 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

⁴⁵ См.: Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4552.

⁴⁶ См.: 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.

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.

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»⁴⁷ определяет, что на территории Российской Федерации запрещаются: ношение гражданами оружия при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других массовых публичных мероприятий» (ст. 6).

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 решений⁴⁸.

Надо сказать, что несмотря на наличие целого ряда

⁴⁷ См.: Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.

⁴⁸ См.: Кравцов В.М. Указ. соч. – С. 20.

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»⁴⁹ 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.

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 норм⁵⁰, т.е. главное назначение юридической ответственности в профилактическом, превентивном применении. Юридическая ответственность в ее личностно-психологическом

⁴⁹ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

⁵⁰ См.: Рыбаков В.А. Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты). – Рязань, 1988. – С. 10.

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 поведения⁵¹.

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 общества⁵².

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 Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, 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

⁵¹ См.: Юридическая психология / Под ред. Ю.В. Чуфаровского. – М., 1998. – С. 244.

⁵² См.: Огурцов Н.А., Наумов А.В. Понятие уголовной ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград, 1969. – С. 159.

административную ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участие в них, а равно принуждение к участию в них.

Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁵³ 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 Российской Федерации, 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. 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

⁵³ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

по защите прав и свобод человека и гражданина – должно использоваться 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.

§ 2. Принципы административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании

В различных государствах установлены меры ответственности за правонарушения при проведении публичных мероприятий. Меры юридической ответственности обеспечивают правопорядок в соответствующей сфере. В этой связи исследование реализации мер административной ответственности за нарушения законодательства при проведении собраний митингов, демонстраций, шествий и пикетирования представляется весьма актуальным и своевременным. Реализация административных наказаний основывается на определенных четко установленных правилах, которые в юридической литературе получили название принципы.

Говоря о принципах реализации административной ответственности за нарушение законодательства собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, необходимо отметить, что в научной литературе этот вопрос практически не исследован, преимущественно анализируются принципы административного процесса или того или иного административного производства⁵⁴.

Исходя из смысла термина «принцип»⁵⁵, означающего начало, основу, правовые принципы определяются как основополагающие идеи, закрепленные в законе. С.С. Алексеев рассматривает принципы в виде комплекса идей, отражающихся в содержании норм права⁵⁶.

Как отмечает С.М. Скворцов, «...правовые принципы не только являются элементом правовой системы, они также лежат в основе практической деятельности различных государственных органов, в том числе и тех, которые по своему назначению призваны обеспечить охрану общественного порядка и борьбу с правонарушениями. При этом принципы определяют не все стороны этой деятельности,

⁵⁴ См.: Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984. – С. 16.

⁵⁵ См.: Толковый словарь иностранных слов / Составитель Н.Л. Шестернина. – М., 1998. – С. 229.

⁵⁶ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1. – М., 1981. – С. 261.

а лишь главные, исходные моменты, из которых, в свою очередь, вытекают положения более частного, конкретного характера»⁵⁷.

Е.В. Скурко рассматривает принципы с различных точек зрения, а именно в статике и динамике правовой системы⁵⁸. Данный подход дает возможность увидеть их многообразие и обосновать их значение в механизме правового регулирования.

Учитывая вышеизложенное, можно сказать, что принципы приобретают значение императивных требований, конкретных правил и обязывают правоприменителя к определенному поведению или устанавливают определенные запреты. Посредством таких идей российское законодательство должно обогащаться общечеловеческими ценностями. Учитывая значение правовых принципов, можно сказать, что качество законов и эффективность правового регулирования во многом зависят от того, как в них сформулированы и раскрыты такие принципы⁵⁹.

Следует сказать, что в КоАП РФ принципы, на которых должен строиться механизм реализации мер административной ответственности, закреплены недостаточно четко, что отражается на качестве применения КоАП РФ вообще и в рассматриваемой нами сфере, в частности.

Если категория «основания административной ответственности» носит материально-правовой характер, то сама категория «административная ответственность» носит процессуальный характер. В этой связи принципы административной ответственности должны носить также процессуальный характер. Учитывая, что принципы административной ответственности являются неразработанной категорией, мы будем использовать наработки по данному вопросу, которые имеются в административном праве вообще.

Принципы административной ответственности – это основополагающие идеи. Однако такой характеристики явно недостаточно.

⁵⁷ Скворцов С.М. Указ раб. – С. 8.

⁵⁸ См.: Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. – 2006. – № 2. – С. 55.

⁵⁹ См.: Жажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 92

Необходимо выявить признак, в соответствии с которым можно отнести то или иное положение к основному и тем самым разработать правовой механизм реализации мер административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Для этого обратимся к научной литературе, в которой исследовались принципы юридической ответственности.

Так, В.И. Маркова, исследуя административную ответственность должностных лиц, выделяет следующую систему принципов их ответственности:

- наличие правовой основы;
- ответственность за деяние;
- ответственность за вину;
- персональность ответственности;
- неотвратимость ответственности;
- соразмерность ответственности содеянному деянию;
- взаимоналожение нескольких видов ответственности;
- гласность;
- принцип срочности;
- равенство перед законом;
- зависимость ответственности лица от занимаемой должности⁶⁰.

Несколько иную классификацию принципов административной ответственности должностных лиц предлагает В.Г. Чмутов.

В частности, В.Г. Чмутов к данным принципам относит:

- законность;
- равенство субъектов проступка и повышенную ответственность должностных лиц;
- гуманность;
- административное усмотрение;
- неотвратимость наказания;
- материальную истину;
- гласность;
- быстроту производства;

⁶⁰ См.: Маркова Е.И. Административная ответственность должностных лиц в СССР: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1976. – С. 64.

- участие общественности⁶¹.

И.А. Галаган к принципам административной ответственности относит:

- законность;
- ответственность за вину;
- индивидуализацию ответственности;
- гуманизм;
- целесообразность ответственности;
- неотвратимость ответственности;
- гласность⁶².

М.Ф. Забалуева выделяет следующую систему принципов административной ответственности должностных лиц:

- законность,
- целесообразность,
- гуманизм,
- ответственность за вину,
- неотвратимость ответственности.

Европейский Суд по правам человека в своих решениях неоднократно подчеркивал, что свобода участия в мирном собрании имеет такое важное значение, что лицо не может быть подвергнуто наказанию – даже из числа наиболее мягких – за участие в публичном мероприятии, которое не было запрещено, если только само не совершило каких-либо порицаемых действий; конкретные лица, участвующие в таком мероприятии, должны нести ответственность за свои действия (постановления от 26 апреля 1991 года по делу «Эзлен (Ezelin) против Франции» и от 23 октября 2008 г. по делу «Сергей Кузнецов против России»).

Характеризуя принципы административной ответственности должностных лиц, М.Ф. Забалуева отмечает, что «...принцип, являясь элементом сущности, выступает в виде установки, положения, от реализации которого зависит непосредственно достижение

⁶¹ См.: Чмутов В.Г. Должностное лицо как субъект административной ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1983. – С. 85.

⁶² См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственно и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – С. 148.

целей определенными средствами. Этим, в свою очередь, объясняется значение и обязательность его реализации. В этой связи непосредственная направленность принципа на достижение преследуемых целей и обязательность его реализации представляют собой основные его черты»⁶³.

Анализ вышеназванных точек зрения позволяет сделать вывод о том, что относительно системы принципов административной ответственности они отчасти совпадают. В частности, многими учеными обращается внимание на такой принцип, как неотвратимость административной ответственности. Связано это с тем, что можно установить меры юридической ответственности, но если они не будут применяться в установленных законом случаях, то в них не будет должного эффекта.

Подтверждение этому мы можем найти у Ш. Монтескье. Философ верно заметил в своей работе «О духе законов»: «...вникните в причины всякой распущенности, и вы увидите, что она протекает от безнаказанности преступлений, а не от слабости наказаний»⁶⁴. Ю.А. Тихомиров также особо отметил, что «...безответственность чиновников снижает эффект закона»⁶⁵.

А.В. Помогалов отмечает, что принцип неотвратимости юридической ответственности – это основополагающее положение, заключающееся в обязательной реакции уполномоченных органов и должностных лиц на правонарушение (выявление, раскрытие, пресечение) и привлечение к ответственности правонарушителя при отсутствии оснований освобождения от нее⁶⁶.

Административная ответственность представляет собой средство принуждения, которое применяется к соответствующим субъектам. В этой связи можно выделить принципы, отражающие статику административной ответственности, а также принципы, отражающие динамику административной ответственности за нарушения

⁶³ См.: Забалуева М.Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата управления: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1987. – С. 31-33.

⁶⁴ Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – С. 233.

⁶⁵ Тихомиров Ю.А. Государство: развитие теории и общественная практика // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 9.

⁶⁶ См.: Помогалов А.В. Неотвратимость юридической ответственности принцип законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 7.

законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Кроме того, необходимо учитывать самостоятельное значение процессуальных принципов, т.к. административная ответственность – это процесс реализации соответствующих санкций. В этой связи институт административной ответственности за нарушение законодательства собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях должен основываться на общих, специальных и процессуальных принципах.

Таким образом, принципы административной ответственности за нарушения законодательства собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, так или иначе, между собой взаимосвязаны и образуют определенную систему, в которой каждый из принципов играет свою роль. Как пишет С.М. Скворцов, «...принципы наложения административных взысканий – это система объективно обусловленных общих руководящих идей, закрепленных в нормах административного права, которыми должен руководствоваться административно-юрисдикционный орган (должностное лицо) при наложении взыскания за административное правонарушение с тем, чтобы достигнуть цели наказания»⁶⁷.

И.А. Галаган, исследуя материальные и процессуальные составляющие административной ответственности, отмечал, что принципами административной (юридической) ответственности являются отражающие ее объективную сущность основополагающие и руководящие идеи, положения, закрепляемые или отражаемые нормами права, в соответствии с которыми строится вся деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению и осуществлению мер, направленных на регулирование общественных отношений, связанных с борьбой и предупреждением правонарушений⁶⁸.

Принципы административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях – это нормативно закрепленные, основополагающие предписания, на которых строится реализация данного правового

⁶⁷ См.: Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984. – С. 10.

⁶⁸ См.: Галаган И.А. Указ. раб. – С 142.

института и которые направлены на достижение целей данного вида юридической ответственности и отражают ее специфику.

Таким образом, принципы реализации административной ответственности за нарушения законодательства собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях образуют определенную систему, в которой каждый из принципов играет свою роль. Названные принципы можно дифференцировать на общие принципы, специальные, а также процессуальные. Их нельзя противопоставлять друг другу, поскольку они находятся в диалектической взаимосвязи. Принципы административной ответственности образуют определенную систему. Как отмечается в научной литературе, «...знание системы принципов юридической ответственности облегчает процесс толкования права, позволяет более точно уяснить и разъяснить смысл норм, предусматривающих юридическую ответственность, и что очень важно – для названия законных, целесообразных и справедливых мер ответственности»⁶⁹.

К общим принципам административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях можно отнести принципы, которые производны от конституционных принципов:

- законности;
- равенства перед законом и правоприменителем;
- неотвратимости ответственности;
- виновности ответственности;
- справедливости и гуманизма.

Процессуальные принципы административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях проявляются в процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Данные принципы также являются производными от конституционных принципов. В частности, к процессуальным принципам административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях можно отнести следующие принципы:

⁶⁹ См.: Помогалов А.В. Указ. раб. – С. 7.

- принцип объективной (материальной) истины;
- принцип равенства перед законом и органом, разрешающим дело;
- презумпция невиновности;
- принцип охраны чести и достоинства,
- принцип обеспечения права на защиту,
- принцип охраны чести и достоинства,
- принцип гласности, публичности;
- принцип ведения производства на государственном языке;
- принцип оперативности и экономичности производства по делам об административных правонарушениях;
- принцип самостоятельности принятия решения,
- принцип ответственности субъекта, принимающего решение по делу о соответствующем административном правонарушении, посягающем на охраняемые законом отношения.

Как отмечает А.Ю. Якимов, данный принцип нуждается в особом законодательном закреплении⁷⁰.

С учетом вышесказанного можно сделать вывод о том, что принципы применения мер административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях – это система объективно обусловленных общих руководящих идей, закрепленных в нормах административного права, которым и должен руководствоваться субъект применения мер административной ответственности, с тем чтобы были достигнуты цели наказания.

В механизме назначения наказаний, кроме общих и процессуальных принципов, особую роль играют специальные принципы административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Они отражают специфику рассматриваемого вида юридической ответственности.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях образуют систему,

⁷⁰ См.: Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 5.

в которой они, так или иначе, связаны и взаимообусловлены. В системе принципов производства по делам об административных правонарушениях можно выделить социально-правовые и специальные принципы. Принципы производства по делам об административных правонарушениях – это основные, руководящие положения, закрепленные непосредственно или косвенно в процессуальных нормах, определяющие содержание и форму всего производства и его отдельных стадий, имеющие обязательный характер для всех участников административного дела, защищающие законные интересы личности, государства и общества в целом⁷¹.

К социально-правовым принципам относятся те принципы, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в административно-юрисдикционной деятельности независимо от уровня и места того или иного органа, должности лица, рассматривающего то или иное административно-юрисдикционное дело. Так, к социально-правовым принципам относятся: гуманизм, социальная справедливость, демократизм, сочетание гласности и профессиональной тайны и др. Эти идеи-принципы не все закреплены в законодательстве, однако они должны пронизывать все производство по делам об административных правонарушениях, посягающих на отношения в рассматриваемой сфере.

К одному из специальных принципов производства по делам об административных правонарушениях за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях относится *принцип законности*. Он прямо вытекает из Конституции России (ст. 15), ст. 1.6 КоАП России «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением». Как отмечает В.И. Краснов, «... принцип законности в применении административной ответственности – это закрепленное в законодательстве РФ об административных правонарушениях и законодательстве, регламентирующем деятельность субъектов административной юрисдикции, общеобязательное требование, имеющее своим содержанием

⁷¹ См.: Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987. – С. 45.

строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов субъектами административно-юрисдикционных правоотношений. Законность означает строгую детальную регламентацию оснований и порядка применения административной ответственности⁷².

Принцип объективной (материальной) истины неразрывно связан с предыдущим принципом. Законодательным закреплением этого принципа является указание в статье 24.1 КоАП России. Так, задачами производства по делам об административных правонарушениях являются: всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение всех обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выяснение причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, посягающих на отношения в сфере проведения публичных мероприятий.

Следующий важный принцип производства по делу об административном правонарушении – *принцип равенства перед законом*. Согласно данному принципу лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ст. 1.4 КоАП России).

Названный принцип применения мер административной ответственности самым непосредственным образом связан с *принципом индивидуализации ответственности*. С.М. Скворцов пишет о том, что индивидуализация наказания – важнейший принцип наложения административных наказаний.

Необходимость законодательного закрепления этого принципа очевидна, поскольку выбор справедливой меры наказания возможен лишь тогда, когда правоприменительный орган (должностное лицо), наделенный административно-юрисдикционными полномочиями, может в своей деятельности опираться на четкие правовые предписания, предусматривающие учет обстоятельств конкретного

⁷² См.: Краснов В.И. Принцип законности в применении административной ответственности: Автореф. дис. ... канд. наук. – Воронеж, 2003. – С. 9.

правонарушения и личности нарушителя⁷³.

Как отмечается в научной литературе, «...важной предпосылкой реализации принципа индивидуализации наказания следует считать учет имущественного положения виновного. Причем это требование имеет значение не только тогда, когда мерой наказания избран административный штраф, но и в случаях применения иных мер воздействия»⁷⁴. Относительно принципа равенства юридической ответственности вообще и административной в частности существуют различные суждения. Связано это с тем, что в законодательстве установлены различного рода иммунитеты от применения мер юридической ответственности. В этой связи в научной литературе справедливо ставится вопрос о формировании административно-деликтных иммунитетов⁷⁵.

Одним из важнейших принципов производства по делам об административных правонарушениях является *презумпция невиновности*. Суть данного принципа состоит в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном законом, установлена вступившим в законную силу постановлением должностного лица органа, рассматривающего дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Развивая содержание принципа презумпции невиновности, П.П. Сергун пишет о том, что «...данный принцип – это объективное правовое положение, которое выражает мнение государства и виновности лица, а не мнение участников данного производства. Обязанность доказывания вины лица в совершении административного правонарушения ложится на уполномоченных должностных

⁷³ См.: Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984. – С. 15.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ См.: Поддубный А.О. Административно-деликтные иммунитеты // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С. 37.

лиц, органов, уполномоченных рассматривать данную категорию дел»⁷⁶.

В силу вытекающего из ст. 49 Конституции Российской Федерации принципа презумпции невиновности обязательным условием привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия за участие в этом публичном мероприятии большего, чем было указано в уведомлении о его проведении, количества участников является наличие его непосредственной вины в превышении предполагаемого числа участников публичного мероприятия. При этом – поскольку лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности такого лица должны толковаться в его пользу – при разрешении вопроса о применении к организатору публичного мероприятия административных санкций особое внимание должно уделяться выяснению того, имелась ли у него объективная возможность составить адекватное представление о подлинном числе участников публичного мероприятия. Кроме того, привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности за неисполнение указанной обязанности не исключает правовой оценки действий (бездействия) и решений уполномоченных представителей органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо органа внутренних дел, в том числе на предмет их ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей по оказанию содействия организатору публичного мероприятия и обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при его проведении.

С принципом обеспечения права на защиту самым тесным образом связан принцип *двухступенности* производства по делу об административном правонарушении за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Так, согласно ст. 30.1 КоАП России постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано: лицом, в

⁷⁶ См.: Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987. – С. 60.

отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законными представителями, защитником. Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом органа административной юрисдикции, – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска срока, по ходатайству лица, подающего жалобу, он может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу (ст. 30.3 КоАП России).

Принцип ведения производства по делу об административном правонарушении на государственном языке. Так, производство по делу об административном правонарушении за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях ведется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находится судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 24.2 КоАП России).

Принцип гласности также присущ производству по делу об административном правонарушении. Дело об административном правонарушении за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях подлежит открытому рассмотрению, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если это требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится органом, должностным лицом,

рассматривающим дело, в виде определения (ст. 24.3 КоАП России).

Принцип публичности производства по делам об административных правонарушениях за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях состоит в том, что производство по делу об административном правонарушении регламентирует порядок применения одного из видов публично-правовой ответственности – административной ответственности.

Меры административной ответственности (административные наказания) устанавливаются государством; инициатива в возбуждении дела об административном правонарушении целиком находится в ведении государства и принадлежит юрисдикционным, а также контрольно-надзорным органам; рассмотрение данной категории дел также носит характер публичности, официальности с обязанностью должностных лиц, рассматривающих дело, исследовать все обстоятельства и выявить объективную истину по делу, исключая односторонний подход при вынесении постановления; законодательно определен перечень органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; государство заинтересовано не только в правильном ведении производства по делу об административном правонарушении, но и в предупреждении совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (п. 1 ст. 3.1 КоАП России). Согласно ст. 29.13 КоАП России должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствующих его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

Одними из наиболее существенных принципов производства по делам об административных правонарушениях за нарушения законодательства собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях являются *принципы оперативности и экономичности производства*. Данные принципы проявляются в том, что дело об административном правонарушении рассматривается

в 15-дневный срок со дня получения должностным лицом, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела, срок рассмотрения дела может быть продлен должностным лицом, рассматривающим дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока уполномоченное должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, которое посягает на общественные отношения в сфере поведения публичных мероприятий, выносит мотивированное определение. Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания. С.М. Скворцов пишет о том, что принцип экономии карательных мер следует рассматривать как проявление принципа гуманизма. Проявлением принципа экономии карательных мер в административном праве является и то, что административные наказания имеют, как правило, разовый характер ⁷⁷.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что постановление по делу об административном правонарушении, в общем порядке, не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП России). Законом предусмотрены случаи, когда назначение наказания осуществляется без составления протокола (ст. 28.6 КоАП России). В этом также может заключаться реализация принципов оперативности и экономичности производства по делу об административном правонарушении.

Следующими взаимосвязанными принципами производства по делу об административном правонарушении являются *принцип непосредственности* и *принцип устности* производства. Данные

⁷⁷ См.: Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984. – С. 15.

принципы закреплены в ст. 29.7 КоАП России. Согласно данной статье при рассмотрении дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. Иными словами, законом предусмотрено получение доказательств из первоисточника, а методом их исследования является устное общение с участниками производства.

С вышерассмотренными принципами тесно связан *принцип непрерывности производства* по делу об административном правонарушении. Проявлением данного принципа можно считать то, что согласно ст. 29.7 КоАП России «Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении» перед рассмотрением дела об административном правонарушении объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основе какого закона привлекается к административной ответственности, а завершается производство по делу об административном правонарушении объявлением постановления по делу об административном правонарушении.

Принцип самостоятельности принятия решения по делу об административном правонарушении находит свое выражение в следующем. Согласно ст. 26.11 КоАП России «Оценка доказательств» должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

В завершении рассмотрения данного вопроса необходимо отметить, что перечисленные принципы во многом определяют содержание производства по делам об административных

правонарушениях, а также применения мер административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

§ 3. Механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании

Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании реализуется посредством соответствующего правового механизма.

В научной литературе достаточно много определений механизма правового и административно-правового регулирования. С.С. Алексеев определил данную категорию как взятую в единстве совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения⁷⁸. Кроме того, С.С. Алексеев говорит о том, что в таком виде механизм правового регулирования позволяет не только собрать вместе основные явления правовой действительности, но и представить их в работающем, системно воздействующем виде⁷⁹.

Составляющими элементами механизма правового регулирования, по мнению С.С. Алексеева, являются: правовые нормы, правоотношения, акты применения норм права, правовая культура и правосознание.

При этом С.С. Алексеев отмечает, что процесс правового регулирования выключает в себя три основные стадии: регламентирование общественных отношений, действие юридических норм, реализация субъективных юридических прав и обязанностей. Трех названным стадиям, по мнению С.С. Алексеева, соответствуют три основных элемента, или части механизма правового регулирования: юридические нормы; правоотношения; акты

⁷⁸ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1966. – С. 30.

⁷⁹ См.: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 364.

реализации субъективных юридических прав и обязанностей. В качестве неосновных элементов механизма правового регулирования С.С. Алексеев называет нормативные юридические акты, а также правосознание и правовую культуру⁸⁰.

Л.С. Явич к вышеизложенным составляющим механизма правового регулирования добавляет законность и правопорядок⁸¹.

А.В. Малько механизм правового регулирования определяет как систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права⁸².

Анализ данного определения позволяет констатировать, что в данном случае он определяет механизм правового регулирования через понятие его цели – обеспечение беспрепятственного продвижения интересов субъектов к ценностям.

В.Н. Хропанюк под механизмом правового регулирования понимает систему правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства⁸³.

Т.Н. Радько определяет механизм правового регулирования как систему правовых средств (элементов), осуществляющих одновременное взаимосвязанное регулирование общественных отношений определенного вида⁸⁴.

А.П. Корнев говорит о том, что система административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества, именуется механизмом правового регулирования. В структуру этого механизма А.П. Корневым включаются: нормы административного права и его принципы, акты толкования норм административного права, акты применения норм административного права, административно-правовые отношения. Каждый элемент механизма

⁸⁰ См.: Там же. – С. 34.

⁸¹ См.: Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. – М., 1961. – С. 26.

⁸² См.: Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997. – С. 625.

⁸³ См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1995. – С. 341.

⁸⁴ См.: Радько Т.Н. Теория государства и права. – М., 2001. – С. 319.

административно-правового регулирования выполняет специфическую роль в регулировании поведения людей и возникающих на его основе общественных отношений⁸⁵.

В настоящее время наблюдается такая ситуация, когда один и тот же термин несет разную смысловую нагрузку в зависимости от целого ряда факторов, контекста работы, особенностей авторского подхода к исследуемой проблеме и т.п. Вместе с тем в любой отрасли знаний происходят, по мере углубления и расширения знаний, уточнение понятий и определений, пересмотр устоявшейся терминологии. Но в любом случае, как справедливо заметил С.С. Алексеев, «нельзя забывать важнейших требований, предъявляемых к научной терминологии, – ее однозначности, строгой определенности, ясности, устойчивости, совместимости со всем комплексом употребляемых в науке терминов. Обогащение понятийного аппарата науки должно происходить не за счет утраты точности терминов, так как утрачивается координация научных понятий»⁸⁶.

В целом концепция, разработанная С.С. Алексеевым, признается многими учеными-правоведами, но является далеко не единственной.

Таким образом, необходимо констатировать, что понятие данного феномена общей теорией права было выработано в итоге дискуссии о правовом регулировании. А.П. Шергин, отмечает, что «проблемы механизма регулирования не получили достойного внимания в современной юридической литературе, особенно в административном праве, так как усилия ученых-административистов были ориентированы на разработку преимущественно отдельных элементов рассматриваемого механизма (административно-правовых норм, административных правоотношений и др.). В большинстве учебников по административному праву этому фундаментальному понятию вообще не уделяется внимания. Следует сказать, что каждый элемент механизма административно-правового регулирования выполняет специфическую роль в регулировании поведения людей и возникающих на его основе общественных отношений»⁸⁷.

⁸⁵ См.: Корнев А.П. Административное право России. – М., 2000. – С. 44.

⁸⁶ Алексеев С.С. Общая теория права. – Т. 1. – М., 1981. – С. 35.

⁸⁷ См.: Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового

Механизм административно-правового регулирования реализации мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании представляет собой самостоятельную систему правовых средств, при помощи которых осуществляется регулирование соответствующих юрисдикционных отношений.

Следует отметить, что к настоящему времени проделана значительная и плодотворная работа по исследованию этой важной правовой категории, но остается еще много нерешенных и дискуссионных вопросов относительно существования административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Но перед исследованием данного вида юридической ответственности все же представляется необходимым кратко рассмотреть ряд теоретических положений, касающихся существования юридической ответственности, поскольку и относительно данной проблемы в юридической литературе имеются различные мнения, точнее сказать единого мнения по этим вопросам так и не выработано.

Как отмечает К.С. Лиховидов, «...длительная дискуссия юристов по данной проблематике оказалась весьма плодотворной. Она, во-первых, показала, каким многофакторным феноменом является ответственность, во-вторых, позволила выявить разнообразные черты содержания различных видов юридической ответственности, в-третьих, привела к выводу о необходимости дифференцированного подхода к ответственности в зависимости от сферы социальных отношений и социальной роли субъектов ответственности»⁸⁸.

Юридическая ответственность, являясь проявлением связи и взаимной ответственности личности и государства, – это один из существенных гарантов правопорядка, общественных и личных интересов граждан в Российской Федерации. Государство берет на себя обязанность защитить физических и юридических лиц и само себя от противоправных виновных деяний, посягающих на

регулирования // Административное и административно-процессуальное право. – М., 2004. – С. 100.

⁸⁸ См.: Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 19.

защищаемые российским правом ценности. Понятие юридической ответственности – основная дефиниция всей теории ответственности, ее конструкция определяет место и роль рассматриваемого правового явления в системе права. При определении общего понятия юридической ответственности необходимо исходить, по крайней мере, из двух следующих посылок: во-первых, каково назначение института юридической ответственности в правовом регулировании, во-вторых, каковы общие для всех видов ответственности родовые свойства, не содержащие в себе несущественные случайные видовые признаки⁸⁹.

Так, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский утверждали, что юридическая ответственность есть сочетание трех элементов. Они определяют юридическую ответственность как меру государственного принуждения, основанную на юридическом общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающуюся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничений личного или имущественного порядка⁹⁰.

С.С. Алексеев еще в 70-х годах XX в. отмечал, что сущность юридической ответственности состоит в обязанности лица претерпевать меры государственного принудительного воздействия за совершенное правонарушение. Это мнение он отстаивал и позже⁹¹. И.С. Самощенко полагает, что юридическая ответственность есть особое, предусмотренное и урегулированное нормами права отношение между нарушителем требований права и государством в лице его определенных органов⁹². Отсюда «юридическая ответственность» трактуется в правовой литературе неоднозначно.

Одни авторы сводят ее только к разновидностям санкций, другие под ней подразумевают сам процесс их применения. Третьи представляют ее в виде охранительного правоотношения, возникающего

⁸⁹ См.: Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. – М., 2004. – С. 23.

⁹⁰ См.: Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. – М., 1961. – С. 314.

⁹¹ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. – Свердловск, 1972. – С. 371.

⁹² См.: Теория государства и права / Под ред. А.И. Денисова. – М., 1972. – С. 500.

между нарушителем и государственными органами. Но во всех случаях юридическая ответственность – это специфическая обязанность претерпевания лишений личного и материального характера за совершенное правонарушение в соответствии с санкцией нарушенной нормы права.

Так, В.Н. Хропанюк полагает, что юридическая ответственность означает применение санкций правовых норм, указанных мер ответственности⁹³. Некоторые ученые понимают данное понятие в широком и узком смысле слова⁹⁴. Но, несмотря на различие мнений авторов данных концепций в подходах к сущности юридической ответственности, в них выражается, по существу, два аспекта одно и того же общественного отношения: первые рассматривают юридическую ответственность с позиции совершения определенных функций государственным аппаратом⁹⁵, вторые переносят центр тяжести на правовое положение правонарушителя⁹⁶.

В связи с этим юридическая ответственность выступает как проявление одного из способов правового регулирования – в виде наложения запретов. Запрещение, по мнению С.С. Алексеева, есть «... возложение на лиц обязанностей воздерживаться от совершения действий определенного рода»⁹⁷. Исходя из этого, мы имеем дело с охранительным правовым институтом, который регулирует общественные отношения преимущественно посредством запретов. Как отмечает Н.С. Малеин, «...если запреты не сковывают свободу и инициативу граждан, то ответственность за нарушение запретов направлена не на подавление свободы, а служит гарантом и защитой свободы и прав личности»⁹⁸. В.В. Курочкина говорит о том, что «юридическая ответственность выступает как проявление одного из

⁹³ См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1993. – С. 242.

⁹⁴ См.: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1996. – С. 240-241.

⁹⁵ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. – М., 1981. – С. 359.

⁹⁶ См.: Сыроватская Л.А. Ответственность по советскому трудовому праву. – М., 1974. – С. 183.

⁹⁷ Алексеев С.С. Теория права. – М., 1997. – С. 157.

⁹⁸ Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 23.

способов правового регулирования в виде наложения запретов»⁹⁹.

Как отмечает А.П.Шергин, «...каждый вид юридической ответственности обладает только присущими ему признаками, занимает свою нишу в юрисдикционном механизме защиты общественных отношений»¹⁰⁰.

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 общества¹⁰¹.

Говоря об административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании необходимо отметить, что в КоАП РФ имеется целый ряд составов предусматривающих ответственность, как для участников, так и для организаторов публичных мероприятий.

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

⁹⁹ См.: Курочкина В.В. Проблемы правового регулирования материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 12.

¹⁰⁰ Основные институты административно-деликтного права / Под ред. А.П. Шергина. – М., 1999. – С. 26.

¹⁰¹ См.: Огурцов Н.А., Наумов А.В. Понятие уголовной ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград, 1969. – С. 159.

организационных проблем¹⁰².

В результате каких либо социально-экономических, политических изменений в стране либо в отдельно взятом регионе (например, повышение тарифов, в том числе на услуги ЖКХ пошлин и т.д.) может произойти всплеск протестной активности, как на территории субъекта, так и на всей территории Российской Федерации.

Кроме того, в текущем году с учетом внесенных изменений в федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», касающихся упрощения порядка образования политических партий, количество организованных публичных мероприятий вновь зарегистрированными политическими партиями будет возрастать (*в настоящее время в Минюсте официально зарегистрировано 53 политические партии*), в связи с чем доля публичных мероприятий, организованных группой граждан будет снижаться.

Приведем пример из судебной практики. Как следует из постановления Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 1997 г.¹⁰³ 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

¹⁰² 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.

¹⁰³ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1998. – № 3.

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 Российской Федерации

граждане Российской Федерации 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 намечено на 11 часов. Таким образом, у Кузнецова и его 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 Российской Федерации об административных правонарушениях и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁰⁴.

Следует особо подчеркнуть, что меры административной ответственности, применяемые в сфере организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, устанавливаются только федеральным законодательством¹⁰⁵.

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 Российской Федерации, политических партий, других общественных

¹⁰⁴ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Административная юрисдикция. – М., 2005. – С. 34.

¹⁰⁵ 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.

объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Одним из принципов проведения публичных мероприятий выступает законность – соблюдение положений Конституции Российской Федерации, указанного выше Федерального закона, иных законодательных актов Российской Федерации (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 Российской Федерации или орган местного самоуправления должен быть уведомлен о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником).

По мнению Европейского Суда по правам человека, уведомительный (и даже разрешительный) порядок организации публичного мероприятия обычно не посягает на существо права на свободу собраний и не является не совместимым со ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; он не только позволяет примирить это право, в частности, с правом на свободное передвижение и законными интересами других лиц, но и служит предотвращению беспорядков и преступлений, а также дает возможность властям принять разумные и целесообразные меры для обеспечения надлежащего проведения любого собрания, митинга или иного мероприятия политического, культурного и иного характера; при этом Европейский Суд по правам человека полагает, что перед ним не стоит задача стандартизации существующих в Европе систем, к числу которых относится и российский порядок, определяемый как уведомление и согласование.

К организации публичного мероприятия относятся: оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления; проведение предварительной агитации; изготовление и распространение средств наглядной агитации; другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и

проведения публичного мероприятия.

Действия (бездействие), повлекшие создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной заполняемости 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»¹⁰⁶ 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 Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных

¹⁰⁶ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

на то пограничных органов.

Несмотря на достаточно большое количество составов административных правонарушений установленных в рассматриваемой сфере, говорить о том, что в настоящее время созданы все необходимые юрисдикционные средства обеспечения правопорядка при проведении публичных мероприятий, пока не приходится.

В науке административного права институт административной ответственности определяется далеко не однозначно. В этой связи И.В. Максимов отмечает, что административная ответственность в научном плане – понятие достаточно сложное, многомерное и полифункциональное¹⁰⁷.

Традиционно административная ответственность определяется как особый вид юридической ответственности, которая является составной частью административного принуждения и обладает всеми его качествами¹⁰⁸.

В научной литературе также отмечается, что административная ответственность используется как важное средство правовой охраны, борьбы с особым видом нарушений – административными правонарушениями, опасность которых заключается в их значительной распространенности¹⁰⁹.

Кроме того, административная ответственность – это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение¹¹⁰. Д.М. Овсянко определяет административную ответственность как применение наказания за административные правонарушения соответствующими органами и должностными лицами с целью оказать

¹⁰⁷ См.: Максимов И.В. Концепции позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право. – 2006. – № 8. – С. 29.

¹⁰⁸ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2000. – С. 477.

¹⁰⁹ См.: Хаматова С.Х. Административно-правовое регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 153.

¹¹⁰ См.: Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. – М., 2000. – С. 337.

воспитательное воздействие на нарушителя и других лиц¹¹¹.

А.Б. Агапов пишет о том, что административная ответственность представляет собой меры принудительного воздействия, применяемые к (физическому, юридическому) лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие имущественные (неимущественные) права нарушителя либо устанавливающие его дополнительные обязанности¹¹².

Следует также отметить, что в научной литературе также отмечается, что административная ответственность – это совокупность материальных и процессуальных норм. Исходя из данного подхода к институту административной ответственности, Ю.М. Козлов отмечает, что важная черта административной ответственности состоит в том, что ее можно рассматривать как совокупность материальных и процессуальных правоотношений. Административная ответственность вызывает к жизни совокупность материально-деликтных отношений, которые порождаются совершением конкретного правонарушения, и административно-процессуальных отношений, которые связаны с необходимостью собрать материалы о правонарушении и лице, его совершившем, рассмотреть дело, вынести законное, обоснованное и справедливое решение, обеспечить его исполнение¹¹³.

О.С. Рогачева, исследовав институт административной ответственности, пишет о том, что административная ответственность – особый вид юридической ответственности, мера административно-правового принуждения, состоящая в применении санкций административно-правовых норм судьями, иными уполномоченными органами, в предусмотренном законом процессуальном порядке к субъекту, совершившему административное правонарушение, выразившееся в привлечении к административной ответственности либо освобождении от нее¹¹⁴.

¹¹¹ См.: Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1994. – С. 54.

¹¹² См.: Агапов А.Б. Административная ответственность. – М., 2004. – С. 18.

¹¹³ См.: Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Указ. раб. – С. 339.

¹¹⁴ См.: Рогачева О.С. Административная ответственность. – Воронеж, 2005. – С. 20.

А.В. Мурашев определяет административную ответственность как отрицательную государственно-правовую оценку административного правонарушения и лица, его совершившего, путем наложения на виновного административного взыскания, повлекшего для него обязанность претерпевать лишения, определенные административно-юрисдикционным органом в пределах санкции нарушенной нормы, а также исполнение этой обязанности под воздействием государственного принуждения в целях воспитания граждан и предупреждения новых правонарушений¹¹⁵.

Анализ юридической литературы позволяет сделать вывод о том, что административная ответственность иногда отождествляется с административными наказаниями. Данная позиция не совсем точно отражает сущность административной ответственности, существенно сужает ее рамки. Подобная точка зрения, возможно, основана на том, что КоАП РФ определяет, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения (ст. 3.1).

Как отмечает С.М. Скворцов, административная ответственность и административное взыскание тесно взаимосвязаны. Тем не менее данные категории далеко не идентичны. Основное их сходство заключается в том, что единственное основание их возникновения – противоправное поведение; они непосредственно связаны с осуществлением государственно-принудительного воздействия, а следовательно, с неблагоприятными последствиями для правонарушителя, изменением его правового статуса; освобождение от ответственности одновременно освобождает и от наказания, неприменение наказания не всегда связано с освобождением от ответственности. Наряду со сходством административная ответственность имеет принципиальные отличия от административного взыскания. Наказание и ответственность преследуют различные цели, если ответственность наступает безусловно, то взыскание – относительно, обусловлено определенными факторами¹¹⁶.

¹¹⁵ См.: Мурашев А.В. Освобождение правонарушителей от административной ответственности органами внутренних дел. – М., 1985. – С. 7.

¹¹⁶ См.: Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984.

Данная точка зрения находит свою поддержку в современной юридической литературе. В частности, К.С. Бельский отмечает, что административная ответственность представляет собой меры административного (судебного) органа, принятые в отношении административного правонарушения, в процессе реализации которых с правонарушителя истребуется объяснение о совершенном деянии. Само деяние подвергается официальной (правовой) оценке, и на основе этой оценки к лицу применяется одно из административных наказаний¹¹⁷.

И.А. Галаган в свое время писал, что под административной ответственностью следует понимать применение в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами административных взысканий к виновным в совершении административных проступков, сформулированных в санкциях административно-правовых норм, содержащих государственное и общественное осуждение, порицание их личности и противоправного деяния, выражающихся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующих цели их наказания, исправления и перевоспитания, а также охраны общественных отношений в сфере государственного управления¹¹⁸.

А.В. Мурашев определяет административную ответственность как отрицательную государственно-правовую оценку административного правонарушения и лица, его совершившего, путем наложения на виновного административного взыскания, повлекшего для него обязанность претерпевать лишения, определенные административно-юрисдикционным органом в пределах санкции нарушенной нормы, а также исполнение этой обязанности под воздействием государственного принуждения в целях воспитания граждан и предупреждения новых правонарушений¹¹⁹.

– С. 15.

¹¹⁷ См.: Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. – М., 2004. – С. 655.

¹¹⁸ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственно и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – С. 41.

¹¹⁹ См.: Мурашев А.В. Освобождение правонарушителей от административной ответственности органами внутренних дел. – М., 1985.

Е.В. Трегубова пишет, что административная ответственность как институт российского права является одним из видов юридической ответственности, основанием которой является административное правонарушение, совершенное деликтоспособным субъектом и состоящее в применении в установленном порядке к данному субъекту административного наказания, которое собственно и является мерой данного вида юридической ответственности¹²⁰.

Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании носит процессуальный характер, в этой связи некорректно предписание КоАП России о том, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения (ст. 3.1). Такой подход не согласуется с принципом презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях, в котором ответственность и наказание далеко не всегда совпадают. В этой связи в КоАП РФ необходимо раскрыть содержание административной ответственности, а также дать определение административному наказанию.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что административная ответственность – это мера административного принуждения, которая применяется за совершение административного правонарушения. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании реализуется в административно-процессуальном порядке путем применения санкций норм Особенной части КоАП РФ, а также предписаний законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Также можно сказать, что административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании – это мер административного принуждения применяемая исключительно в судебном порядке и состоящая

– С. 7.

¹²⁰ См.: Трегубова Е.В. Правовой запрет в механизме реализации административной ответственности // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 10. – С. 60.

в возложение на виновное лицо как имущественных, так и неимущественных санкций, а также влекшая за собой ряд правоограничений, в течение срока действия административного наказания. В завершении рассмотрения обозначенного вопроса можно сделать вывод о том, что механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании носит комплексный характер, в него включены нормы различных отраслей права, обусловлено это тем, что право на организацию и проведение публичных мероприятий может быть обеспечено только при комплексном использовании всей совокупности правовых средств.

Глава II.

РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИИ

§ 1. Нормы права в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании

Исследование позволяет сделать вывод о том, что впервые нормы, определяющие порядок проведения публичных мероприятий, были закреплены в именном высочайшем Указе Правительствующему сенату 12 октября 1905 г. «Об установлении временных мер в дополнение действующих постановлений о собраниях»¹²¹, именном высочайшем Указе Правительствующему сенату от 4 марта 1906 г. «О временных правилах и собраниях»¹²², постановлении временного Правительства от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах»¹²³ и др.

В советский период право граждан на проведения публичных мероприятий в том или ином виде было закреплено в конституциях.

Вплоть до 2004 г. нормативно-правовое регулирование права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации осуществлялось в соответствии с указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР»¹²⁴, с некоторыми изменениями продленного указом Президента РФ от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий,

¹²¹ См.: Собрание узаконений. – 1905. – № 187. – Ст. 1649.

¹²² См.: Собрание узаконений. – 1906. – № 48. – Ст. 309.

¹²³ См.: Вестник Временного Правительства. – 1917. – № 35. – Ст. 81.

¹²⁴ См.: Ведомости ВС СССР. – 1988. – № 31. – Ст. 504.

демонстраций и пикетирования»¹²⁵. При этом устанавливалось, что нормы упомянутого указа Президиума Верховного Совета СССР будут применяться до принятия соответствующего закона Российской Федерации. Режим проведения публичных мероприятий в Москве определялся указом Президента РФ от 24 мая 1993 г. «Об утверждении Временного положения о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города»¹²⁶.

Как отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уже одно то, что такое временное положение сохранялось на протяжении двенадцати последующих лет, позволяет понять, как непросто решался вопрос о выработке механизма реализации конституционного права граждан на мирные собрания. С учетом этого нельзя не сказать о том, что принятый 19 июня 2004 г. Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» стал большим шагом вперед в развитии российской демократии¹²⁷.

Ответственность за нарушение режима организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований предусмотрена в КоАП РФ и УК РФ.

Формы реализации норм административного права в механизме реализации ответственности за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Исследуя нормы административного права в механизме правового регулирования ответственности, складывающихся в связи с организацией и проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, необходимо несколько слов сказать формах их реализации. Как известно, форма есть внешнее выражение содержания.

¹²⁵ См.: Ведомости СНД и ВС. – 1992. – № 22. – Ст. 1216.

¹²⁶ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 22. – Ст. 2023.

¹²⁷ См.: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания» // Российская газета. – 28 июня. – 2007.

Применительно к административно-правовому регулированию общественных отношений, возникающих в связи с реализацией законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях можно отметить, что форма указывает на способ реализации соответствующей нормы административного права.

Как отмечается в научной литературе, реализация административно-правовых норм означает практическое использование содержащихся в них правил проведения в целях регулирования управленческих отношений, то есть приведение в жизнь содержащихся в них различным образом выраженных волеизъявлений. В данном процессе участвуют все стороны управленческих отношений, но по-разному, т.е. в соответствии с их административно-правовым статусом¹²⁸.

Реализация норм административного права так же, как и норм других отраслей права, представляет собой не что иное, как процесс практического претворения в жизнь выраженной в нормах государственной воли субъектами административного права. Реализация выражается в поведении субъекта права, которое должно соотноситься с правилами норм¹²⁹.

Традиционно выделяются четыре формы реализации норм административного права: *соблюдение, исполнение, использование и применение*.

Соблюдение как форма реализации нормы административного права характеризуется тем, что субъект административного права точно следует предписаниям соответствующей нормы административного права, совершая определенные действия или не совершая никаких действий.

Исполнение как форма реализации нормы административного права характеризуется активными позитивными действиями по исполнению возложенной на субъект административного права обязанности.

Согласно Федеральному закону РФ от 19 июня 2004 г.

¹²⁸ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 62.

¹²⁹ См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – С. 52.

«О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹³⁰ уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения (ст. 7).

Использование как форма реализации нормы административного права характеризуется добровольным совершением субъектом административного права правомерных действий, которые связаны с осуществлением тех или иных субъективных прав в сфере организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Участниками публичного мероприятия признаются граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем (ст. 6).

Применение как форма реализации нормы административного права характеризуется государственно-властным, исполнительно-распорядительным характером. Сущность применения административно-правовых норм состоит в действиях компетентных органов государства и их должностных лиц по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую административно-правовую норму и в принятии государственно-властного решения, то есть разрешении на основе административно-правовых норм индивидуально-конкретных управленческих дел¹³¹.

Виды норм права в механизме реализации административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетировании. Говоря о нормах административного права в механизме административно-правового регулирования общественных

¹³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

¹³¹ См.: Коренев А.П. Указ соч. – С. 54.

отношений, складывающихся в связи с реализацией мер ответственности в рассматриваемой сфере, нельзя не коснуться вопросов классификации данных норм. Классификация позволит увидеть разнообразие норм административного права, которые действуют в данном механизме. Итак, нормы административного права, действующие в сфере реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетировании, достаточно разнообразны, и в этой связи их можно классифицировать по: *предмету регулирования; сфере применения; соподчиненности; методу регулирования; форме предписания; пределу действия; построению.*

По предмету регулирования нормы административного права, задействованные в механизме реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетировании, выглядят следующим образом. Они могут быть материальными и процессуальными. Материальные нормы определяют существо соответствующих отношений, предмет регулирования. В частности, материальными нормами административного права определяется, что понимается под собранием, митингом, шествием и т.д., материальными нормами административного права закреплены принципы административно-правового регулирования в данной сфере и др.

Как отмечает В.Д. Сорокин, если нормы материального административного права, отвечают на вопрос, что дозволено, что запрещено делать, то нормы процессуального права отвечают на вопрос, каков порядок разрешения соответствующих дел. Кроме того, В.Д. Сорокин подчеркивает, что административно-процессуальные нормы характеризует процедурная сущность¹³². И.В. Панова говорит о том, что административно-процессуальные нормы нацелены на обеспечение (реализацию) административных материальных норм¹³³.

Таким образом, если нормы регулируют саму сущность

¹³² См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М., 2004. – С. 113.

¹³³ См.: Панова И.В. Административно-процессуальное право. – М., 2003. – С. 19.

управленских отношений, то они считаются материальными, а если же нормы регламентируют порядок реализации применения права, то они признаются административно-процессуальными¹³⁴.

Административно-процессуальные нормы определяют последовательность реализации права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования др.

Организатор публичного мероприятия обязан:

1) подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном законом;

2) не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) информировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия;

3) обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления;

4) требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, прекращения нарушения закона;

5) обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их

¹³⁴ См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – С. 38.

законные требования;

6) приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;

7) обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

7.1) принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу;

8) обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия;

9) довести до сведения участников публичного мероприятия требование уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о приостановлении или прекращении публичного мероприятия;

10) иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия. Уполномоченное им лицо также обязано иметь отличительный знак;

11) требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия.

По сфере применения нормы административного права, действующие в административно-правовом механизме реализации мер административной ответственности за нарушения порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, подразделяются на общие нормы, специальные нормы и исключительные

нормы.

Так, общие нормы содержатся в общей части соответствующих законодательных актов, в частности в общей части КоАП РФ установленная система административных наказаний, а также общие правила их применения за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Специальные нормы могут предусматривать какие-либо исключения в механизме административно-правового регулирования.

Исключительные нормы могут касаться каких-либо ограничений в механизме реализации права граждан на проведение публичных мероприятий.

По соподчиненности нормы административного права, определяющие режим организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, можно выстроить в следующей последовательности: Федеральный закон РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹³⁵. Некоторые субъекты Российской Федерации с учетом своих территориальных и национальных особенностей приняли свои законодательные акты по рассматриваемой проблематике среди них можно выделить: Закон Санкт-Петербурга от 7 июня 2005 г. «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Санкт-Петербурга»¹³⁶, Закон Московской области от 22 июля 2005 г. «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Московской области»¹³⁷, Закон г. Москвы от 4 апреля 2007 г. «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования»¹³⁸ и др.

Наиболее существенной представляется дифференциация норм административного права, по методу регулирования.

Так, по методу регулирования нормы административного права, используемые в механизме реализации мер ответственности за

¹³⁵ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

¹³⁶ См.: Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2005. – № 7.

¹³⁷ См.: Ежедневные Новости Подмосковья. – 2005. – № 143.

¹³⁸ См.: Вестник мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 24.

нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, могут указывать на обязанности, запреты, предоставлять полномочия, поощрять и др.

Согласно Федеральному закону РФ от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»¹³⁹ 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 РФ от 6 февраля 1997 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁴⁰ запрещается привлекать соединения и воинские части оперативного назначения и специальные моторизованные соединения, и воинские части для пресечения несанкционированных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования ненасилиственного характера» (ст. 18).

В соответствии с Федеральным конституционным законом РФ от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»¹⁴¹ Указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения могут предусматриваться запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий (ст. 11).

На основании указов Президента РФ на территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры: запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, а также иных массовых мероприятий...» (ст. 7 Федерального конституционного закона РФ от 30 января 2002 г. «О военном положении»¹⁴²).

Трудовой кодекс Российской Федерации определяет, что работники имеют право в установленном федеральным законом порядке проводить собрания, митинги, демонстрации, пикетирование в поддержку своих требований в период рассмотрения и разрешения

¹³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.

¹⁴⁰ См.: Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711.

¹⁴¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

¹⁴² См.: Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

коллективного трудового спора, включая период организации и проведения забастовки (ч. 8 ст. 401 ТК РФ).

По форме предписания нормы административного права могут быть подразделены на регулятивные нормы и охранительные нормы.

Регулятивных норм большинство в механизме административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с реализацией мер ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетировании.

Охранительные нормы – это нормы, которые содержат в себе соответствующие санкции. В зависимости от вида нарушения, степени общественной опасности охранительные нормы могут быть уголовно-правового или административно-правового характера. Следует сказать, что УК РФ предусматривает ответственность за нарушение ряда административных предписаний. Так, ст. 149 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них, либо за 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.

Как отмечает Л.А. Николаева, «норма административной ответственности в сочетании с юридическим фактом (правонарушением) порождает административно-охранительное правоотношение»¹⁴³.

Необходимо признать, что современных охранительных механизмов в сфере организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования пока явно недостаточно. Для их создания нужны новые законодательные предписания. В целях совершенствования охраны общественного порядка целесообразно закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнить положением о том, что публичные выступления в ходе митингов, демонстраций и иных массовых мероприятий должны произноситься на русском языке или языке

¹⁴³ Николаева Л.А. Административная ответственность как охранительное правоотношение // Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М., 2005. – С. 25.

субъекта Российской Федерации. Исключения из этого положения могут быть установлены законом.

По форме предписания нормы административного права, реализуемые в механизме охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, дифференцируются на нормы императивные и диспозитивные, поручительные и рекомендательные.

Значительное место в данном механизме занимают императивные предписания, поскольку интересы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, как правило, исключают возможность договариваться.

Согласно предписаниям Федерального закона РФ от 21 ноября 1995 г. «Об использовании атомной энергии»¹⁴⁴ проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций и других несанкционированных общественных мероприятий на территории ядерной установки или пункта хранения и в их санитарно-защитных зонах запрещается (ст. 39).

Диспозитивные нормы административного права начинают играть все более важную роль в механизме административно-правового регулирования общественных отношений связанных с проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Данное обстоятельство обусловлено тем, что решать поставленные перед органами власти и управления посредством исключительно императивных предписаний становится практически невозможно. Диспозитивные нормы административного права позволяют сторонам административных правоотношений согласовывать свои интересы и эффективно достигать те задачи, которые стоят перед соответствующими органами исполнительной власти.

В частности, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»¹⁴⁵ позволяет журналисту посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение;

¹⁴⁴ См.: Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4552.

¹⁴⁵ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. -1992. – № 7. – Ст. 300.

присутствовать на митингах и демонстрациях (ст. 47).

Поручительные нормы административного права в механизме реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования преимущественно применяются во внутриорганизационных отношениях.

Рекомендательные нормы административного права также преимущественно применяются во внутриорганизационных отношениях. Как отмечает А.П. Корнев, «рекомендательные нормы содержат определенные советы, рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий. Рекомендательная норма обязывает (в форме совета) субъекта административного права к совершению определенных действий, предоставляя ему возможность самостоятельно определить пути и способы выполнения предусмотренных нормой обязанностей, либо предписывает субъекту выполнение нормой действий, но допускает возможность конкретизации общих положений нормы, исходя из сложившейся фактической ситуации»¹⁴⁶.

По пределу действия нормы административного права дифференцируются на нормы, действующие в пространстве, во времени и по кругу лиц. Нормы административного права могут действовать как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Это может касаться как материальных, так и административно-процессуальных норм, поскольку административное и административно-процессуальное законодательства находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

По действию во времени нормы административного права дифференцируются на нормы, которые вступают в юридическую силу с момента их официального опубликования, если опубликование обязательно, и нормы, которые вступают в юридическую силу с того момента, который указан в данном или ином нормативным правовом акте. Нормы административного права, задействованные в механизме охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования

¹⁴⁶ Корнев А.П. Указ. соч. – С. 46.

могут быть срочными и бессрочными. Кроме того, нормы административного права, задействованные в механизме реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований могут быть адресованы гражданам, юридическим лицам, органам исполнительной власти, а также иным субъектам административного права.

В настоящее время нормы административного права, которые регламентируют порядок организации и проведения публичных мероприятий, содержатся в целом ряде законодательных и иных нормативных правовых актах. Прежде всего – в вышеупомянутом Федеральном законе РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁴⁷, Федеральном законе РФ от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁴⁸ и др. Некоторые субъекты Российской Федерации с учетом своих территориальных и национальных особенностей приняли свои законодательные акты по рассматриваемой проблематике. В частности, в Москве принят Закон от 4 апреля 2007 г. «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования»¹⁴⁹ и др.

Механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании возможен только при наличии соответствующих оснований. Основанием применения мер административной ответственности является административное правонарушение. Таким образом, основополагающим определением, содержащимся в КоАП РФ, является определение административного правонарушения.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных

¹⁴⁷ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

¹⁴⁸ См.: Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.

¹⁴⁹ См.: Вестник мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 24.

правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ). И.А. Галаган под административным правонарушением понимал общественно вредные действия или бездействия, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченные санкциями в виде конкретных взысканий, и регулируемые ими общественные отношения в сфере государственного управления, которые отличаются от преступлений меньшей общественной опасностью, а потому и влекут за собой административную ответственность¹⁵⁰.

Анализ вышеприведенных определений позволяет выделить общие признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающие их от правомерного поведения, а также от иных правонарушений (преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов).

К числу таких признаков следует отнести:

- общественную опасность;
- административную противоправность;
- административную наказуемость;
- виновность.

Между тем в научной литературе отмечается, что признаками административного правонарушения являются:

- противоправность;
- виновность;
- наличие административной ответственности за его совершение;
- отсутствие обстоятельств, исключающих административную деликтность деяния¹⁵¹.

Сущностным признаком, присущим административному правонарушению, является его общественная опасность. Как административное правонарушение поведение физического, должностного

¹⁵⁰ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственно и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – С. 148.

¹⁵¹ См.: Мартынов И.А. Институт исключения деликтности деяния в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 16.

или юридического лица может быть оценено тогда, когда оно представляло угрозу охраняемым законом общественным отношениям. Административные правонарушения в сфере проведения публичных мероприятий неоднородны. Как отмечает И.А. Галаган, «... административные правонарушения неоднородны по степени общественной опасности. Но в целом они менее общественно опасны, чем преступления»¹⁵².

Верность вывода о признании общественной опасности в качестве признака административного правонарушения подтверждается и анализом уголовного законодательства. Так, в ст. 14 УК РФ закреплено понятие преступления, которым признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК под угрозой наказания. Таким образом, уголовный закон оценивает как преступление не все общественно опасные деяния, а лишь их определенную часть.

Развивая данную позицию, следует сказать, что, если бы административные правонарушения не влекли вредных последствий, не представляли бы опасности для личности, общества и государства, не требовалось бы и устанавливать юридическую ответственность за их совершение, создавать аппарат для борьбы с ними.

Л.В. Коваль, анализируя сущность правоотношений, связанных с реализацией административных правонарушений, верно отмечает, что неправильно отделять от «административного правонарушения» такой его признак, как «общественная опасность» и «вредность», а также рассматривать их обособленно. Логический анализ таких категорий, как «общественная опасность» и «вредность», приводит к выводу о том, что объем понятия «общественная вредность», будучи подчиненным, входит в объем понятия «общественная опасность», которое является подчиняющим. Каждый деликт, таким образом, содержит в себе опасность и реальное причинение вреда¹⁵³.

Следует признать, что общественная опасность отдельных административных правонарушений не столь очевидна, как опасность преступлений. Но взятые в своей совокупности даже такие

¹⁵² См.: Галаган И.А. Указ. раб. – С. 160.

¹⁵³ См.: Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Киев, 1979. – С. 24.

безобидные, на первый взгляд, правонарушения дезорганизуют общественные отношения, в сохранении которых заинтересовано общество и государство. В связи с этим признание общественной опасности в качестве сущностного (материального) признака административного правонарушения означает, что деяние, лишенное его, не может квалифицироваться как административное правонарушение. Однако в современной научной литературе имеет место точка зрения о том, что административное правонарушение не обладает таким признаком, как общественная опасность¹⁵⁴. Л.В. Коваль отмечает, что «...общественная опасность, выраженная в санкциях юридических норм, полностью отвечает объективному характеру общественных отношений. Объем общественной опасности изменяется лишь с изменением социальной ценности общественных отношений, являющихся объектом противоправного посягательства»¹⁵⁵.

Юридическим выражением признака общественной опасности административного правонарушения является административная противоправность. Как отмечает А.П. Шергин, «...этот признак является одной из правовых гарантий законности в применении административных взысканий ...»¹⁵⁶. А.И. Галаган, в свою очередь, писал о том, что «...административная противоправность как признак административного правонарушения заключается в его запрещенности соответствующей административно-правовой нормой под страхом применения к виновному в его совершении таких мер воздействия, которые предусматриваются санкциями этой нормы права»¹⁵⁷.

Данное обстоятельство связано с тем, что административным правонарушением может быть признано только такое поведение, которое запрещено нормами административного права, т.е. противоречит содержащимся в них предписаниям. Если общественная опасность является качеством, объективно присущим определенным

¹⁵⁴ См.: Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 84.

¹⁵⁵ См.: Коваль Л.В. Указ. раб. – С. 26.

¹⁵⁶ См.: Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. – М., 1974. – С. 11.

¹⁵⁷ См.: Галаган И.А. Указ. раб. – С. 148.

деяниям, то их противоправность устанавливается законодателем в нормах, запрещающих совершение подобных деяний. Общественная опасность деяния не означает его обязательной противоправности, поскольку законодатель, к сожалению, не всегда оперативно реагирует на существование общественно опасных деяний установлением правового запрета на их совершение.

Неотъемлемым признаком административного правонарушения является административная наказуемость. Общественно опасное деяние, запрещенное законом, признается административным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность.

Исходя из этого увеличение размеров административного штрафа (для граждан – до трехсот тысяч рублей, для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей) за совершение административных правонарушений, связанных с организацией либо проведением публичных мероприятий или иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, не может рассматриваться как не имеющее необходимого конституционного обоснования. Будучи направленным на обеспечение дифференциации административной ответственности и наказания, оно не выходит за рамки дискреционных полномочий законодателя и тем самым – особенно принимая во внимание, что для всех случаев установления для граждан повышенного размера административного штрафа Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает возможность применения альтернативного административного наказания.

Обязательным признаком административного правонарушения является виновность совершенного деяния. Вина выражает психическое отношение лица к содеянному деянию и его последствиям. Как отмечает Б.Я. Петелин, «...вина характеризует психическую обусловленность (в форме умысла или неосторожности) противоправного поведения и наступившие вредные последствия. Ее доказывание имеет решающее значение в установлении истины по каждому делу»¹⁵⁸. Как правильно заметил Н.С. Таганцев, «...без

¹⁵⁸ См.: Петелин Б.Я. Вина как обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу // Советское государство и право. – 1981. – № 11. – С. 77;

вины нет ответственности и вменения»¹⁵⁹.

С.И. Котюргин отмечает, что вина является атрибутом понятия административного правонарушения, важнейшей чертой субъективной стороны состава административного правонарушения, непременным реквизитом административной ответственности, которая, в свою очередь, не может не носить личностного характера.

Развивая учение о вине в структуре состава административного правонарушения, С.И. Котюргин констатирует, что вина есть психическое отношение человека к самому себе, к своим действиям и их последствиям. Вина предполагает свободу выбора в поведении человека, соблюдение определенных процедур в обращении с другими людьми и выполнение предписанных правил обращения с объектами внешнего материального мира¹⁶⁰.

И.А. Галаган под виной в административном праве понимает психическое отношение лица к совершенному им противоправному действию или бездействию в форме умысла или неосторожности, а также и к их последствиям¹⁶¹.

Для признания деяния административным правонарушением необходимо установить, что оно явилось продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Таким образом, не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние (действие или бездействие), совершенное помимо воли человека, то есть лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них отчет. Любое административное правонарушение характеризуется наличием совокупности названных признаков. Отсутствие любого из них означает, что рассматриваемое деяние не является административным правонарушением. Оно в таком случае может быть признано либо правомерным поведением, либо иным

Иоффе О.С. Вина и ответственность по советскому праву // Советское государство и право. – 1972. – № 9. – С. 34.

¹⁵⁹ См.: Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Часть общая. Т. 1. – М., 1994. – С. 410.

¹⁶⁰ См.: Котюргин С.И. О вине по делам об административных правонарушениях // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – Киев, 1982. – С. 58.

¹⁶¹ См.: Галаган И.А. Указ. раб. – С. 170.

правонарушением.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях закрепляет принцип презумпции невиновности в сфере привлечения к ответственности за административные правонарушения: согласно его ст. 1.5 лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ч.1); лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело (ч.2); неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица (ч.4).

При этом применительно к физическому лицу КоАП РФ признает административное правонарушение совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (ч.1 ст. 2.2), и совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (ч.2 ст. 2.2).

Бывают случаи, когда административные правонарушения в сфере организации и поведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования совершаются юридическими лицами. Юридическое же лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч.2 ст. 2.1 КоАП РФ).

Как показывает исследование, целый ряд зарубежных государств столкнулись с существенным ростом правонарушений, которые совершаются коллективными субъектами, в связи с этим они пошли по пути освоения института ответственности юридических лиц (как уголовной, так и административной).

Может иметь место ситуация когда нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании нарушило юридическое лицо. Как показывает исследование, целый ряд зарубежных государств столкнулись с существенным ростом правонарушений, которые совершаются коллективными субъектами, в связи с этим они пошли по пути освоения института ответственности юридических лиц (как уголовной, так и административной). Так, в настоящее время уголовная ответственность юридических лиц установлена во Франции, Бельгии, Дании, Японии, Канаде, США, Южной Корее, Голландии, Норвегии, Австрии и некоторых других странах. Административная ответственность юридических лиц установлена в Германии, Италии и Португалии. Широко этот институт используется и в юридической практике Европейского союза. Рассматриваемый институт административного права доказал свою состоятельность в законодательстве развитых иностранных государств, где он существует уже на протяжении довольно длительного времени, что подчеркивает актуальность его развития и в Российской Федерации¹⁶².

Говоря об административной ответственности юридических лиц в сфере проведения публичных мероприятий, мы сталкиваемся с проблемой определения их вины. Дискуссионность такой правовой категории, как ответственность юридического лица, вытекает из сущности юридического лица как правовой фикции, что проявляется, в частности, в отсутствии у него воли и психического отношения к совершаемым им деяниям. Следовательно, является невозможным использование в отношении юридического лица классического понимания вины¹⁶³.

¹⁶² См.: Коваленко Д., Марушко М. Правовая природа института административной ответственности юридических лиц // Юстиция Белоруссии. – 2005. – № 9. – С. 58.

¹⁶³ См.: Там же.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ст. 2.1 КоАП РФ). В научной литературе административная ответственность юридических лиц определяется как применение к ним части мер административного принуждения, непосредственно связанных с административным правонарушением, а именно административных взысканий (наказаний), и преследующих как цели наказания правонарушителя за противоправное деяние, так и обеспечения выполнения данным юридическим лицом своих обязанностей и требований государственных органов¹⁶⁴.

В настоящее время следует поддержать инициативу о том, что публичные религиозные мероприятия целесообразно приравнять к митингам, в случае если они проводятся вне культовых мест и территорий и тем самым обязать организаторов соответствующего публичного мероприятия его согласовывать в установленном законом порядке. За не выполнение данного требования установить административную ответственность, как для организаторов, так и для участников соответствующего публичного религиозного мероприятия, которое поводится вне культовых мест и территорий.

Разграничение административных правонарушений от иных правонарушений является одной из первоочередных и важных задач правоприменителя (органа или должностного лица). Сложность решения данной задачи обусловлена наличием целого ряда признаков, присущих всем типам противоправных деяний,

¹⁶⁴ См.: Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 14.

поскольку все они являются опасными для личности, общества и государства. Каждое из них нарушает предписания, содержащиеся в правовых нормах. Однако они различаются по иным закреплённым в законодательстве признакам.

По главному материальному признаку – степени общественной опасности – все правонарушения подразделяются на преступления и административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты. Преступление в отличие от административного правонарушения обладает более высокой степенью общественной опасности, которая определяется объектом посягательства, характером деяния, способом его совершения, наступившими последствиями, мотивом, целью, формой вины, юридическими признаками лица, совершившего деяние и др.

Говоря об объекте массовых беспорядках А.М. Багмет и В.В. Бычков, отмечают, что к основным объектам данного правонарушения относятся:

- жизнь;
- здоровье;
- честь и достоинство;
- конституционные права и свободы личности;
- собственность;
- общественный порядок;
- общественная нравственность;
- основы конституционного строя и безопасности государства;
- порядок управления;
- мир и безопасность человечества¹⁶⁵.

Применительно к нашей теме О.Ф. Шишов, верно, отмечает «... административные правонарушения отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности»¹⁶⁶.

И.А. Мартынов, напротив, отмечает, что общественная опасность не может быть положена в основу разграничения преступления и

¹⁶⁵ См.: Багмет А.М., Бычков В.В. Объект массовых беспорядков // Южно-Уральский юридический вестник. – Челябинск. – 2006. – № 6. – С. 34.

¹⁶⁶ См.: Шишов О.Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Советское государство и право. – 1961. – № 6. – С. 64.

административного правонарушения¹⁶⁷. Данная позиция основывается на том, что «общественная опасность» не является признаком преступления. Такая позиция не выдерживает никакой критики, поскольку признак общественной опасности закреплен в ст. 14 УК РФ.

Э.А. Васильев, развивая основные учения об административных правонарушениях и преступлениях, отмечает, что административные правонарушения обладают признаками общественной опасности и отличаются от преступлений по степени общественной опасности. В то же время Э.А. Васильев отмечает, что административные правонарушения вредны для общества, но не общественно опасны¹⁶⁸.

Между тем в научной литературе отмечается, что формальным признаком, положенным в основу разграничения преступления и административного правонарушения, является характер их противоправности и наказуемости.

Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Административное правонарушение – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Административные правонарушения следует отличать от иных неправомерных правонарушений, прежде всего от дисциплинарных проступков. Административные правонарушения и дисциплинарные проступки по степени общественной опасности существенно не различаются. Различие между ними обнаруживается при анализе характера общественных отношений, которым причиняется вред в результате их совершения. Дисциплинарные проступки посягают на внутренний распорядок, установленный на конкретных предприятиях или учреждениях, на отношения служебной дисциплины. Указанные отношения

¹⁶⁷ См.: Мартынов И.А. Указ. раб. – С. 18.

¹⁶⁸ См.: Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 84.

объектами административных правонарушений по общему правилу не являются.

Административные правонарушения – деяния (действие или бездействие), предусмотренные нормами административного права, содержащими описание их важнейших юридических признаков. Дисциплинарные проступки лишь в самом общем виде определены в нормах трудового и административного права. Описание конкретных признаков таких деяний эти нормы не содержат.

Помимо этого административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных норм, регулирующих поведение всех лиц, независимо от их принадлежности к той или иной организации, трудовому коллективу: дисциплинарный проступок – это неисполнение лицом обязанностей, которые на него возложены как на служащего определенной организации, предприятия. А.В. Серегин также отмечает, что административное правонарушение отличается от дисциплинарного проступка. Дисциплинарный проступок связан с неисполнением лицом своих служебных обязанностей, нарушением норм, регулирующих отношения внутри трудового коллектива, и влечет за собой применение мер дисциплинарного воздействия, налагаемых вышестоящим по подчиненности органом или должностным лицом¹⁶⁹.

В отличие от административных правонарушений дисциплинарные проступки влекут применение к лицам, их совершившим, дисциплинарные взыскания. Дисциплинарные взыскания отличаются от административных взысканий характером содержащихся в них лишений, правовыми последствиями их применения, порядком их нормативного регулирования и кругом субъектов, имеющих право применять их.

Административные правонарушения по ряду признаков отличаются от гражданско-правовых деликтов. Круг общественных отношений, на которые посягают последние, закреплены в ст. 2 ГК РФ. Гражданско-правовой деликт – это нарушение субъективных прав лица (физического или юридического), а административное правонарушение, как правило, также представляет собой нарушение

¹⁶⁹ См.: Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М., 1974. – С. 21.

субъективного права лица. Гражданско-правовой деликт – деяние, нарушающее предписания, содержащиеся в нормах гражданского права, в то время как административное правонарушение – это деяние, нарушающее нормы административного права. Гражданско-правовым деликтом в некоторых случаях признается невинное деяние, в то время как вина является неотъемлемым свойством административного правонарушения.

Так, общественная опасность и противоправность такого деяния, как «нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», определяется законодателем указанием на такие его признаки, как нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования – повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, организация либо проведение несанкционированных собрания.

Таким образом, совокупность установленных законом признаков, определяющих деяние как конкретный вид административного правонарушения, именуется составом административного правонарушения.

Описание признаков состава административного правонарушения содержится в диспозициях статей Особенной части КоАП РФ. Однако в них указываются не все признаки состава, а лишь те, которые характерны для данного вида административного правонарушения и необходимы для его индивидуализации. Указания на иные признаки состава административного правонарушения – общие для всех административных правонарушений – содержатся в нормах Общей части КоАП РФ.

Таким образом, правильное понимание содержания той или иной статьи Особенной части КоАП РФ невозможно при ее изолированном рассмотрении, вне связи с другими статьями данного акта. Определение признаков любого состава административного правонарушения требует не только анализа соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ, но и обращения к нормам Общей части, содержащим указания на признаки, обязательные для любого

состава административного правонарушения.

Следует сказать, что статьи Общей и Особенной частей КоАП РФ содержат указание не на все признаки административных правонарушений. Каждое административное правонарушение как явление реальной действительности обладает множеством своеобразных признаков. В частности, административное правонарушение посягающее на установленный порядок проведения публичного мероприятия может быть совершено в общественном месте, в дневное или вечернее время, лицом, находящимся в состоянии опьянения или в трезвом виде, и др. Однако далеко не все признаки совершенного административного правонарушения имеют юридическое значение.

К их числу относятся лишь те, которые в соответствии с законом определяют правовые последствия совершенного деяния. Наиболее важные из них отражают специфические свойства общественно опасных деяний, в связи с чем они используются законодателем для конструирования составов тех или иных административных правонарушений. Эти признаки именуются конструктивными признаками. Помимо них юридическое значение имеют и некоторые признаки, не входящие в состав административного правонарушения: обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, либо определяющие ее особенность, ответственность несовершеннолетних, военнослужащих, должностных лиц.

Нашедшие свое закрепление в соответствующей статье КоАП РФ, эти признаки становятся обязательными. Поэтому отсутствие в фактически совершенном деянии одного из указанных в соответствующей статье КоАП РФ признаков состава означает, что лицо не совершило административного правонарушения, предусмотренного данной статьей. Как отмечает И.А. Галаган, «...привлечение к административной ответственности возможно лишь при наличии в деянии лица объективных и субъективных признаков или элементов, образующих состав административного правонарушения»¹⁷⁰.

Состав административного правонарушения – это своеобразная правовая модель административного правонарушения, включающая

¹⁷⁰ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственно и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – С. 158.

в себя совокупность определенных признаков. Административное правонарушение является деянием личности и юридического лица. Говоря о поведении человека, необходимо сказать, что административное правонарушение, как и любая сознательная человеческая деятельность, представляет собой единство внешних действий и сознание человека, то есть объективных и субъективных моментов.

Поэтому выделяются объективные и субъективные признаки состава административного правонарушения. Объективные признаки характеризуют объект противоправного посягательства и внешнее выражение такого деяния. Субъективные признаки отражают юридическую характеристику личности и психическое отношение лица к содеянному и его последствиям.

Среди объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения имеются как обязательные, так и факультативные признаки. Обязательные признаки присущи всем составам административных правонарушений. Отсутствие в совершенном деянии одного из обязательных признаков означает отсутствие состава административного правонарушения. Факультативными являются признаки, которые характерны лишь для определенных составов административных правонарушений, в связи с чем не имеют юридического значения для квалификации других административных правонарушений в сфере организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

К числу объективных признаков состава административного правонарушения относятся объект и объективная сторона административного правонарушения.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые правом общественные отношения, на которые посягает административное правонарушение. Деяние может быть признано административным правонарушением лишь в том случае, если оно причиняет ущерб или содержит угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям, в нашем случае – на охраняемые законом отношения, которые складываются в сфере общественного порядка.

Государство с помощью норм права охраняет не все общественные

отношения, а лишь те из них, которые являются наиболее важными и сохранение которых отвечает интересам личности, общества и государства.

В качестве объекта административного правонарушения могут выступать отношения, урегулированные нормами различных отраслей права: конституционного, административного, международного и др. Основная часть общественных отношений, выступающих в качестве объектов административных правонарушений, регулируется нормами административного права. Все общественные отношения, признаваемые объектами административных правонарушений, охраняются санкциями норм административного права. Законодательством об административных правонарушениях охраняется множество общественных отношений, складывающихся в различных сферах публичного управления. Вся совокупность названных общественных отношений является объектом административных правонарушений.

Множественность и разнообразие общественных отношений, образующих объект административного правонарушения, позволяет произвести их классификацию. Это поможет уяснить структуру и содержание всей совокупности отношений, составляющих объект административного правонарушения, а также определить объект каждого совершенного административного правонарушения и правильно его квалифицировать.

В литературе выделяется *общий, родовой и непосредственный объект административного правонарушения*.

В качестве *общего объекта* административного правонарушения рассматривается вся совокупность указанных в КоАП РФ общественных отношений.

Родовым объектом признается группа однородных, близких по содержанию или сфере возникновения и существования общественных отношений, в нашем случае – это отношения в сфере общественного порядка и безопасности. Такая относительно самостоятельная группа общественных отношений является частью общего объекта административного правонарушения. Выделение родовых объектов необходимо для систематизации составов административных правонарушений, которые группируются по признаку

родового объекта (гл. 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и безопасность»).

Отдельное административное правонарушение причиняет вред не всей группе общественных отношений, составляющих родовой объект, а отдельному конкретному общественному отношению или нескольким отношениям, которые могут быть и неоднородными по содержанию. Конкретное общественное отношение, на которое посягает административное правонарушение, именуется непосредственным объектом административного правонарушения. Так, каждое из правонарушений, закрепленных в гл. 20 КоАП РФ, посягает на конкретное общественное отношение.

Следует сказать, что формулировки значительного числа статей КоАП РФ не содержат указаний на непосредственный объект административного правонарушения. Но его выяснение является для правоприменителя необходимым во всех случаях квалификации деяния. Значительная часть административных правонарушений посягает лишь на какой-то один непосредственный объект (нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций и др.).

В составах административных правонарушений, содержащих указание на два или более непосредственных объекта, выделяют *основной, дополнительный и факультативный непосредственные объекты*.

Основной непосредственный объект – это то общественное отношение, ради охраны которого и издана норма.

Дополнительным объектом признается общественное отношение, которому причиняется вред при посягательстве на основной объект, что обуславливает необходимость его административно-правовой охраны, осуществляемой включением в качестве дополнительного объекта в конструкцию состава административного

правонарушения. Следует отметить, что одно и то же общественное отношение в одном составе может иметь значение дополнительного, а в другом – основного непосредственного объекта административного правонарушения. Наличие дополнительного объекта свидетельствует о более высокой общественной опасности административного правонарушения и всегда влияет на его квалификацию, поскольку является обязательным признаком соответствующего состава административного правонарушения.

Дополнительным объектом нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования может являться здоровье человека или имущество.

Факультативным объектом является заслуживающее административно-правовую охрану общественное отношение, которому при совершении административного правонарушения может быть причинен вред.

Причем в отличие от дополнительного объекта возможность причинения вреда факультативному объекту не является неизбежной. Не являясь обязательным признаком состава административного правонарушения и не оказывая влияния на его квалификацию, факультативный объект имеет юридическое значение. Так, причинение ущерба факультативному объекту свидетельствует при прочих равных условиях о повышенной общественной опасности содеянного и должно учитываться при определении вида и размера налагаемого административного наказания.

Определенное значение для квалификации административных правонарушений в некоторых случаях имеют указанные в соответствующей статье КоАП России признаки предмета: размер, стоимость и др.

Объективная сторона состава административного правонарушения – это совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения. Нормы административного права как нормы иных отраслей российского права предусматривают наказания за совершение запрещенных действий или за невыполнение лицом своих правовых обязанностей. В связи с этим обязательным элементом объективной

стороны состава административного правонарушения является деяние, которое может выражаться в действии или бездействии.

В отличие от действия бездействие выражается в пассивном поведении лица, в невыполнении возложенных на него обязанностей. Следует учитывать, что бездействие в некоторых случаях не тождественно физическому бездействию. Лицо может вести себя весьма активно, но при этом уклоняться от выполнения обязанности (например, неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами ст. 5.39 КоАП РФ).

Бездействие признается противоправным лишь в тех случаях, когда лицо обязано совершить какое-либо действие в силу своего служебного положения или по прямому законному предписанию должного лица и органа. Так, административно-наказуемым является неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей (ст. 19.4 КоАП РФ). Как отмечает А.И. Галаган, «...административная наказуемость как признак правонарушения состоит в угрозе применения и реальном применении мер государственного принуждения, предусмотренных в санкциях административных норм, к виновным в совершении правонарушения. Этот признак указывает на то, что совершение административного правонарушения с неизбежностью должно повлечь за собой ответную негативную реакцию компетентных органов и должностных лиц в виде применения к виновным тех или иных административных взысканий»¹⁷¹.

Помимо вышеизложенных конструкций объективной стороны состава административного правонарушения, встречаются так называемые длящиеся административные правонарушения. Данное правонарушение начинается с какого-либо одного действия или бездействия и осуществляется потом непрерывно путем неисполнения обязанности либо пребывания лица в противоправном состоянии (например, неразрешенный митинг, повлекший создание помех

¹⁷¹ См.: Галаган И.А. Указ. раб. – С. 163.

движению пешеходов или транспортных средств и др.).

Для решения вопроса о привлечении к административной ответственности важное значение имеет уяснение момента окончания деяния, поскольку сроки наложения административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ, по общему правилу, исчисляются с этого момента.

Если объективная сторона административного правонарушения выражена простым действием – деяние окончено с момента выполнения указанного действия. В случае указания в соответствующей статье КоАП РФ на систематичность тех или иных действий объективная сторона признается выполненной при совершении второго или третьего тождественного действия. В случае если при формулировании объективной стороны состава административного правонарушения законодатель называет два обязательных действия, то деяние окончено с момента совершения второго действия. Административное правонарушение, объективная сторона которого выражается в совершении одного из альтернативных действий, указанных в соответствующей статье КоАП РФ, считается оконченным при совершении любого из этих действий. В качестве примера можно привести нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, повлекшие создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной заполняемости территории (помещения), повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Длящееся административное правонарушение считается оконченным с момента его фактического или юридического прекращения. Фактическое прекращение административного правонарушения возможно путем исполнения обязанности.

Юридическое прекращение административных правонарушений выражается в привлечении лица к административной ответственности, которое возможно по общему правилу в течение двух месяцев с момента обнаружения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП России).

Факультативными признаками объективной стороны состава административного правонарушения являются: последствия совершенного деяния, причинная связь между деянием и его последствиями, место, время, способ и средства совершения административного правонарушения.

Любое административное правонарушение влечет за собой отрицательные последствия для личности, общества и государства, однако далеко не все из них являются материализованными, подлежат измерению и оценке.

В конструкциях большинства составов административных правонарушений не содержатся указания на такие последствия. Подобные составы именуются формальными. В этих случаях правоприменителю не требуется устанавливать фактические последствия совершенного деяния, поскольку они не влияют на квалификацию содеянного. Так, в КоАП РФ установлена ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них (ст. 5.38 КоАП РФ)

Предполагаемые последствия названного административного правонарушения не включены законодателем в конструкцию его состава, что освобождает правоприменителя от необходимости установления и доказывания подобных последствий. В данном случае достаточно установления лишь факта совершения действий, указанных в диспозиции статьи, предусматривающей ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, чтобы квалифицировать содеянное как административное правонарушение.

Помимо так называемых формальных составов, КоАП РФ содержит и *материальные составы*, конструкция которых включает указания как на характер деяния, так и на его последствия. В таких ситуациях объективная сторона административного правонарушения помимо деяния включает в себя и его последствия, требующие установления, доказывания и оценки правоприменителей.

Объективная сторона материальных составов административных

правонарушений помимо деяния и его последствий содержит такой признак, как причинная связь между деянием и наступившими последствиями. О наличии причинной связи между противоправным деянием и наступившими последствиями можно говорить лишь тогда, когда деяние закономерно порождает последствия и предшествует им, являясь их причиной. Вывод о наличии причинной связи между деянием и последствием является обоснованным в том случае, когда можно утверждать, что если бы не было противоправного деяния, то не могли бы наступить и указанные в законе противоправные последствия.

К числу факультативных признаков объективной стороны состава административного правонарушения относятся также место и время совершения указанных в законе действий. Названные признаки содержатся в некоторых статьях КоАП РФ, описывающих составы административных правонарушений.

Факультативным признаком объективной стороны административного правонарушения является способ совершения противоправного деяния, под которым понимается совокупность приемов и методов его выполнения. Способ включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений, в большинстве случаев способ совершения административного правонарушения не имеет юридического значения. Но в некоторых случаях законодатель указывает на способы совершения противоправных действий. В число конструктивных признаков объективной стороны некоторых составов административных правонарушений входит средство его совершения – орудие или предмет, используемый для воздействия на объект посягательства.

От предмета административного правонарушения средство совершения правонарушения отличается местом или ролью в механизме противоправного действия. Если предмет правонарушения испытывает противоправное воздействие, то с помощью средства такое воздействие осуществляется на объект административного правонарушения.

Субъективными признаками состава административного правонарушения являются субъективная сторона административного правонарушения и субъект административного правонарушения.

Субъективная сторона административного правонарушения в рассматриваемой сфере характеризует внутреннее, психическое отношение правонарушителя к противоправному деянию и его последствиям. Обязательным признаком субъективной стороны административного правонарушения является *вина* – психическое отношение лица к своим действиям и их последствиям, которая может проявляться в формах умысла или неосторожности. Эти формы вины различаются соотношением интеллектуальных и волевых моментов, характеризующих внутреннее отношение лица к содеянному и его последствиям.

Интеллектуальные критерии отражают процессы, происходящие в сфере сознания правонарушителя, – понимание общественной опасности совершенного деяния и предвидение его опасных последствий.

Волевой критерий характеризует состояние воли лица – его желание (или предвидение) наступления указанных последствий.

Административное правонарушение признается *совершенным умышленно*, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступления этих последствий. Умысел характеризуется осознанием характера совершенного деяния, предвидением его вредных последствий и желанием их наступления (прямой умысел) или сознательным допущением этих последствий (косвенный умысел) (ст. 2.2 КоАП России).

Административное правонарушение признается *совершенным по неосторожности*, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Неосторожность может быть в двух формах: *самонадеянность* и *небрежность*.

Так, интеллектуальные критерии при совершении неосторожного административного правонарушения, как и при умысле, могут заключаться в осознании общественно опасного характера совершаемого деяния и в предвидении возможности наступления вредных последствий такого деяния. В отличие от умысла волевой

признак рассматриваемой формы вины характеризуется не желанием вредных последствий, а, напротив, надеждой на их предотвращение. Такая надежда основывается на реальных обстоятельствах, но является легкомысленной. Такая форма неосторожности именуется самонадеянностью.

Иной формой неосторожности является небрежность, которая заключается в таком психическом отношении к содеянному, когда лицо не предвидит возможности наступления вредных последствий своего деяния, хотя могло и должно было их предвидеть, исходя из своего жизненного опыта или профессионального или должностного положения. Возможность предвидения таких последствий основывается также на оценке реальной обстановки, в которой действовало лицо.

Административному праву известны составы как с умышленной, так и с неосторожной формой вины. Причем многим административным правонарушениям свойственны обе формы вины. Однако для некоторых составов характерна только умышленная форма вины, для других – только неосторожная. Так, умышленная форма вины имеет место в составе, который предусматривает административную ответственность за организацию 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.

Неосторожная форма вины встречается довольно редко в рассматриваемой сфере.

Ряд статей КоАП РФ не содержат указания на форму вины, свойственную составу, сформулированному в правовой норме. В некоторых случаях на нее указывают термины, применяемые законодателем при описании деяния.

Так, в некоторых случаях при характеристике действий, указанных в норме, законодатель употребляет такую формулировку,

как «невыполнение законного требования». Это говорит о том, что данному составу присуща умышленная форма вины. Так, административная ответственность предусмотрена за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей (ст. 19.3 КоАП РФ).

В иных случаях вывод о форме вины может быть сделан в результате грамматического и логического толкования диспозиции статьи КоАП РФ, описывающей деяние.

Факультативным признаком субъективной стороны состава административного правонарушения является цель, то есть существующее в сознании правонарушителя представление о ценности или интересе, которое он желает получить, совершая административное правонарушение. Данный признак включен в конструкцию незначительного числа составов административных правонарушений.

Понятие *субъекта административного правонарушения* включает в себя совокупность указанных в законе признаков, которые должно иметь лицо, чтобы совершенное им деяние было признано административным правонарушением. Эти признаки подразделяются на общие и специальные.

Общие признаки являются обязательными для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относятся *возраст* и *вменяемость* лица. В соответствии с КоАП административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет.

Вменяемость лица – второй обязательный признак субъекта административного правонарушения. Вменяемость – это способность лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Вменяемость лица, совершившего противоправное деяние, является необходимой предпосылкой вины. Только вменяемое лицо способно сознавать характер своих деяний, предвидеть их вредные последствия и относиться к ним сознательно (желать, допускать или рассчитывать на их предотвращение). КоАП РФ определяет,

что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП России). Это значит, что совершенное таким лицом противоправное деяние законодателем не рассматривается как административное правонарушение.

Следует учитывать, что *невменяемость* как юридическое понятие характеризуется *медицинским* и *юридическим критерием*. Медицинский критерий предполагает наличие у лица хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики. Хроническим психическим расстройством признается психическое заболевание, носящее затяжной, устойчивый характер (шизофрения, некоторые формы эпилепсии и др.). Слабоумием признается психическая болезнь, выражающаяся в нарушении нормальной психической деятельности. Слабоумие в зависимости от глубины психического расстройства подразделяется на три вида: идиотию, имбецильность и дебильность. Под иным болезненным состоянием психики, о котором говорится в КоАП России, понимается такое состояние лица, которое не является психическим заболеванием, но по психопатологической симптоматике сходно с ним. Юридический критерий невменяемости отражает степень влияния психического заболевания на способность лица осознавать совершаемые действия, руководить ими. Для признания лица невменяемым необходима совокупность как медицинского, так и юридического критериев. По этой причине наличие психического заболевания автоматически не предопределяет невменяемости лица, им страдающего. Вопрос о невменяемости такого лица решается применительно к конкретному совершенному им деянию. Так, лицо, страдающее каким-то психическим заболеванием, может не осознавать общественной опасности одних действий, но осознанно воспринимать характер других. При некоторых психических заболеваниях может быть сохранен нормальный

интеллект (лицо осознает характер совершенных действий), но утрачена воля в отношении каких-то действий (больной не может удержаться от их совершения), и в то же время он может руководить другими своими действиями. При одном и том же психическом заболевании лицо может быть признано невменяемым в отношении одних деяний, но в то же время может оказаться вменяемым применительно к другим. Специальные признаки субъекта административного правонарушения присущи лишь некоторым составам административных правонарушений, поэтому по отношению к общим признакам субъекта они могут рассматриваться как факультативные признаки, указание на которые содержатся в статьях Особой части КоАП РФ, устанавливающих ответственность определенных категорий лиц за совершенные ими деяния. Специальные признаки отражают либо особенности должностного положения лица, либо иные особенности правового статуса лица, прямо указанные в правовой норме, формулирующей состав административного правонарушения: военнообязанные, иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 2.4 КоАП РФ).

Законодательству об административных правонарушениях известны составы правонарушений, субъект которых характеризуется либо только общими признаками, либо помимо них еще и наличием и специальных признаков. Применительно к составам первой группы говорят, что субъект этих правонарушений – общий. Характеризуя субъект административного правонарушения второй названной группы составов, его именуют специальным. В ряде составов административных правонарушений может содержаться указание, как на общий, так и на специальный субъект. Юридическое значение состава административного правонарушения состоит в том, что установление в деянии лица всех его признаков дает основание заключить совершение лицом административного правонарушения и позволяет осуществить квалификацию деяния.

§ 2. Правоотношения в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании

В процессе реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний митингов, демонстраций, шествий и пикетирования возникает целый комплекс административных правоотношений как материального, так и процессуального характера.

Как известно правоотношение – это основная форма реализации правовых норм. В ходе правоотношения общее предписание правовой нормы конкретизируется в зависимости от состава юридического факта (события или действия, влекущего за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношений) по управомоченным и обязанным лицам, а также по-своему объему¹⁷². Административные правоотношения являются специфической разновидностью правоотношений. Следует сказать, что проблема административных правоотношений в юридической литературе решалась далеко не однозначно. Не углубляясь в суть имевших место разногласий, кратко рассмотрим несколько точек зрения административистов понятия административных правоотношений в современной юридической литературе.

Под административно-правовым отношением понимается урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой¹⁷³.

Г.И. Петров отмечал, что административные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного управления¹⁷⁴. А.П. Коренев также констатировал, что административно-правовые отношения – это регулируемые нормами

¹⁷² См.: Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведения. – С. 144.

¹⁷³ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. – С. 70.

¹⁷⁴ См.: Петров Г.И. Административно-правовые отношения. – Л., 1972. – С. 4.

административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления¹⁷⁵.

Данное обобщение точек зрения в научной и учебной литературе по административному праву позволяет сделать определенные выводы относительно характеристики административных правоотношений, возникающих при реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

Обязательным участником данных отношений является орган публичного управления, то есть данные административные отношения протекают с участием органов государства (субъекта административной юрисдикции). Обусловлено это тем, что публичные мероприятия проводятся в уведомительном порядке.

Как отмечает Л.М. Розин, признание административных правоотношений с участием государства дает возможность проследить, какие и перед кем возникают права и обязанности, какими нормами они устанавливаются. Тем самым глубже раскрыться механизм административно-правового регулирования общественных отношений¹⁷⁶. По мнению Ю.М. Козлова специфической особенностью административно-правовых отношений является то, что во всех случаях необходимо следующие непереносимые условия – обязательное участие в них стороны, наделенной юридически властными полномочиями. Такой стороной является орган государственного управления, то есть субъект исполнительной власти, а также представляющие их должностные лица¹⁷⁷.

Административные правоотношения, возникающие в связи с реализацией мер административной ответственности за нарушение организации или проведения публичных мероприятий, возникают по инициативе органа государственной власти.

Субъектами отношений, возникающих в связи с организацией и проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, являются граждане, члены политических партий, члены и

¹⁷⁵ См.: Корнев А.П. Административное право России. – М., 2000. – С. 56.

¹⁷⁶ См.: Розин Л.М. К вопросу об административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. – М., 1979. – С. 152.

¹⁷⁷ См.: Козлов Ю.М. Административное право. – М., 2001. – С. 47.

участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в деятельности данного рода.

Участники публичного мероприятия имеют право: участвовать в обсуждении и принятии решений, предпринимать иные коллективные действия в соответствии с целями публичного мероприятия; использовать при проведении публичного мероприятия различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством Российской Федерации; принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, международные и иные органы и организации.

Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны: выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел; соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия.

Участником административно-процессуальных отношений, который обязан подчиняться законным требованиям правоприменителя является лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Кроме того, лицо, привлекаемое к административной ответственности, может непосредственно участвовать в выявлении обстоятельств, смягчающих административную ответственность, что сказывается на процессе квалификации административных правонарушений.

Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе: знакомиться со всеми материалами дела; давать объяснения, представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами (ст. 25.1 КоАП РФ). В ходе реализации своих процессуальных прав лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, как уже отмечалось,

может способствовать выявлению и установлению обстоятельств, смягчающих административную ответственность.

Л.В. Коваль, говоря о процессуальных правах участников деликтных отношений, по признаку целенаправленности выделяет: права и обязанности в связи с возбуждением административного преследования; права и обязанности, связанные с совершением тех или иных конкретных процессуальных действий в ходе рассмотрения административного материала; право и обязанность исследовать и оценивать доказательства по делу, т.е. устанавливать объективную истину; право и обязанность принятия конкретного решения по делу; права и обязанности по обжалованию (пересмотру) постановления по административному делу; права и обязанности по административному исполнению¹⁷⁸. Административные правоотношения, возникающие в связи с реализацией мер административной ответственности, могут быть дифференцированы в зависимости от стадии производства по делу об административном правонарушении.

В завершение исследования административных правоотношений необходимо отметить, что без данного элемента эффективная реализация мер административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации была бы невозможна. Совершенствование юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти будет способствовать укреплению законности и правопорядка в политической сфере жизнедеятельности российского общества.

Следует сказать, что охранительную окраску имеют административные правоотношения, связанные с разрешением административных споров, которые нередко возникают в ходе реализации права граждан на проведение публичного мероприятия. Так, согласно закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы

¹⁷⁸ См.: Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – Киев, 1979. – С. 184.

в суде в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Как показывает исследование, данное предписание закона нуждается в кардинальной доработке.

В настоящее время российская судебная система не может обеспечить эффективную защиту права граждан собираться мирно, проводить различные публичные акции. Процедура рассмотрения таких дел судом нуждается в тщательной доработке. Она должна быть построена с учетом всех особенностей осуществления данного права, в том числе учитывать срочный характер публичных акций, актуальность времени и места их проведения¹⁷⁹.

Назначение правовых средств защиты публичных мероприятий в начале XX в. отмечал В.В. Ивановский; в частности, он писал о том, что неправильные или незаконные действия чинов полиции в отношении публичных собраний могут быть обжалованы не в судебном, а в административном порядке¹⁸⁰.

Административно-правовые споры, возникающие в связи с реализацией права граждан на проведение публичного мероприятия, могут разрешаться как судебном, так и в досудебном порядке. Административно-правовые споры между сторонами административных правоотношений решаются преимущественно путем реализации полномочными субъектами исполнительной власти принадлежащих им юридически властных полномочий¹⁸¹.

Ученые-административисты предлагают различные критерии классификации административных правоотношений.

При реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований возникают общественные отношения, которые можно классифицировать на ряд групп.

По содержанию данные отношения могут быть административно-процессуальными и материальными, по соотношению прав и

¹⁷⁹ См.: Чередина Н.В. Защита политических прав граждан федеральными судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 26.

¹⁸⁰ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. – Казань, 1911. – С. 195.

¹⁸¹ См.: Козлов Ю.М. Административное право. – М., 2001. – С. 48.

обязанностей – вертикальными и горизонтальными; по характеру порождающих юридических фактов подразделяются на отношения, порождаемые позитивными действиями, и отношения, возникающие в связи с совершением правонарушения. Кроме того, административные правоотношения, действующие в связи с организацией и проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, могут быть дифференцированы по способу защиты.

Административно-процессуальные отношения играют важную роль в административно-правовом механизме регулирования реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

Административно-процессуальные отношения по мнению В.Д. Сорокина – это такие урегулированные правом отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях – иными государственными органами. В.Д. Сорокин классифицирует административные правоотношения по следующим основаниям: по содержанию, видам административного производства; отраслевой принадлежности корреспондирующих материальных правоотношений; соотношению прав и обязанностей их участников¹⁸².

Говоря об отношениях властного характера, которые возникают при реализации мер административной ответственности, то необходимо сказать, что в большинстве случаев отношения власти подчинения – это отношения, складывающиеся в связи с осуществлением юрисдикционной и контрольно-надзорной деятельности. В этой связи есть смысл более подробно рассмотреть административно-деликтные отношения, которые возникают в исследуемой сфере.

Институт административной ответственности призван охранять общественные отношения, которые складываются в ходе организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий

¹⁸² См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2004. – С. 152, 158.

или пикетирований, однако необходимо признать, что данная проблема является практически не разработанной в силу целого ряда причин как объективного, так и субъективного характера. Неразработанность механизмов административной ответственности в данной сфере нередко является причиной нарушений прав граждан, которые участвуют в публичных мероприятиях.

Данное положение нельзя признать удовлетворительным, поскольку эффективная реализация мер административной ответственности может внести свой вклад в дело охраны общественного порядка в ходе проведения публичных мероприятий. Следует сказать, что в настоящее время имеются лишь отдельные научные статьи, в которых данный вопрос исследуется весьма фрагментарно¹⁸³.

Также необходимо сказать, что сущность административной ответственности состоит в предусмотренной законодательством об административных правонарушениях обязанности правонарушителя дать отчет о своих виновных, неправомерных действиях (или бездействии) и в надлежащих случаях понести административное наказание, назначаемое судьями, мировыми судьями, а также иными органами административной юрисдикции в соответствии с характером совершенного административного правонарушения¹⁸⁴.

Таким образом, административная ответственность в сфере организации и проведения публичных мероприятий – это мера административного принуждения, которая применяется за совершение административного правонарушения в соответствующей сфере.

Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании носит процессуальный характер, в этой связи некорректно предписание КоАП России о том, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за

¹⁸³ См.: Сивопляс А.В. Ответственность за нарушение законодательства о порядке организации и проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций // Юридическая ответственность: общие проблемы и отраслевые особенности. – Владивосток, 1990. – С. 20.

¹⁸⁴ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Административная юрисдикция. – М., 2005. – С. 34.

совершение административного правонарушения (ст. 3.1). Такой подход не согласуется с принципом презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях, в котором ответственность и наказание далеко не всегда совпадают. В этой связи в КоАП РФ необходимо раскрыть содержание административной ответственности, а также дать определение административному наказанию.

Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях реализуется в административно-процессуальном порядке путем применения санкций норм особенной части КоАП России.

Субъектами ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, а точнее субъектами ответственности за нарушение порядка организации и проведения соответствующего публичного мероприятия, являются: граждане – организаторы митинга, собрания и др.; граждане, участвующие в митинге, собрании; граждане и должностные лица, которые своими действиями либо бездействием препятствуют проведению соответствующего публичного мероприятия.

И.И. Веремеенко, В.Ф. Воробьев, А.Ю. Якимов правильно отмечают, что при квалификации правонарушений, связанных с нарушением порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, необходимо абсолютно точное разграничение участников и случайных лиц, наблюдавших за проведением того или иного мероприятия и не подлежащих привлечению к ответственности¹⁸⁵.

Административная ответственность представляет собой разновидность юридической ответственности вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом требований норм административного законодательства. Административная ответственность выражается в неотвратимости реагирования государства на административные правонарушения. Административной ответственности присущи общие признаки юридической ответственности. Вместе с тем данная ответственность характеризуется своеобразным

¹⁸⁵ См.: Веремеенко И., Воробьев В., Якимов А. Митинги, демонстрации, собрания // Социалистическая законность. – 1989. – № 6. – С. 52.

проявлением этих признаков. Административная ответственность представляет собой государственное принуждение в виде применения установленных законодательством об административных правонарушениях наказаний за совершение административных правонарушений. Административная ответственность сопровождается порицанием противоправного поведения физического или должностного лица от имени государства в лице его уполномоченных на то органов – суда, органов и должностных лиц – субъектов административной юрисдикции.

Административная ответственность является правовой ответственностью, наступающей за административные правонарушения, совершенные в различных отраслях и сферах жизнедеятельности. Законодательство об административных правонарушениях охраняет не только нормы административного права, но и нормы конституционного, финансового, экологического и других отраслей права. В частности, предписания КоАП РФ охраняют конституционное право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции России).

Основанием ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях является совершение соответствующим субъектом правонарушения, диспозиция которого может состоять в следующем: проведение несанкционированного митинга, демонстрации, нарушение порядка проведения публичного мероприятия (место, время, маршрут), нарушение установленных законом запретов при проведении публичного мероприятия: в частности, если в ходе публичного мероприятия осуществляется призыв к насильственному свержению основ конституционного строя, делаются экстремистские заявления, разжигается межнациональная рознь и др.

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

Как следует из специального доклада Уполномоченного по правам человека: житель Екатеринбурга Ш. привлечен к административной

ответственности за нарушение порядка проведения пикетирования. Место для проведения пикета было избрано им в пределах видимости Свердловского областного суда, но без захода на окружающий здание суда участок, обозначенный толстой металлической цепью на расстоянии 25-30 метров от фасада здания. Посчитав, что эта металлическая цепь обозначает территорию, непосредственно прилегающую к зданию суда, Ш. проводил пикет за ее пределами, но был задержан сотрудниками милиции. В отношении Ш. был составлен протокол об административном правонарушении. В ходе рассмотрения дела Ш. мировым судьей выяснилось, что определить границы земельного участка, непосредственно прилегающего к зданию областного суда, невозможно по причине отсутствия необходимого для этого документа – межевого дела. Тем не менее, Ш. был признан виновным в пикетировании в запрещенном месте – на территории, непосредственно прилегающей к зданию суда. При этом суд исходил из положений пункта 7 статьи 36 Земельного кодекса РФ, согласно которому границы и размеры земельного участка определяются с учетом его фактически используемой площади. Такая позиция суда была поддержана во всех судебных инстанциях, включая Верховный Суд РФ.

По мнению Уполномоченного нормативное регулирование, примененное при вынесении всех судебных решений по этому делу, нарушает принцип правовой определенности, поскольку не позволяет гражданину предвидеть фактические и юридические последствия реализации своего конституционного права на мирное собрание. В этой связи Уполномоченный обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой на несоответствие указанного нормативного регулирования статьям 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований соответствующих федеральных законов.

Порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника

«Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад, определяется Президентом Российской Федерации.

Публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 23 часов текущего дня по местному времени.

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, 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 невменяемости¹⁸⁶.

Говоря об административно-процессуальных отношениях, которые складываются при квалификации административных правонарушений то необходимо сказать, что они носит государственно-властный характер. Рассмотрение теоретических аспектов квалификации имеет большое значение для применения мер административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации.

Следует сказать, что процессу квалификации посвящено много научных работ, преимущественно в науке уголовного права. В.С. Савельева отмечает, что в сфере правоотношений квалифицировать – значит, выбрать определенную правовую норму, закрепленную в законе или подзаконном нормативном правовом акте, правило, которое данный случай предусматривает, иначе определить, под какое правило данный случай подпадает¹⁸⁷.

В.Г. Шумихин под правилами квалификации понимает конкретные предписания, отражающие закономерности уголовно-правовых институтов и устанавливающие порядок выбора уголовно-правовых норм для оценки преступных деяний¹⁸⁸.

В.Н. Кудрявцев квалификацию определяет как установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава преступления, предусмотренного уголовно-правовой нормой¹⁸⁹.

Основываясь на методологических положениях, выработанных в науке уголовного права, отношениях процесса и отношениях по осуществлению квалификации преступлений, в науке

¹⁸⁶ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Административная юрисдикция. М., 2005. – С. 34.

¹⁸⁷ См.: Савельева В.С. Основы квалификации преступлений. – М., 2006. – С. 5.

¹⁸⁸ См.: Шумихин В.Г. Правила квалификации преступлений. – М., 2003. – С. 12.

¹⁸⁹ См.: Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификация преступлений. – М., 2001. – С. 5.

административного права отмечается, что квалифицировать административное правонарушение – значит, установить тождество между признаками административного правонарушения, закрепленного в административно-правовой норме, и признаками совершенного противоправного деяния¹⁹⁰.

На наш взгляд, под квалификацией административных правонарушений посягающих на порядок проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования понимается установление соответствия признаков совершенного деяния признакам конкретного состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ. Как составная часть деятельности компетентных должностных лиц (органов) по применению законодательства об административных правонарушениях квалификация представляет собой мыслительный процесс того или иного лица, заключающийся в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками, включенными законодателем в конструкцию определенного состава. Результатом этого сопоставления является правовая оценка совершенного деяния. Данная оценка заключается в выводе о том, что деяние содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного той или иной статьей КоАП РФ.

Квалификация административных правонарушений посягающих на порядок проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования осуществляется на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Исключение может составлять стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Нормы, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях и исполнение постановлений, содержатся в разных разделах КоАП РФ. В процессе исполнительного производства квалификация административных правонарушений не осуществляется.

Следует отметить, что требования к полноте квалификации административных правонарушений в области связи и информатизации

¹⁹⁰ См.: Лихарев В.В. Квалификация административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1988. – С. 9.

на каждой стадии различны, поскольку реальные возможности обеспечения точной и полной квалификации во многом зависят от объема и достоверности информации об обстоятельствах проступка. Так, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и начальном этапе административного расследования объем имеющейся информации иногда бывает достаточным лишь для вывода о противоправности деяния. *Задача начальной стадии квалификации административных правонарушений нередко заключается в том, чтобы определить, к какому виду правонарушений относится оцениваемый случай* (административное правонарушение, преступление, дисциплинарный поступок или гражданско-правовой деликт).

В ходе осуществления административного расследования правонарушений в области связи и информатизации по мере поступления сведений об обстоятельствах административного правонарушения и их оценки правоприменитель решает вопрос о том, какой норме законодательства об административных правонарушениях соответствует рассматриваемое деяние. Полученный вывод, как правило, отражается и в протоколе об административном правонарушении. Исключения составляют случаи, когда составление протокола об административном правонарушении является необязательным (ст. 28.6 КоАП РФ).

Как показывает правоприменительная практика, квалификация на стадии возбуждения дела и административного расследования носит как бы предварительный характер. Итоговая правовая оценка содеянному дается правоприменителем на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Исследуя его, должностное лицо соглашается с предварительной квалификацией либо приходит к выводу об иной квалификации рассматриваемого деяния, что отражается в постановлении о прекращении производства по делу (такое решение принимается, если рассматривающий дело приходит к выводу об отсутствии состава административного правонарушения или о необходимости направления дела органам следствия или дознания при обнаружении в деянии признаков преступления; прекращение производства по делу об административном правонарушении возможно также в иных случаях, предусмотренных

ст. 24.5 КоАП РФ) о наложении административного наказания. В некоторых случаях и эта квалификация не является окончательной.

По общему правилу постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано и опротестовано. При рассмотрении полномочным должностным лицом (органом) жалобы или протеста проверяются законность и обоснованность вынесенного постановления, что предполагает и проверку точности ранее данной квалификации деяния. При обнаружении ошибки в квалификации совершенного деяния должностное лицо, рассматривающее жалобу или протест, отменяет постановление, изменяет квалификацию либо направляет дело на новое рассмотрение (ст. 30.7 КоАП РФ)¹⁹¹.

Квалификация административных правонарушений является важнейшей стадией деятельности по применению норм законодательства об административных правонарушениях. Правильная квалификация деяния – необходимое условие законности всей правоприменительной деятельности. Квалификация означает, что лицо привлекается к административной ответственности именно за совершенное им правонарушение, претерпевая правовые последствия, которые закон связывает с совершением этого правонарушения.

Ошибки в квалификации с неизбежностью порождают целый ряд негативных последствий. Так, неверное признание на стадии возбуждения дела или административного расследования деяния административным правонарушением ведет к незаконному доставлению, а в некоторых случаях и к задержанию, досмотру, применению иных административно-процессуальных мер к лицу, поведение которого было правомерным.

Неправильное определение вида совершенного административного правонарушения также может повлечь необоснованное применение мер воздействия, в частности административного задержания. Кроме того, законодатель в зависимости от вида совершенного административного правонарушения дифференцирует сроки административного задержания (от 3 часов до 48 часов – ст. 27.5 КоАП РФ).

¹⁹¹ См.: Куракин А.В., Дроздов А.В., Тюрин В.А., Зубач А.В. Квалификация административных правонарушений. – М., 2001. – С. 8.

Помимо этого, совершенное лицом административное правонарушение может вопреки требованию закона не повлечь за собой соответствующих мер правового реагирования в результате ошибочной предварительной квалификации деяния. Неправильная квалификация при рассмотрении дела об административном правонарушении и вынесении постановления по делу влечет еще более негативные последствия. В этом случае может быть наложено административное наказание на лицо, которое не совершило никакого административного правонарушения.

Процесс квалификации административных правонарушений заключается в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной правовой нормой с целью установления их тождества¹⁹².

Выявление признаков деяния осуществляется посредством сбора и оценки доказательств, на основе которых в сознании правоприменителя выстраивается своеобразная модель совершенного административного правонарушения, включающая множество признаков деяния. Так, лицо, осуществляющее административное расследование или рассматривающее дело об административном правонарушении, располагает информацией о значительном объеме фактических обстоятельств содеянного: месте, времени, способе, средствах, обстоятельствах совершения административного правонарушения и др.

Для квалификации административного правонарушения посягающего на установленный порядок проведения публичных мероприятий из множества признаков необходимо отобрать лишь значимые, которые определяют правовую характеристику совершенного деяния. Таковыми прежде всего являются общие признаки, присущие любому виду административного правонарушения: общественная опасность, противоправность. Вывод об общественной опасности и противоправности деяния основывается на знании лицом, осуществляющим квалификацию, действующего законодательства, на жизненном и профессиональном опыте, правосознании.

¹⁹² См.: Куракин А.В., Дроздов А.В., Тюрин В.А., Зубач А.В. Квалификация административных правонарушений. – М., 2001. – С. 8.

На первом этапе квалификации административных правонарушений необходимо учитывать не только признаки административного правонарушения, указанные в КоАП РФ, но и аналогичные положения, содержащиеся в уголовном законодательстве. Это необходимость обусловлена тем, что в названных нормах, как и в ряде норм особенных частей этих кодексов, имеются критерии разграничения административных правонарушений и преступлений.

Признание деяния административным правонарушением является предпосылкой возникновения второго, наиболее сложного этапа квалификации. *Задачей этого этапа является решение вопроса о том, какая административно-правовая норма предусматривает такое деяние.* Здесь необходимо выяснение и сопоставление так называемых видовых признаков, то есть признаков, характерных именно для данного вида административного правонарушения. В начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях правоприменителю не всегда бывает известно, какие именно признаки деяния являются видовыми, поскольку выявленные к данному моменту обстоятельства правонарушения позволяют предложить возможность его квалификации по различным статьям закона. В связи с этим правоприменителем на данном этапе квалификации могут обобщаться и затем систематизироваться все юридически значимые признаки деяния, с тем чтобы потом, сопоставив их с признаками, содержащимися в правовых нормах, отобрать видовые, то есть соответствующие конструктивным признакам конкретного состава административного правонарушения¹⁹³.

Систематизация признаков оцениваемого деяния осуществляется в соответствии с элементами состава административного правонарушения, то есть относящиеся к объекту, объективной стороне, субъекту и субъективной стороне административного правонарушения. По мере получения сведений о фактических обстоятельствах они сосредотачиваются в эти четыре группы. При этом осуществляется сопоставление выявленных и сгруппированных признаков деяния с соответствующими элементами составов административных

¹⁹³ См.: Куракин А.В., Дроздов А.В., Тюрин В.А., Зубач А.В. Квалификация административных правонарушений. – М., 2001. – С. 8.

правонарушений. На основе сформулированной в сознании правоприменителя (в результате анализа фактических обстоятельств дела) модели административного правонарушения из всего нормативного материала может быть выделена большая группа норм, имеющих указания на отдельные признаки состава, сходные с признаками деяния.

Установление полного соответствия признаков совершенного деяния признакам состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной правовой нормой, служит основанием для признания деяния конкретным административным правонарушением.

Вывод, содержащий правовую оценку совершенного деяния, фиксируется в процессуальном документе (протоколе об административном правонарушении, постановлении по делу об административном правонарушении), где указывается, какой именно административно-правовой нормой предусмотрено совершенное административное правонарушение. Таким образом, *основным содержанием процесса квалификации административных правонарушений является сопоставление признаков совершенного деяния с признаками состава административного правонарушения*. Очевидно, что сопоставить сразу всю совокупность этих признаков в большинстве случаев невозможно. В связи с этим квалификация осуществляется последовательно, по элементам состава.

Первое место в последовательности квалификации административных правонарушений принадлежит признакам объективной стороны. Так, первоочередной оценке и последующему сопоставлению с признаками состава административного правонарушения подлежат признаки, характеризующие деяние. Без их выяснения практически невозможно провести оценку и сопоставление признаков объекта посягательства. Ведь то или иное общественное становится объектом посягательства только в результате противоправного деяния. Не выяснив признаков самого деяния, вряд ли можно приступить к его квалификации по объекту. Объект в большинстве случаев не может восприниматься правоприменителем непосредственно. Вывод о его характере чаще всего можно сделать, основываясь на иных признаках состава, прежде всего на

признаках объективной стороны: характере деяния, месте его совершения, наступивших последствиях. Именно в этих признаках административного правонарушения, которые с наибольшей полнотой отражены в административно-правовых нормах, объективируется общественная опасность деяния. Дальнейший процесс квалификации заключается в сопоставлении объекта, субъекта и субъективной стороны деяния с соответствующими элементами состава, указанными в той или иной норме.

Квалификация по объективной стороне предполагает сопоставление признаков совершенного деяния с его характеристикой, содержащейся в соответствующей статье КоАП РФ. Такое сопоставление не представляет сложности, если в статье КоАП РФ содержится подробная характеристика противоправного деяния. Однако формулировка некоторых статей КоАП РФ не содержит четких описаний всех действий, образующих объективную сторону административного правонарушения. В них иногда указываются весьма общие признаки возможных противоправных деяний. Так, в диспозиции статьи, предусматривающей ответственность за «Воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них», не содержится подробная характеристика одного противоправного деяния.

Следует отметить, что диспозиции многих норм законодательства об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность в сфере охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий, являются бланкетными или ссылочными. Этими нормами устанавливается ответственность за нарушение правил, содержащихся в иных нормах административного права или нормах иных отраслей права. В этих случаях вывод о соответствии оцениваемого деяния признакам объективной стороны состава может быть получен лишь в результате изучения нормативных правовых актов, содержащих указанные правила.

Квалификация по объективной стороне в ряде случаев предполагает установление соответствия реального последствия совершенного деяния его признакам, содержащимся в составе. Такая

необходимость возникает при квалификации по признакам материальных составов, где последствия деяния включены в число конструктивных признаков, подлежащих оценке и сопоставлению. Необходимо иметь в виду, что характер наступивших последствий влияет на оценку степени общественной опасности административного правонарушения и в ряде случаев является единственным критерием разграничения административного правонарушения и преступления.

Установление факта соответствия реально наступивших последствий указанным в правовой норме предполагает последующее определение наличия причинной связи между противоправным деянием и его последствиями. Вывод о наличии такой связи может быть получен в результате всесторонней оценки характера деяния и обстановки его совершения, сопоставления оцениваемой ситуации с аналогичной, исследованной ранее. Для установления причинной связи нередко достаточно профессионального, жизненного опыта правоприменителя. В ряде случаев установление такой связи требует специальных познаний, исследований, которые могут проводиться экспертами.

При квалификации деяний по признакам административных правонарушений, в составах которых содержится указание на такие признаки объективной стороны, как место, время, способ совершения деяния, необходимо их исследование и сопоставление с признаками соответствующего состава.

Определенная сложность квалификации по факультативным признакам объективной стороны заключается в отсутствии законодательной характеристики некоторых из них. После установления соответствия признаков объективной стороны необходимо приступить к сопоставлению признаков объекта совершенного деяния и одноименных признаков состава административного правонарушения.

Квалификация по объекту представляется весьма сложной. Во-первых, как отмечалось ранее, в большинстве норм законодательства об административных правонарушениях не содержится прямого указания на непосредственный объект. Исследуя фактические обстоятельства совершенного деяния, правоприменитель

чаще всего лишен возможности непосредственного восприятия его объекта. Сложность установления непосредственного объекта квалифицируемого деяния в ряде случаев обусловлена отсутствием четкой правовой характеристики родовых и непосредственных объектов правонарушений.

В некоторых случаях определяющее значение для квалификации административного правонарушения имеет предмет посягательства. Указание в административно-правовой норме на предмет или на характеристики предмета правонарушения нередко служит критерием разграничения административного правонарушения, преступления и деяния, не являющегося правонарушением. Квалификация по субъекту имеет целью установление соответствия признаков, характеризующих лицо, совершившее деяние, признакам субъекта, содержащимся в составе административного правонарушения. Установление такого соответствия по общим признакам субъекта (возраст, вменяемость) сложности, как правило, не составляет. Однако при квалификации деяния по признакам административного правонарушения со специальным субъектом возникает задача установления у лица, совершившего такое деяние, признаков, указанных в соответствующей норме. Наиболее часто в числе специальных субъектов законодатель называет должностных лиц. Установление наличия таких признаков требует уяснения понятия должностного лица, которое содержится в ст. 2.4 КоАП РФ. Отсутствие у лица признаков специального субъекта может означать отсутствие состава административного правонарушения.

Квалификация по субъективной стороне предполагает установление соответствия между фактическим содержанием психического отношения лица к совершенному деянию и признаками субъективной стороны соответствующего состава административного правонарушения. Психическая деятельность человека проявляется в его поведении, поэтому вывод об отношении лица к совершенному административному правонарушению и его последствиям делается на основе анализа фактических обстоятельств дела, характеризующих объективную сторону и объект противоправного посягательства.

Изучение и оценка поведения лица в момент совершения

противоправного деяния, а нередко и до, и после его совершения, позволяют выявить содержание интеллектуальных и волевых моментов психического отношения лица к квалифицируемому деянию и его последствиям, проследить логику его мышления, сделать вывод о виновности совершенных им действий, определить форму вины и цель совершения действия, если это имеет значение для квалификации. Для квалификации многих административных правонарушений нарушающих порядок организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования достаточно установления того, что деяние совершено виновно. В большинстве случаев форма вины на правовую оценку совершенного административного правонарушения не влияет. Отсутствие признаков вины, предусмотренных КоАП РФ, то есть установление того, что лицо, совершившее противоправное действие, не имело умысла на его совершение и не допускало неосторожности, в подобных ситуациях оценивается как случай, который не является основанием для наложения на лицо административного наказания.

§ 3. Правоприменительные акты в механизме реализации административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании

Реализация административной ответственности за нарушения порядка организации или поведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования возможно только посредством вынесения правоприменительных актов. Таким образом, раскрытие института административной ответственности в рассматриваемой сфере предполагает исследование – актов применения норм административного права. Исследование теории реализации правовых предписаний, касающихся организации и поведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, позволяет сделать вывод о том, что недостаточное знание содержания механизма правового регулирования соответствующих административных правоотношений крайне неблагоприятно сказывается на эффективности реализации мер административной ответственности

в рассматриваемой сфере.

В этой связи вполне оправдано рассмотрение механизма административно-правового регулирования реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, с точки зрения определенной системы, которая имеет свои составные элементы.

Механизм реализации права граждан на проведение публичных мероприятий может быть обеспечен при вынесении соответствующих правоприменительных актов. В научной литературе данные акты получили название «акты применения норм права». Без вынесения правоприменительных актов говорить об эффективности правового регулирования в сфере организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования достаточно сложно, поэтому необходимо остановиться на общетеоретическом анализе правоприменительных актов¹⁹⁴.

Как отмечает А.Т. Рагимов, «органы исполнительной власти издают множество самых разных правоприменительных актов. ... Правоприменительные акты являются результатом (итогом) соответствующей государственно-властной деятельности, отделившись от нее, приобретают статус самостоятельного правового явления с характерными свойствами»¹⁹⁵.

В сфере организации и поведении публичных мероприятий выносятся: регламентирующие, разрешительные, пресекательные, запретительные и юрисдикционные акты применения. В этой связи есть смысл рассмотреть подробно некоторые из названных правоприменительных актов.

Необходимо отметить, что акты применения норм права исследовались как в теоретическом, так и в отраслевом аспекте.

А.П. Коренев в свою очередь отмечал, что применение норм

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ Рагимов А.Т. Содержание юрисдикционных правоприменительных актов органов внутренних дел // Проблемы развития правоохранительных органов. – М., 1994. – С. 119.

административного права – это индивидуальный юридический акт, разрешающий конкретное управленческое дело, персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным творческим характером, издаваемый уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами¹⁹⁶.

А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов и Д.Н. Бахрах¹⁹⁷ отмечают, что индивидуальные акты в отличие от нормативных актов носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. В данных актах всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти. Конкретность этих актов проявляется в том, что с их помощью решаются индивидуальные административные дела, возникающие в сфере государственного управления, данные акты персонифицированы, то есть их адресатом является определенное лицо, они являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных административных правоотношений. Индивидуальные акты наиболее распространены в практике государственно-управленческой деятельности, поскольку они в наибольшей степени отвечают ее исполнительному назначению и являются важнейшим средством оперативного решения текущих вопросов управления. Индивидуальные акты обеспечивают реализацию юрисдикционной (правоохранительной) функции административного права и исполнительной власти. Индивидуальные акты всегда являются актами применения административно-правовых норм¹⁹⁸.

И.И. Веремеенко, исследуя механизм правового регулирования в сфере охраны общественного порядка, говорил о том, что индивидуальный акт в административном праве – это властный юридический акт, разрешающий конкретный вопрос в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, персонально определяющий права и обязанности участников

¹⁹⁶ См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – С. 116.

¹⁹⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2007. – С. 277.

¹⁹⁸ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 245.

административно-правовых отношений, открывающий возможность их возникновения, изменения либо прекращения¹⁹⁹.

А.Д. Черкасов, изучив специфические признаки актов применения норм административного права в деятельности органов внутренних дел, отметил, что «юридическую природу правоприменительных актов органов внутренних дел определяют общие характерные черты актов применения норм права, издаваемых всеми государственными органами. Они индивидуальны, имеют властный характер, обязательны для исполнения, строго подзаконны, вызывают определенные юридические последствия»²⁰⁰.

Таким образом, акт применения нормы административного права есть объективированное выражение результатов действий конкретного органа или должностного лица по применению данных норм, в котором формулируются основные выводы по разрешаемому вопросу. Необходимость издания органами исполнительной власти нормативных правовых актов, содержащих нормы административного права, а также правоприменительных актов вытекает из предписаний закона, определяющего режим проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

Следует сказать, что на основании и во исполнение федеральных законов, определяющих механизм реализации права граждан на проведение публичных мероприятий, принимается целый ряд актов применения норм административного права. Правоприменительные акты издаются как на основании закона, так и на основании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также иных нормативных правовых актов, в частности, постановлений Правительства.

Федеральный закон РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»²⁰¹ предусматривает, что для органа власти единственный порядок общения с

¹⁹⁹ См.: Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере общественного порядка. – М., 1981. – С. 48.

²⁰⁰ Черкасов А.Д. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности // Актуальные проблемы теории и практики государственного управления. – Воронеж, 1990. – С. 93.

²⁰¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

организатором публичного мероприятия до его проведения – процедура приема уведомления об этом. В этой связи именно процедура уведомления используется некоторыми представителями власти для произвольного ограничения права граждан на мирные собрания.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ч. 1 ст. 7) обязывает организатора публичного мероприятия не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня его проведения подать уведомление об этом. Уведомление о пикетировании группой лиц подается не позднее, чем за три дня до его проведения. Практика подтверждает, что такие сроки достаточны для эффективной реализации конституционного права на мирные собрания, отвечают требованию соразмерности и выступают в качестве процедурной гарантии, как для организаторов публичного мероприятия, так и для органов власти.

Как отмечал в начале XX в. В.Ф. Дерюжинский, желающий устроить публичное собрание обязан письменно заявить о том начальнику местной полиции (градоначальнику) не позднее, чем за трое суток, срок подачи заявлений может быть продлен до семи суток для собраний, созываемых не в место постоянного пребывания начальника полиции. Начальнику полиции предоставлено право воспрещать публичные собрания, цели или предмет которых противны уголовным наказаниям либо общественной нравственности или устройству, которых угрожает общественному спокойствию и безопасности, либо не может быть допущено в местах, в которых правилами не допускается устройство публичных собраний. О воспрещении собрания организаторы извещаются за одни сутки до предполагаемого открытия собрания или оглашения о нем²⁰².

Определенные Федеральным законом РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ч. 1 ст. 7) сроки подачи уведомлений устанавливают нормативные правовые акты практически всех субъектов Российской Федерации. В отдельных регионах, например, в Тюменской области уведомление подается строго за 10 дней до проведения публичного мероприятия. Впрочем, само по себе такое ограничение, как представляется, мало

²⁰² См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – СПб., 1908. – С. 104.

влияет на эффективность реализации конституционного права на мирные собрания.

Уведомление должно содержать полную информацию о цели, форме, месте проведения и маршрутах движения участников, о дате, времени начала и окончания мероприятия и т.д. Закон не предполагает возможности отказа в приеме уведомления, в том числе даже составленного неверно или не содержащего полной информации о мероприятии.

Согласно п. 1 и 2 ч. 1 ст. 12 закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»²⁰³ орган власти должен документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия и в трехдневный срок довести до сведения его организатора обоснованные предложения об изменении места и (или) времени мероприятия, а также об устранении несоответствия уведомления о нем требованиям закона.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что закон не предоставляет органу власти права не принять уведомление о проведении публичного мероприятия. Имеют место ситуации, когда законодательство в субъектах Российской Федерации содержит в себе предписания об «отказе в принятии уведомления» и т.п.

Как отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, «лидерство» по части изобретения казуистических формулировок, позволяющих максимально усложнить и запутать сугубо техническую процедуру подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, принадлежит властям Республики Башкортостан. В соответствии с ч. 5 ст. 4 Закона Республики Башкортостан «О порядке уведомления о проведении публичного мероприятия» от 19 апреля 2005 г. уполномоченный орган власти может на первом этапе принять решение о регистрации или нерегистрации поступившего уведомления, а на втором – о его принятии или признании неподанным. «Изюминка» двухступенчатой процедуры в том, что она позволяет органу власти объявить «неподанным» уже принятое и зарегистрированное уведомление.

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах,

²⁰³ См.: Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

демонстрациях, шествиях и пикетированиях» уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться как в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, так и в орган местного самоуправления. Нормативные акты субъектов Российской Федерации вводят правовые основания для такой дифференциации²⁰⁴.

Как правило, уведомление о проведении мирного собрания подается в орган местного самоуправления муниципального образования. При этом в большинстве регионов Российской Федерации структурное подразделение или должностное лицо в органе местного самоуправления, уполномоченное осуществлять прием, учет и рассмотрение уведомлений, не определено нормативно и назначается распоряжением руководителя соответствующей местной администрации по его усмотрению. В Республике Хакасия уведомления рассматриваются общим отделом, в Пензенской области – отделом делопроизводства, в Ивановской области – организационным отделом. Проблема, как представляется, не в названии подразделения, призванного обеспечивать важнейшее конституционное право граждан, а в подходе к работе, касающейся всех видов операций, связанных с уведомлениями. Это как раз тот вопрос, который не требует ни глубокого знания законодательства, ни ответственности за принимаемые решения. В странах с устоявшимися демократическими традициями такое восприятие, может быть, и уместно. В России же оно чревато дополнительными «невынужденными» ошибками должностных лиц, а порой – и их откровенным произволом.

Уведомление подается в администрацию субъекта Российской Федерации, если публичное мероприятие проводится на территории, непосредственно прилегающей к зданиям, в которых размещаются государственные органы субъекта Российской Федерации.

Как показывает исследование, такой порядок существует в Республике Башкортостан, в Удмуртской Республике, в Челябинской, Омской, Астраханской, Липецкой и Костромской областях. В

²⁰⁴ 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.

Республике Татарстан, в Ставропольском крае, в Московской области, в г. Санкт-Петербурге уведомление подается в администрацию субъекта Российской Федерации, если публичное мероприятие проводится на территории нескольких муниципальных районов, в Республике Башкортостан – если оно проводится в виде демонстрации или шествия.

Как следует из доклада Уполномоченного по права человека в Российской Федерации, обширный и не единообразный перечень обстоятельств, при которых уведомление о проведении публичного мероприятия должно подаваться в администрацию субъекта Российской Федерации, не вступает в противоречие с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Рассмотрение уведомлений в администрации субъекта Российской Федерации, наверное, можно было бы даже приветствовать, как повышающее уровень ответственности за принимаемые решения. Проблема в том, что по давней российской традиции чем выше уровень руководителя, тем ниже вероятность наступления для него правовой ответственности за не совсем согласующиеся с законом решения. Неслучайно поэтому отдельные руководители субъектов Российской Федерации порой «смело» берут на себя ответственность за наложение прямого запрета на проведение конкретных публичных мероприятий, чего по закону делать не могут.

Общее требование о содержании уведомления закреплено в ст. 7 Федерального закона РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Согласно закону в уведомлении о проведении публичного мероприятия указываются:

- цель публичного мероприятия;
- форма публичного мероприятия;
- место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников;
- дата, время начала и окончания публичного мероприятия; предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организация

медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия; фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;

- фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия; дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Некоторые субъекты Российской Федерации установили дополнительные требования. В Ульяновской области установлены норма сбора подписей и образец прилагаемого к уведомлению подписного листа.

В Волгоградской и Липецкой областях организатор публичного мероприятия вместе с уведомлением должен представить копию паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, копии учредительных документов политической партии или общественного объединения, их решение о проведении публичного мероприятия, а также документ, удостоверяющий его полномочия. В Пермском крае организатора публичного мероприятия обязывают приложить к уведомлению о его проведении план-схему расположения участников, копии паспортов лиц, уполномоченных выполнять распорядительные функции, а также регламент мероприятия.

Самое большое количество документов к уведомлению о проведении публичного мероприятия необходимо приложить в Республике Башкортостан.

Полный список требуемых документов включает в себя:

- копии паспортов организатора публичного мероприятия и лиц, уполномоченных выполнять на данном мероприятии распорядительные функции;
- письменное согласие уполномоченных лиц на выполнение распорядительных функций;
- решение политической партии (или иного объединения) о проведении публичного мероприятия, скрепленное печатью

- и заверенное уполномоченным лицом; копию протокола заседания политической партии (или иного объединения), скрепленную печатью и заверенную уполномоченным лицом;
- нотариально заверенную копию документа о регистрации политической партии (или иного объединения); нотариально заверенную копию устава политической партии (или иного объединения) либо нотариально заверенную копию документа, подтверждающего факт создания и деятельности объединения, действующего на основании устава.

Федеральный закон РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает процедуры согласования уведомлений о проведении публичных мероприятий. Процедура согласования уведомлений о проведении публичных мероприятий также предусматривает принятие ряда актов применения норм административного права.

Согласно закону органы власти вправе обратиться к организаторам публичного мероприятия с предложением об изменении места и времени его проведения. Основания для подобного предложения закон не конкретизирует, говоря лишь о том, что они должны быть мотивированными (ч. 5 ст. 5) или обоснованными (п. 2 ч. 1 ст. 12). Подобное положение дел позволяет администрации снижать социальную значимость публичного мероприятия.

Как отмечает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, публичное мероприятие, перенесенное на отдаленную городскую окраину или на стадион, во многом перестает быть публичным и, следовательно, теряет свой смысл. Предложение об изменении места или времени публичного мероприятия должно быть не только мотивированным, но и равноценным, то есть позволять его участникам действительно привлечь внимание общества к своей точке зрения или к своим требованиям. Ведь именно для этого они и собираются.

Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предоставляет органам власти право предлагать организаторам публичного мероприятия изменить только его время и место. Напротив, право органов власти предлагать организаторам публичного мероприятия изменить его форму,

например, провести митинг вместо демонстрации или шествия указанный федеральный закон не предусматривает. В связи с этим явочным порядком введенная в последнее время органами исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации практика «согласования» формы проведения публичного мероприятия носит, по мнению Уполномоченного, не правовой, а сугубо политический характер.

Чрезвычайно острой в правоприменительной практике остается проблема соблюдения органами власти установленных законом сроков рассмотрения уведомлений о проведении публичного мероприятия. Факт нарушения этих сроков позволяет поставить вопрос о наличии в действиях должностных лиц состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.38 КоАП РФ²⁰⁵.

Далее приведем пример из судебной практики.

Жители г. Липецка Б.Д. и Т. в полном соответствии с законом 15 февраля 2005 г. обратились в городскую администрацию с уведомлением о проведении 18 февраля 2005 г. публичного мероприятия в форме пикетирования возле здания городской администрации. На следующий день 16 февраля 2005 г. заместитель главы городской администрации направил организаторам пикета ответ с предложением о его переносе в другое место со ссылкой на «сложные погодные условия» и «рекомендации органов внутренних дел».

17 февраля 2005 г. организаторы пикетирования направили в городскую администрацию уведомление о несогласии с изменением места пикетирования и о намерении провести его в первоначально заявленном месте. Ответа городской администрации на второе уведомление они не получили.

Действия должностных лиц городской администрации организаторы пикетирования оспорили в суде. Они указали, что ответ на их первое уведомление был дан администрацией с нарушением закона и не содержал должным образом мотивированного предложения об изменении места пикетирования, а ответ на второе уведомление не поступил вообще. Организаторы пикетирования просили

²⁰⁵ 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.

суд признать незаконными действия администрации г. Липецка по изменению места проведения пикетирования.

Районный суд г. Липецка своим решением от 1 марта 2005 г. организаторам пикетирования в удовлетворении их заявления отказал. В свою очередь Липецкий областной суд в кассационном определении № 33-440/2005 от 30 марта 2005 г. решение суда первой инстанции оставил без изменений, а кассационную жалобу организаторов пикетирования – без удовлетворения. При этом кассационная инстанция не опровергла ни факт нарушения администрацией установленного срока направления предложения об изменении места пикетирования, ни довод о необоснованности самого предложения. Фактически проигнорировав оба нарушения, кассационная инстанция определила, что они «не свидетельствуют о незаконности действий администрации». Кроме того, кассационная инстанция констатировала, что отсутствие ответа городской администрации на второе уведомление организаторов пикетирования от 17 февраля 2005 г. означало, что она «согласилась на проведение пикета по первоначальному адресу».

Дабы не вызвать появление подобного рода судебных решений целесообразно закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнить положением о том, что если уведомление о проведении публичного мероприятия из органа власти не поступает его инициаторам, то по данному уведомлению принято положительное решение. Данное положение будет способствовать как эффективной реализации права граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, так и охране общественного порядка.

Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливает уведомительный порядок проведения всех публичных мероприятий, не предполагая тем самым возможность их запрета.

Отсутствие в данном федеральном законе разрешительного порядка проведения публичных мероприятий субъекты Российской Федерации восполняют собственными нормативными правовыми актами, не вполне согласующимися с указанным федеральным законом.

Так, в соответствии с постановлением Администрации Читинской области «О мерах по обеспечению правопорядка и безопасности населения при проведении массовых мероприятий в Читинской области» от 18 марта 2003 г. организатор публичного мероприятия обязан обратиться в орган местного самоуправления не с уведомлением, а с заявлением о выдаче разрешения на проведение мероприятия. Орган местного самоуправления, рассмотрев это заявление, решит, разрешить публичные мероприятия или запретить его. Аналогичная практика существует и в других субъектах Российской Федерации.

Данная практика превращает уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, закрепленный федеральным законом, в разрешительный. Подобное положение вещей принципиально нарушает права граждан, а также дестабилизирует общественные отношения в сфере охраны общественного порядка. В качестве примера приведем обращение гражданина Т. к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

К Уполномоченному обратился Т. с жалобой на действия сотрудников милиции УВД Адмиралтейского района Санкт-Петербурга, необоснованно и с применением физического насилия задержавших его во время проведения 22.03.2006 г. одиночного пикетирования у здания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. По словам Т. он был доставлен в милицию и по прошествии одного часа отпущен. При этом никакими процессуальными документами примененные в отношении Т. меры оформлены не были.

Обращения Т. в прокуратуру г. Санкт-Петербурга с заявлением о возбуждении в отношении сотрудников милиции уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 149 УК Российской Федерации (воспрепятствование проведению пикетирования, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения), дважды остались без ответа. В результате проверки, проведенной прокуратурой Санкт-Петербурга по просьбе Уполномоченного, установлено, что правовых оснований для доставления Т. в отдел милиции не имелось. Начальнику УВД Адмиралтейского района внесено представление, по результатам рассмотрения которого к дисциплинарной ответственности

привлечен заместитель начальника 2 отдела милиции УВД Адмиралтейского района.

Прокурор города сообщил также об отмене ранее вынесенного постановления об отказе в возбуждении в отношении сотрудников милиции уголовного дела по статьям 149 (воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них) и 286 (превышение должностных полномочий) УК Российской Федерации и направлении материалов для производства дополнительной проверки.

Как показывает практика, уведомление о проведении массовой акции органом исполнительной власти не принимается в случаях, если:

- акция противоречит принципам Декларации прав и свобод человека и гражданина, общепринятым нормам общественной морали и нравственности;
- в уведомлении отсутствуют обязательства уполномоченных (организаторов) обеспечивать соблюдение общественного порядка, а также если они или уполномоченные их организации неоднократно не выполняли взятые обязательства по ранее проводившимся массовым акциям;
- акция совпадает по форме, месту, времени, но противоположна по направленности и целям другой массовой акции, уведомление о которой в установленные сроки подано ранее либо одновременно;
- акция создает реальную угрозу нормальному функционированию предприятий и учреждений;
- создается необходимость прекращения работы пассажирского и железнодорожного транспорта из-за невозможности изменения маршрута его движения.

В случае возникновения разногласий между органом исполнительной власти и организатором массовой акции по месту и времени ее проведения руководители органов внутренних дел привлекаются к участию в согласительных совещаниях по выработке возможных вариантов решения.

Отказ в принятии исполнительным органом власти уведомления о проведении массовой акции может быть обжалован в

вышестоящий орган исполнительной власти или суд.

В заключение необходимо сказать, что Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не содержит в себе всех необходимых предписаний для полной реализации конституционного права граждан собираться мирно, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, что вызывает определенные сложности в механизме охраны общественного порядка при проведении соответствующего публичного мероприятия. В частности, закон не содержит исчерпывающего перечня запретов на проведение публичного мероприятия, что приводит к произвольному установлению местной администрацией таких запретов. В знак протеста произвольно установленного запрета на проведение публичного мероприятия нередко происходят групповые нарушения общественного порядка. В этой связи Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» необходимо дополнить статьей «Запреты на проведения публичного мероприятия». Данные запреты должны устанавливаться только данным федеральным законом²⁰⁶.

Говоря о правоприменительных актах, реализуемых при применении мер административной ответственности за нарушение порядка организации или поведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, необходимо отметить, что значительная часть данных актов выносится органами внутренних дел. Как отмечает М.Е. Труфанов, органы внутренних дел выносят следующие акты применения норм административного права, ряд из которых касается исследуемой проблематики. В частности, органы внутренних дел выносят: регламентирующие, разрешительные, регистрационные, учредительные и запретительные акты применения²⁰⁷. Для реализации мер административной ответственности необходимы запретительные и юрисдикционные акты. В частности,

²⁰⁶ 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.

²⁰⁷ См.: Труфанов М.Е. Акты применения норм административного права в сфере реализации прав граждан // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. – Ставрополь, 2005. – С. 48.

в ходе публичных мероприятий, как правило, запрещено распитие алкоголя, использование пиротехники, а также совершение других действий, угрожающих общественному порядку и безопасности граждан.

Одним из основных правоприменительных актов составляемых при реализации мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании является протокол. Протокол о соответствующем административном правонарушении составляется при наличии поводов определенных законом.

Так, поводами к возбуждению дела об административном правонарушении посягающим на установленный порядок организации или поведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования являются:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

О совершении административного правонарушения составляется протокол в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

В случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, в нем делается соответствующая запись.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в механизме реализации мер административной ответственности за нарушение порядка поведения или организации собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования преимущественно выносятся охранительные акты применения норм административного права. П.И. Кононов, Н.В. Демченко, говоря об индивидуальных административно-охранительных актах, выделяют их особенности и классификацию, которая вполне может быть приемлема для целей нашего исследования²⁰⁸.

В частности, в интересах обеспечения правопорядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования выносятся следующие акты применения норм административного права:

- акты административного контроля;

²⁰⁸ См.: Кононов П.И., Демченко Н.В. Индивидуальные административно-охранительные: акты некоторые вопросы теории // Полицейское право. – 2005. – № 4. – С. 14.

- акты административного пресечения;
- акты административно-процессуального обеспечения;
- акты административного наказания;
- административные акты, возлагающие какую-либо обязанность и др.²⁰⁹

В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин отмечают, что на уровне МВД издается большое количество актов применения норм административного права, но преимущественно издаются приказы, инструкции²¹⁰.

Акты применения норм административного права в сфере реализации мер административной ответственности при проведении собраний, митингов, демонстраций и пикетировании являются категорическими предписаниями, они направлены на перевод требований норм административного в конкретно практическое русло. Акты применения норм административного права в рассматриваемой сфере призваны обеспечить необходимый режим законности и правопорядка в рассматриваемой сфере публичного управления, а также обеспечить реализацию права граждан собираться мирно и без оружия, проводить публичные мероприятия соответствующей организационно-правовой формы.

Итак, остановимся еще раз на особо важных моментах, касающихся актов применения норм права.

Акт применения нормы административного права, который реализуется в сфере реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций и пикетирования, наполнен юридически властным предписанием, определяющим поведение адресата. Применительно к исследуемой проблематике акт применения направлен на реализацию административных наказаний. *Объектом акта применения нормы административного права* является упорядочение общественных отношений, складывающихся в сфере охраны общественного порядка при проведении соответствующего публичного мероприятия.

²⁰⁹ См.: Кононов П.И., Демченко Н.В. Указ. соч. – С. 14.

²¹⁰ См.: Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987. – С. 12.

Субъектом издания акта применения нормы административного права при проведении собраний, митингов, демонстраций и пикетирования является уполномоченный сотрудник орган внутренних дел или иное должностное лицо.

Также необходимо отметить, что совершенствование реализации актов применения норм административного права в сфере реализации мер административной ответственности за нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования будет способствовать защите прав граждан, которые участвуют в соответствующем публичном мероприятии. В этой связи совершенно справедливо в свое было отмечено В.Ф. Дерюжинским, что «...осуществление свободы собраний возможно лишь в пределах, очерченных законом, и не должно угрожать общественному спокойствию и безопасности»²¹¹.

²¹¹ См.: Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – СПб., 1908. – С. 101.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, позволяет сделать определенные выводы и на их основе сформулировать предложения, направленные на совершенствование механизма ее реализации.

1. Административная ответственность является самым распространенным видом юридической ответственности, которая применяется за различные правонарушения в сфере государственного управления. Административно-правовые санкции обеспечивают охраны нормативных правовых предписаний различной отраслевой принадлежности. Названное обстоятельство делает институт административной ответственности весьма значимым средством обеспечения правопорядка в сфере государственного управления. Традиционно считалось меры административной ответственности, реализуемые во внесудебном порядке, тем самым они могут, весьма оперативно воздействуют на личность правонарушителя, переводя в дальнейшем его поведение в законопослушное русло. Однако ужесточение административных наказаний повлекло за собой сокращения количества административных правонарушений, за совершение которых наказание применяется во внесудебном порядке. В числе административных правонарушений, за которые наказание применяется судом, являются административные правонарушения, связанные с нарушением порядка организации или проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Обусловлено это тем, наказания за данные административные правонарушения носят весьма серьезный имущественный характер, а также включают иные ограничения личных прав и свобод человека. Усиление мер административной ответственности за правонарушения в различных сферах государственного управления повысило значения соответствующего вида юридической ответственности как средства обеспечения правопорядка.

Раскрывая особенности административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании в работе раскрывается содержание различных публичных мероприятий, а также производится их классификация по самым различным основаниям. Классификация публичных мероприятий позволяет увидеть их разнообразие, которое очень важно для выбора справедливой меры юридической ответственности, которая может быть применена к организаторам соответствующего мероприятия или его участникам, в случае если они допустят нарушение установленного порядка его организации или проведения.

2. Исследование административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании показало, то обстоятельство, что принципы данного вида юридической ответственности также разработаны весьма слабо. Данное обстоятельство снижает правоохранный потенциал административной ответственности вообще и установленной за нарушение порядка организации или поведения публичных мероприятий, в частности.

Следует отметить, что основное внимание ученых было обращено на изучение принципов административного процесса или принципов производства по делам об административных правонарушениях. Учитывая имеющиеся наработки в сфере исследования принципов производства по делам об административных правонарушениях, в работе выявляются непосредственно принципы административной ответственности, которые характеризуют ее в материальном, процессуальном и организационном аспекте. В содержание административной ответственности главное место занимают процессуальные принципы, которые самым непосредственным образом затрагивают практически всех участников производства по делам об административных правонарушениях.

Материальные принципы административной ответственности установлены в рассматриваемой сфере, непосредственно касаются наказаний, применяемых за совершенные правонарушения, которые посягают на порядок организации или поведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

Свое место в системе принципов административной ответственности занимают организационные принципы. Для того, чтобы меры административной ответственности смогли реализовываться необходим комплекс мероприятий организационного характера. Организационным принципам административной ответственности в научной литературе должного внимания уделено не было, это обстоятельство существенно снижает правоохранный потенциал данного вида юридической ответственности вообще, и потенциал мер административной ответственности установленных за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

3. Административно-правовое регулирование обеспечения права на свободу проведения мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования, не должны приводить к тотальному контролю за деятельностью организаторов и участников соответствующих мероприятий, связанных с необоснованными ограничениями права свободного проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Публичные мероприятия легитимны только в том случае, если носят мирный и свободный характер. В случаях же, когда организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя противоправно, совершают какие-либо действия, угрожающие общественному порядку и безопасности государство в лице, в частности, милиции обязано использовать для противодействия противоправным публичным акциям меры государственного принуждения, а также все иные предусмотренные законом средства.

4. Административная ответственность, носит публично-правовой характер, а ее реализация является составной частью государственного принуждения отношения власти и подчинения при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и непосредственное назначение административных наказаний, а также их исполнение объективно предполагает наличие воли государства. Последствия реализации административных наказаний к нарушителям порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования влекут за собой весьма неблагоприятные последствия.

В этих последствиях проявляется предупредительный аспект соответствующего вида юридической ответственности.

5. Раскрывая особенности правоприменительных актов применяемых в рассматриваемой сфере, в работе делается вывод о том, что эти акты носят властный исполнительно-распорядительный характер, они обязательны для конкретных адресатов. В механизме реализации мер административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании важное место принадлежит такому процессуальному документу как протокол об административном правонарушении. Изучение протоколов об административных правонарушениях составленных по фактам нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании показывает, что уполномоченные должностные лица делают это крайне небрежно, что существенно снижает потенциал принудительного воздействия в рассматриваемой сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

Официально-документальные материалы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ). – М.: Юридическая литература, 1993.
2. Всеобщая Декларация прав человека (принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948) // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.
3. Международный пакт «О гражданских и политических правах» (принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966, вступил в силу 23.03.1976) // Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
4. Европейская Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» (Рим, 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
6. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – №23. – Ст. 2277.
7. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. №1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.. – 1996. – № 25. –Ст. 2954.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст.1.
10. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. –1992. – № 7. – Ст. 300.
11. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.
12. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1227.
13. Федеральный закон от 17 января 1992 г. №168-ФЗ «О прокуратуре Российской

- Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
14. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
 15. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.
 16. Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4552.
 17. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.
 18. Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 6. – Ст. 711.
 19. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 33. – Ст. 3418.
 20. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.
 21. Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
 22. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.
 23. Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.
 24. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
 25. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
 26. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 4. – Ст. 305.
 27. Приказ МВД России от 13 апреля 1993 г. № 166 «О совершенствовании организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» // Бюллетень текущего законодательства МВД России. Вып. 4. ч. II. – М., 1993.
 28. Методические рекомендации ГУООП МВД России от 30 июня 2004 г. № 12/2497 «Временное положение о порядке проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных

- мероприятий в г. Москве» // Документ официально опубликован не был.
29. Закон г. Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 24.
 30. Постановление Правительства Москвы от 28 августа 2007 г. № 757-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» (вместе с «Порядком проведения в городе Москве публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры») // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 51.
 31. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами Конституции России при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 1012.
 32. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – № 12.
 33. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6.
 34. Определение Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 705-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Документ официально опубликован не был.

Учебная и научная литература

35. Агапов А.Б. Административная ответственность. – М., 2004.
36. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1966.
37. Алексеев С.С. Общая теория права. – Т. 1. – М., 1981.
38. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989.
39. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. – М., 1999.
40. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. – Свердловск, 1972.
41. Алексеев С.С. Теория права. – М., 1997.
42. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1997.
43. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2000.
44. Бачинин В.А., Сальников В.П. Правовая реальность в контексте цивилизации и культуры. Методология причинного анализа: Монография / Под ред.

- В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2005. – 224 с. – (Серия «Наука и общество»).
45. Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. – М., 2004.
 46. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2005.
 47. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: РостГУ, 1998. – 382 с.
 48. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере общественного порядка. – М., 1981.
 49. Возгрин И.А., Сальников В.П. Новое информационное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел (концептуальные проблемы и система организации). – СПб., 2000.
 50. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственно и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970.
 51. Гражданское общество: истоки и современность / Науч. ред. И.И. Кальной, И.Н. Лопушанский. – 3-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Юридический центр-Пресс, 2006. – 492 с.
 52. Гучериев Х.С., Сальников В.П., Степашин С.В., Федоров В.П., Худяк А.И. Человек и правоохранительная деятельность: Научное издание / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб: Фонд «Университет», 2000. – 320 с. – (Серия: «Безопасность человека и общества»).
 53. Гучериев Х.С., Сальников В.П., Федоров В.П., Худяк А.И. Правовая и духовная культура сотрудников правоохранительных органов. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт МВД России, 1996. – 156 с.
 54. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. – М., 1907
 55. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – СПб., 1908.
 56. Деятельность государства и правоохранительных органов: отечественный и зарубежный опыт: Сборник трудов, докторантов, адъюнктов и соискателей / Под общ. ред. В.П. Сальникова. Санкт-Петербургский ун-т МВД России. – СПб, 2005. Том Выпуск 22. Часть 2.
 57. Деятельность нарядов милиции по охране общественного порядка и безопасности в обычных и особых условиях. – М., 1996.
 58. Дмитриев Ю.А. Свобода манифестаций в СССР. – М., 1991.
 59. Додонов В.Н. Институт правовой ответственности главы государства в современном мире: Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2006. – 160 с.
 60. Дубинин Н.П., Карпец И.И., Кудрявцев В.Н. Генетика, поведение, ответственность. О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения. – М.: Политиздат, 1982. – 350 с.
 61. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. – Харьков, 1925.
 62. Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Финансово-правовая ответственность. – М., 2004.
 63. Емельянов Б.М. Подготовка работников милиции к обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. – М., 1992.
 64. Звягин М.М., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая

- охрана общественного порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации. – Домодедово, 2008.
65. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. – М.: Норма, 2007. – 400 с.
 66. Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. – Казань, 1911.
 67. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. – М., 1961.
 68. Казаков В.А. Охрана общественного порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий. – М., 1986.
 69. Караханов Н.В. Управление горрайорганами внутренних дел при проведении массовых мероприятий. – М., 1992.
 70. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – Киев, 1979.
 71. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. – М., 2000.
 72. Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. – СПб.: Юридический институт (Санкт-Петербург), 2002. – 336 с.
 73. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. – М., 2001
 74. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М., 1994.
 75. Конституция, судебная власть и права человека в Российской Федерации: Матер. докл. и сообщ. участн. межвуз. научн-практ. конф., посвященной памяти проф. В.А. Ржевского / Отв. ред. Н.С. Бондарь. – Ростов-на-Дону: РостГУ, 2006. – 295 с.
 76. Корнев А.П. Административное право России. – М., 2000.
 77. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978.
 78. Костенников М.В., Куракин А.В. Административная юрисдикция. – М., 2005.
 79. Котюргин С.И. О вине по делам об административных правонарушениях // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – Киев, 1982.
 80. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. – М., 1986.
 81. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификация преступлений. – М., 2001.
 82. Куракин А.В., Дроздов А.В., Тюрин В.А., Зубач А.В. Квалификация административных правонарушений. – М., 2001.
 83. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. – М., 2000.
 84. Лазарев В.В., Хабриева Т.Я. Охрана Конституции и конституционных прав граждан. – М., 1996.
 85. Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987.
 86. Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А. Права и свободы человека и гражданина. – М., 2000.
 87. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981.
 88. Магузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2004.
 89. Методологические проблемы правосознания сотрудников органов внутренних дел / Э.В. Кузнецов, В.П. Сальников, В.А. Сапун, В.П. Федоров, Н.Г. Янгол. – Л., ВПУ МВД СССР, 1986.

90. Министерство внутренних дел России. 1802 – 2002: Исторический очерк в 2-х томах. Том 1 / Под общ. ред. В.П. Сальникова; Грызлов Б.К., Сальников В.П., Стрельников А.А., Рыскин Л.Б., Глушаченко С.Б., Александров А.И., Нижник Н.С. – СПб.: Фонд «Университет», 2002. – 272 с. – (Серия: «МВД России 200 лет»).
91. Министерство внутренних дел России. 1802 – 2002: Исторический очерк в 2-х томах. Том 2 / Под общ. ред. В.П. Сальникова; В.П. Сальников, Ю.Е. Аврутин, А.Е. Алексеенков, И.В. Говоров, М.Ю. Гутман, М.Э. Жаркой, В.А. Журавлев, В.А. Иванов, А.М. Назаренко, Н.С. Нижник. – СПб.: Фонд «Университет». – 2002. – 528 с. – (Серия: «МВД России 200 лет»).
92. Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955.
93. Мурашев А.В. Освобождение правонарушителей от административной ответственности органами внутренних дел. – М., 1985. .
94. Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское Право России: проблемы теории / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.:СПбГУ, 1998. – 173 с
95. Николаева Л.А., Сальников В.П., Соловьева А.К. Административное судопроизводство: проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2002. – 176 с. – (Серия: «Безопасность человека и общества»).
96. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1996.
97. Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1994.
98. Основные институты административно-деликтного права / Под ред. А.П. Шергина. – М., 1999.
99. Панова И.В. Административно-процессуальное право. – М., 2003.
100. Петров Г.И. Административно-правовые отношения. – Л., 1972..
101. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение: организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. – М.: Москов. рабочий, 1968. – 166 с.
102. Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление, гражданин, ответственность. – Л., 1975.
103. Правоохранительная деятельность в России: теория и практика: Сборник трудов докторантов, адъюнктов и соискателей. Том 11 / Под общ. ред. В.П. Сальникова.– СПб.: 1999.
104. Радько Т.Н. Теория государства и права. – М., 2001.
105. Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека. – СПб., 2001.
106. Ребане И. Труды по правоведению: Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советской правопорядок. Вып. 5. – Тарту: Тарт. ун-т, 1966. – 316 с.
107. Рогачева О.С. Административная ответственность. – Воронеж, 2005.
108. Розин Л.М. К вопросу об административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. – М., 1979.
109. Ромашов Р.А. Проблемы правоохранительной деятельности современной России: Учебное пособие – СПб.: Астерион, Фонд «Университет», 2008. – 138 с.
110. Рыбаков В.А. Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты). – Рязань, 1988.
111. Савельева В.С. Основы квалификации преступлений. – М., 2006.
112. Сальников В.П. Уважение к праву в деятельности органов внутренних дел. – Л.: ВПУ МВД СССР, 1989.

113. Сальников В.П., Федоров В.П. Убеждение и принуждение в деятельности органов внутренних дел. – Л.: ВПУ МВД СССР, 1989. – 91 с.
114. Сальников В.П., Гуцериев Х.С., Федоров В.П., Худяк А.И. Правовая и духовная культура сотрудников правоохранительных органов. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический ин-т МВД России, 1996. – 156 с.
115. Сальников В.П., Ивашов Л.Г., Джегутанов Б.К. Философия глобализации (Методологические основы геополитической доктрины России): Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2006. – 268 с.
116. Сауляк О.П. Правопорядок: контуры новых подходов к исследованию: Монография – М.: Социально-политическая мысль, 2009. – 252 с.
117. Сауляк О.П. Законность и правопорядок: на пути к новым парадигмам. Монография. – М.: Юрлитинформ, 2009. – 224 с.
118. Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М., 1974. 21.
119. Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984.
120. Советский энциклопедический словарь. – М., 1989.
121. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М., 2004.
122. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 661 с.
123. Сыроватская Л.А. Ответственность по советскому трудовому праву. – М., 1974.
124. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Часть общая. Т. 1. – М., 1994.
125. Тарасов И.Т. Полицейское право. – М., 1891.
126. Теория государства и права / Под ред. А.И. Денисова. – М., 1972.
127. Теория государства и права / Под ред. А.М. Васильева. – М., 1983.
128. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997.
129. Теория государства и права: Учебник / Под ред. Р.А. Ромашова, В.П. Сальникова. Изд. 2-е, доп., перераб. В 3-х т. Том 1. – СПб.: Фонд «Университет», 2010. – 216 с.
130. Теория государства и права: Учебник / Под ред. Р.А. Ромашова, В.П. Сальникова. Изд. 2-е, дополненное, переработанное. В 3-х томах. Т. 2. — СПб.: Фонд «Университет», 2010. – 344 с.
131. Теория государства и права: Учебник / Под ред. Р.А. Ромашова, В.П. Сальникова. Изд. 2-е, дополненное, переработанное. В 3-х томах. Т.3 — СПб.: Фонд «Университет», 2010.-128 с.
132. Тихомиров Ю.А. Закон. Стимулы. Экономика. – М., 1989.
133. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Юринформцентр, 1998.
134. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995.
135. Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод граждан. – Уфа, 1991.
136. Толковый словарь иностранных слов / Составитель Н.Л. Шестернина. – М., 1998.
137. Федоров В.П. Убеждение и правоохранительная деятельность: Монография. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический ин-т МВД России, 1994. – 220 с.
138. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации (теория и практика). – М.: Институт государства и права РАН, 1997.

139. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной Конституции. – М.: Норма, 2007. – 320 с.
140. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1995.
141. Числов А.И. Правоохранительная деятельность: Сущность и реализация. – СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1999. – 288 с.
142. Числов А.И., Орлов Б.М. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность. – М.: Информационно-методический центр Главного управления кадров МВД России, 2004. – 95 с.
143. Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведения. В связи с теорией и практикой социалистического управления. – Саратов: Саратовский ун-т, 1972. – 226 с.
144. Шахназаров Г.Х. Международный правопорядок: политико-правовые аспекты. – М., Наука, 1986.
145. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. Изд. 2-е, стереотипное / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2009. – 636 с.
146. Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. – М., 1974.
147. Шумихин В.Г. Правила квалификации преступлений. – М., 2003.
148. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 349 с.
149. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – М.: Норма, 2007. – 384 с.
150. Эбзеев Б.С. Конституция, демократия, права человека. – М., Черкесск, 1992. – 228 с.
151. Юридическая психология / Под ред. Ю.В. Чуфаровского. – М., 1998.
152. Явич Л.С. Социалистический правопорядок. – Л., 1972.
153. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. – М., 1961.

Научные статьи

154. Алоян А.М., Эглит В.И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении 15 массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. – М., 1987.
155. Багмет А.М., Бычков В.В. Объект массовых беспорядков // Южно-Уральский юридический вестник. – Челябинск. – 2006. – № 6.
156. Булатов Р.Б., Каюмов Д.Р. Гражданин как высшая ценность конституционно-демократического, гражданского общества // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – № 2. – С. 118-122.
157. Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. – 2007. – № 4.
158. Веремеенко И., Воробьев В., Якимов А. Митинги, демонстрации, собрания // Социалистическая законность. – 1989. – № 6.
159. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации

- // Государство и право. – 1996. – № 11.
160. Иоффе О.С. Вина и ответственность по советскому праву // Сов. государство и право. – 1972. – № 9.
161. Ковалев В.Т. Свобода собраний, митингов, шествий демонстраций: проблемы законодательного регулирования // Самоуправление: теория и практика. – М., 1991.
162. Коваленко Д., Марушко М. Правовая природа института административной ответственности юридических лиц // Юстиция Белоруссии. – 2005. – № 9.
163. Колосов И.С. Закрепление права на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования в Конституциях РСФСР и СССР // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. – Ставрополь, 2005.
164. Кононов П.И., Демченко Н.В. Индивидуальные административно-охранительные: акты некоторые вопросы теории // Полицейское право. – 2005. – № 4.
165. Корнеев В.Н. Основополагающие принципы международного и внутригосударственного права // Российское правосудие. – 2010. – № 12. – С. 18-23.
166. Кудрявцев В.Н. Правовые грани свободы // Сов. государство и право. – 1989. – № 11.
167. Ларин В.В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. – М., 1985.
168. Луковская Д.И. Гарантии прав личности // История государства и права. – 2007. – № 16. – С. 35-37.
169. Луковская Д.И. Конституция Российской Федерации и современные концепции прав человека // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2009. – № 2. – С. 97-100.
170. Максимов И.В. Концепции позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право. – 2006. – № 8.
171. Малейн Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. – 1994. – № 6.
172. Нечевин Д.К. Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах. – М., 2001.
173. Николаева Л.А. Административная ответственность как охранительное правоотношение // Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М., 2005.
174. Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования // Журнал российского права. – 2000. – № 12.
175. 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.
176. Огурцов Н.А., Наумов А.В. Понятие уголовной ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград, 1969.
177. Пакус О. Правопорядок как единство публичного и диспозитивного интересов

- // Философия права. – 2006. – № 3. – С. 86-88.
178. Петелин Б.Я. Вина как обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу // Сов. государство и право. – 1981. – № 11.
179. Поддубный А.О. Административно-деликтные иммунитеты // Журнал российского права. – 2003. – № 6.
180. Приходько И.М. Роль юридических ограничений в осуществлении правовой политики в России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 156-157.
181. Рагимов А.Т. Содержание юрисдикционных правоприменительных актов органов внутренних дел // Проблемы развития правоохранительных органов. – М., 1994.
182. Романовская В.Б. Magna carta libertatum в контексте современной проблемы прав личности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. – 2009. – № 5. – С. 258-261.
183. Ромашов Р.А. Гражданское общество и правовое государство: проблемы взаимоотношения // Правоохранительная деятельность и правовое государство: сб. трудов адъюнктов и соискателей. Вып. 3 / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб, 1994.
184. Сальников В., Сальников М. Правовая онтология гражданского сознания // Юридический мир. – 2005. – № 11. – С. 48-53.
185. Сальников В.П. Гарантии конституционных прав и свобод граждан России как механизм их социально-правовой защиты // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: Сбор. матер. Всерос. науч.-практ. конф., Москва, 12 мая 2003 г. / Под. ред. В.Н. Лопатина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 62-66.
186. Сальников В.П. Право и свобода в качественной иерархии ценностей личности // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2006. – № 9. – С. 6-15.
187. Сальников В.П., Цмай В.В. Современная система защиты прав человека // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 82-98.
188. Сальников В.П., Сальников М.В., Биктасов О.В. Онтологическо-правовые основания гражданского сознания // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – № 3. – С. 7-13.
189. Сальников М.В. Равноправие граждан перед законом и правовое государство // Вестник Удмуртского государственного ун-та. – 2000. – № 2.
190. Сальников М.В. Равноправие граждан пред законом как условие стабильности общества // Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России. – 2003. – № 1(17). – С. 103-104.
191. Сальников М.В. Равенство граждан перед законом // Правовой режим законности: вопросы теории и истории: Матер. межвуз. науч.-теор. конф., Санкт-Петербург, 15 февраля 2001 г. / Под общ. ред. Д.И. Луковской. – СПб.: СПбГУ, 2001. – С. 105-109.
192. Сауляк О.П. К вопросу о ценности правопорядка // Право как ценность: многообразие исторических форм и перспективы развития. – Сочи, 2004. – С. 97-101.
193. Сивопляс А.В. Ответственность за нарушение законодательства о порядке организации и проведении собраний, митингов, уличных шествий и

- демонстраций // Юридическая ответственность: общие проблемы и отраслевые особенности. – Владивосток, 1990.
194. Скуратов Ю.И. Свобода собраний, митингов и демонстраций // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 35; Гушин В.В. Демонстрации, шествия, митинги // Народный депутат. – 1990. – № 2.
195. Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2006. – № 2. – С. 55-61.
196. Тихомиров Ю.А. Государственность: крах или воскрешение // Государство и право. – 1992. – №9. – С. 11-19.
197. Тихомиров Ю.А. Государство на рубеже столетий // Государство и право. – 1997. – №2. – С. 24-32.
198. Тихомиров Ю.А. Государство: развитие теории и общественная практика // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 3-14.
199. Тихомиров Ю.А. Нормативное регулирование: взлет или кризис? // Журнал Российского права. – 2006. – № 4. – С. 96-102.
200. Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал российского права. – 2004. – №4. – С. 3-16.
201. Тихомиров Ю.А. Проблемы развития процессуального права // Судебная реформа в России: Проблемы совершенствования процессуального законодательства. По материалам научно-практической конференции. Москва, 28 мая 2001 г. – М.: Городец, 2001.
202. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 3-12.
203. Трегубова Е.В. Правовой запрет в механизме реализации административной ответственности // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 10.
204. Труфанов М.Е. Акты применения норм административного права в сфере реализации прав граждан // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. – Ставрополь, 2005.
205. Хабриева Т.Я. Доктринальное и компетентное толкование Конституции // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1998. – № 1(220). – С. 22-34.
206. Хабриева Т.Я. Право граждан на обращение: проблемы правового регулирования // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: Сборн. матер. Всеросс. науч.-практ. конф., Москва, 12 мая 2003 г. / Под ред. В.Н. Лопатина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 54-61.
207. Черкасов А.Д. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности // Актуальные проблемы теории и практики государственного управления. – Воронеж, 1990.
208. Шамба Т.М. Законность и правопорядок в системе политико-правовых ценностей современной правовой жизни // Научные труды Российского государственного торгово-экономического университета. – 2004. – С. 307-312.
209. Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. – М., 2004.
210. Шишов О.Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Сов. государство и право. – 1961. – № 6.

211. Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 5-11.

Диссертации и авторефераты

212. 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.
213. 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.
214. Девятов В.Я. Современная политическая и правовая культура России: проблемы взаимосвязи: Автореф. дис. ... канд. культуролог. наук. – Нижневартовск, 2009.
215. Забалуева М.Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата управления: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1987.
216. Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 1979.
217. Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.
218. Коптев Н.В. Административно-правовая охрана порядка организации и проведения публичных мероприятий: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.
219. Кравцов В.М. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1991.
220. Краснов В.И. Принцип законности в применении административной ответственности: Автореф. дис. ... канд. наук. – Воронеж, 2003.
221. Курочкина В.В. Проблемы правового регулирования материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.
222. Лихарев В.В. Квалификация административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1988.
223. Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997.
224. Маркова Е.И. Административная ответственность должностных лиц в СССР: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1976.
225. Мартынов И.А. Институт исключения деликтности деяния в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.
226. 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.
227. Помоголов А.В. Неотвратимость юридической ответственности принцип законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
228. Попов Л.Л. Убеждения и принуждения в административной деятельности современной милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1965. – 16 с.
229. Ребане И.А. Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1968.

230. Сальников В.П. Правовая культура и поведение советских граждан: Вопросы теории: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1980.
231. Сальников В.П. Правовая культура: теоретико-методологический аспект: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Л., 1990.
232. Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987.
233. Федоров В.П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – СПб., 1996. – 55 с.
234. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации (теория и практика): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997.
235. Хаматова С.Х. Административно-правовое регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
236. Череди́на Н.В. Защита политических прав граждан федеральными судами общей юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.
237. Чмутов В.Г. Должностное лицо как субъект административной ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1983.

Научное издание

Константин Георгиевич Прокофьев

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ,
ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ
И ПИКЕТИРОВАНИИ**

Научно-методическое пособие

Под общей редакцией

Виктора Петровича Сальникова,

доктора юридических наук, профессора,

Заслуженного деятеля науки Российской Федерации,

Почетного работника высшего профессионального образования

Российской Федерации

Главный редактор О.П. Человечкова, к.ю.н.

Технический редактор, верстка Д.А. Ларин

Выход в свет 23.12.2010 г. Формат 60x84 ¹/₁₆
Печать офсетная. Бумага офсетная. Объём 10,25 п.л. Тираж 500. экз.
Отпечатано с готового оригинал-макета автора. Заказ № 459.

Фонд поддержки науки и образования в области
правоохранительной деятельности «Университет»
Санкт-Петербург, 198261, пр. Ветеранов, д. 114, корп. 1, лит. Б
Тел. (812)755-56-58, 970-00-25 E-mail: fonduniver@bk.ru www.fonduniver.ru