



О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПРАВИЛ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Аннотация. В производстве Конституционного Суда РФ находилось дело по проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» и его отдельных положений, принятого в июне 2012 г. При подготовке дела к слушанию в Конституционном Суде РФ судья-докладчик сформулировал ряд вопросов, ответы на которые имеют значение для правильного разрешения дела. Ниже представлены эти вопросы и ответы на них в том виде, как они вошли в текст заключения, подготовленного автором 7 августа 2012 г. для Конституционного Суда РФ. В феврале 2013 г. было вынесено итоговое решение по данному делу (Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П).

Ключевые слова: юриспруденция, массовые акции, митинги, пикетирование, административное правонарушение, административная ответственность, исправительные работы, штраф, Венецианская комиссия, уголовная ответственность.

Летом 2012 г. Конституционным Судом РФ был принят к рассмотрению запрос группы депутатов Государственной Думы¹ о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и его отдельных положений. По мнению депутатов, Федеральный закон от 8 июня 2012 г. №65-ФЗ в целом не соответствует ст. 3, 72, 76 (ч. 2), 94 и 101 (ч. 4) Конституции РФ в связи с нарушением порядка его принятия.

Кроме того, по их мнению, отдельные положения оспариваемого Федерального закона, направленные на ужесточение правил проведения публичных мероприятий и усиление административной ответственности организаторов и участников таких публичных мероприятий, чрезмерно и необоснованно ограничивают конституционное право граждан на свободу собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования, входят в противоречие с меж-

дународными стандартами права на свободу мирных собраний, чем нарушают конституционный принцип соразмерности ограничения прав и свобод граждан, а также общеправовой принцип определенности и непротиворечивости содержания правовой нормы, в связи с чем не согласуются со ст. 4 (ч. 2), 15 (ч. 1 и 4), 19 (чч. 1 и 2), 31 и 55 (ч. 3) Конституции РФ.

При подготовке дела к слушанию в Конституционном Суде РФ судья-докладчик сформулировал ряд вопросов, ответы на которые имеют значение для правильного разрешения дела. Ниже представлены эти вопросы и ответы на них в том виде, как они вошли в текст заключения, подготовленного автором для Конституционного Суда РФ.

1. Как оспариваемые в запросе законоположения соотносятся с международными стандартами права на свободу мирных собраний, а также с Заключением Венецианской комиссии (16–17 марта 2012 г.) о Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»?

В Заключении Венецианской комиссии (далее — Комиссия) высказан целый ряд замечаний и предложений, которые принятым

¹ Запрос направили депутаты, члены фракции «Справедливая Россия»; подписали запрос 102 депутата.

© Шугрина Екатерина Сергеевна

* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, член Европейского клуба экспертов местного самоуправления.

[eshugrina@yandex.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» не учтены или проигнорированы.

1.1. По мнению Комиссии, название закона должно отражать гарантии свободы собраний, а не просто регулировать проведение публичных мероприятий.

В решении Европейского суда по правам человека по делу «Баранкевич (Barankevich) против России» (2005 г.) в очередной раз констатируется, что хотя главная цель ст. 11 — защита личности от произвольного вмешательства со стороны властей в осуществление провозглашаемых прав, существует позитивное обязательство государства обеспечить эффективную реализацию этих прав.

Название Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» изменено не было.

1.2. В Заключении Венецианской комиссии высказывается ряд озабоченностей в отношении процедуры уведомления. В настоящее время сохраняется высокая степень неопределенности того, что может служить основанием отказа в проведении публичного мероприятия. В Законе сохранился такой институт, как «согласование», причем детальная процедура согласования по-прежнему отсутствует. В Законе сохраняется высокая дискреция исполнительных органов по установлению критериев выбора места проведения публичных мероприятий. В совокупности это дает основание говорить об ужесточении процедуры, которая де-факто из уведомительной последовательно трансформируется в разрешительную. А это не соответствует ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, противоречит практике Европейского суда по правам человека.

В решении по делу «Джавит Ан (Djavit An) против Турции» (2003 г.) Европейский суд по правам человека повторил ранее высказанную позицию о том, что государства должны не только гарантировать право на мирные собрания, но и воздерживаться от применения неразумных косвенных ограничений данного права.

Комиссия указывает на то, что механизм судебного обжалования, предусмотренный в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2011 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», является малоэффективным, поскольку не предусматривает сокращенных сроков судебного рассмотрения дел. Сокращенный срок судебного разбирательства пред-

усмотрен, например, для связанных с защитой избирательных прав граждан. На практике это означает получение судебного решения значительно позже той даты, на которую было назначено проведение публичного мероприятия, когда актуальность сильно меняется или даже утрачивается.

1.3. Комиссия констатировала наличие чрезмерных запретов для лиц, которые могут выступать организаторами публичного мероприятия, чрезмерную широту термина «прилегающие территории», чрезмерные ограничения по времени проведения мероприятия. Эти нормы в Законе сохраняются.

1.4. Комиссия обратила внимание на необходимость регулирования процедуры организации спонтанных собраний, включая контрдемонстрации. Однако действующая редакция Федерального закона от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ (в ред. от 8 июня 2012 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» усиливает административную ответственность за проведение мероприятий без надлежащего направления уведомления, что явно направлено против спонтанных публичных мероприятий.

Комиссия подчеркнула, что если собрание не может быть проведено только по причине того, что на этом же месте и в это же время планируется провести мероприятие другого формата, на который не накладываются ограничения по срокам, как в случае с публичным собранием, то здесь наблюдается нарушение права на свободу собраний. Общественные места должны быть доступны всем, и другие мероприятия, такие как культурные события, не должны пользоваться приоритетом. Конституционная гарантия проведения культурно-массовых или подобных мероприятий не превосходит конституционную гарантию свободы собраний. Эти механизмы в Законе не претерпели каких-либо изменений. Правоприменительная практика подтверждает опасения Комиссии; при выборе места проведения мероприятия предпочтение отдается непубличным мероприятиям.

1.5. По мнению Комиссии, обязанности организаторов не всегда являются реализуемыми, в том числе в части необходимости обеспечения порядка, приостановления и прекращения публичного мероприятия. Анализ норм действующего Закона показывает сохранение обозначенных тенденций.

По мнению Комиссии, презумпция в пользу собраний является необходимой. Она должна повлиять на использование органами исполнительной власти и органами законодательной власти дискреционных полномочий, предоставленных им правовыми нормами. Анализ норм



Закона позволяет сделать вывод о фактической презумпции виновности организаторов и участников публичного мероприятия, фактическом введении разрешительной системы, ужесточении ответственности.

2. *Соответствует ли процедура принятия оспариваемого Федерального закона требованиям, вытекающим из взаимосвязанных положений Конституции РФ (ст. 1, ч. 1; ст. 5, ч. 3; ст. 15, ч. 2; ст. 72, ч. 1; пп. «б» и «к»; Заключение и переходные положения, ч. 1), Федеративного договора и Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.4)?*

2.1. Федеральный закон от 8 июня 2012 г. №65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» регулирует вопросы административной ответственности, производства по делам об административных правонарушениях, обеспечения правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина (более подробно круг регулируемых отношений характеризуется ниже), т.е. те вопросы, которые отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пп. «б» и «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Действующее законодательство предусматривает определенные особенности принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, в ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается, что:

- проекты федеральных законов после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты;
- проекты федеральных законов, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные органы государственной власти субъектов РФ для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам в

тридцатидневный срок; причем до истечения этого срока рассмотрение данных законопроектов во втором чтении не допускается.

Из материалов дела следует, что в первом чтении проект Федерального закона №70631-6 рассматривался 22 мая 2012 г.; во втором — 5 июня 2012 г. Перерыв между первым и вторым чтением составил явно менее 30 дней.

2.2. По данным правовой базы «КонсультантПлюс», проект федерального закона №70631-6, принятый депутатами Государственной Думы в 1-м чтении 22 мая 2012 г., назывался «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»². Проектом предусматривались следующие изменения:

- введение нового вида административного наказания — обязательные работы;
- увеличение размера административного наказания за правонарушения, предусмотренные ст. 5.38 КоАП РФ (нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании);
- увеличение размера административного наказания за правонарушения, предусмотренные ст. 20.2. КоАП РФ (нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования).

Проект Федерального закона №70631-6, принятый депутатами Государственной Думы во 2-м и 3-м чтениях одновременно 5 июня 2012 г. назывался «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» и, как уже следует из названия, предусматривал изменения двух законов. В КоАП РФ предлагались следующие изменения:

- введение нового вида административного наказания — обязательные работы;
- изменение срока давности привлечения к административной ответственности;
- увеличение размера административного наказания за правонарушения, предусмотренные ст. 5.38 КоАП РФ (нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании);
- увеличение размера административного наказания за правонарушения, предусмотренные ст. 20.2. КоАП РФ (нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования).

² Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).



- введение нового состава административного правонарушения (ст. 20.2.2, предусматривающая административную ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка);
 - изменение формулировок ряда элементов составов правонарушений, предусмотренных ст. 20.18 (блокирование транспортных коммуникаций), 20.25 (уклонение от исполнения административного наказания);
 - внесение изменений в вопросы определения подсудности дел (ст. 23.1, 25.1);
 - внесение изменений в ст. 27.2 и 27.3 в части применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как доставление и административное задержание;
 - внесение изменений в ст. 28.3 в части уточнения полномочий должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях;
 - введение новой статьи, содержащей механизм исполнения постановления о назначении обязательных работ.
- В Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предлагались следующие изменения:
- введение ограничений по кругу лиц, которые могут быть организаторами публичного мероприятия; существенное изменение объема прав, обязанностей организатора; введение его гражданско-правовой ответственности;
 - введение новых запретов для участников публичных мероприятий;
 - внесение изменений в процедуру уведомления о проведении публичного мероприятия;
 - введение ограничений по выбору места проведения публичного мероприятия;
 - введение ограничений по времени проведения публичного мероприятия;
 - введение дополнительного механизма согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения;
 - изменение объема обязанностей органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления;
 - расширение списка оснований прекращения публичного мероприятия.

Таким образом, очевидно, что между первым и вторым чтениями произошло не только переименование законопроекта, но и существенное изменение концепции законопроек-

та, существенное расширение круга регулируемых отношений. Если предметом правового регулирования законопроекта, принятого в первом чтении, были только особенности административной ответственности за правонарушения, связанные с публичными мероприятиями, то предметом правового регулирования законопроекта, принятого во втором и третьем чтении, были вопросы административной ответственности (в том числе рассмотрения дела, вынесения и исполнения решения), а также вопросы организации и проведения публичных мероприятий. Если в первом чтении предусматривалось изменение только одного федерального закона, то во втором чтении предлагается изменить уже два федеральных закона.

Между первым и вторым чтениями законопроекта фактически произошло существенное изменение объема конституционного права граждан на свободу собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования.

Вместе с тем согласно ст. 118 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, утвержденного постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. №2134-П ГД (в ред. от 13 апреля 2012 г.) концепция законопроекта обсуждается только на этапе первого чтения; во втором чтении возможно только обсуждение поправок (ст. 123 Регламента).

Определенное недоумение вызывает и принятие законопроекта во втором и третьем чтениях одновременно при таком огромном количестве поправок³.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, требование о соблюдении регламента о процедуре принятия закона вытекает из Конституции РФ — ст. 4, 15, 76, 94, 101 и ряда других.

Уместно напомнить, что в постановлении Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. №11-П говорилось, что изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему; нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но в конечном счете и по его содержанию.

2.3. Заявитель в своем запросе в Конституционный Суд РФ утверждает, что во время заседания происходило фактическое нарушение

³ Это подтверждается материалами дела, в котором представлены Постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 5 июня 2012 г. № 457-6 ГД и № 458-6 ГД.



прав авторов поправок, что депутаты неоднократно меняли регламент Государственной Думы во время обсуждения поправок, представленных ко второму чтению. Из представленных материалов трудно найти доказательства, подтверждающие или опровергающие это утверждение. По информации, размещенной на сайте Государственной Думы, а также в правовой базе «КонсультантПлюс» регламент менялся 13 апреля и 22 июня 2012 г., т.е. изменений в период обсуждения законопроекта №70631-6 во втором чтении не отмечено.

Государственная Дума самостоятельно принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности (ч. 4 ст. 101 Конституции РФ). Поэтому следует обратить внимание на то, что федеральный парламент не может действовать произвольно, не может произвольно менять правила своей работы. Он должен действовать согласно заранее установленным нормам регламента нижней палаты. Конституционный Суд РФ неоднократно формулировал по разным категориям дел позицию, согласно которой нельзя менять правила действия во время самого действия. Иное будет означать злоупотребление правом и может быть рассмотрено как нарушение норм Конституции РФ.

Как подчеркивает Конституционный Суд РФ, наличие правил и их соблюдение является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции РФ порядка принятия законов и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов (Постановление от 20 июля 1999 г. №12-П и от 23 апреля 2004 г.).

Общий вывод — процедура принятия законопроекта №70631-6 не соответствует нормам Конституции РФ, ее ст. 1, 3, 5, 15, 17, 55, 72, 76, 94, 101.

3. Может ли повышение размеров административных штрафов за нарушение установленного порядка организации и проведения публичных мероприятий, а также применение к нарушителям (за определенные составы административных правонарушений) обязательных работ быть сопряжено с отступлением от требований ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, в том числе с точки зрения соотношения размеров упомянутых административных санкций с размерами аналогичных уголовных наказаний?

3.1. С принятием Федерального закона от 8 июня 2012 г. №65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях,

шествиях и пикетированиях”» размер штрафов, налагаемых на граждан, за правонарушения, связанные с публичными мероприятиями, увеличился с нескольких тысяч до 300 тысяч. По конкретным составам административных правонарушений произошли следующие изменения (для граждан):

- ст. 5.38 КоАП РФ — размер штрафа увеличился со 100 рублей до 30 тысяч (т.е. в 300 раз);
- ст. 20.2 КоАП РФ — размер штрафа увеличился с 1–2 тысяч рублей до 300 тысяч рублей (т.е. в 300 раз);
- ст. 20.2.2 КоАП РФ — статья впервые введена; размер штрафа составляет до 300 тысяч рублей (т.е. в 300 тысяч раз);
- ст. 20.18 КоАП РФ — размер штрафа увеличился с 2–2,5 тыс. рублей до 100 тысяч (т.е. в 50 раз).

Увеличения размера штрафа по смежным составам административных правонарушений не произошло. Так, размер штрафа за мелкое хулиганство составляет до 1–2,5 тыс. рублей; за неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции — до 1 тыс. рублей; за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики — до 1–2 тыс. рублей. Иными словами, у авторов законопроекта №70631-6 не было реальной цели создать адекватный механизм правового регулирования обеспечения общественного порядка и безопасности; комплексное правовое регулирование отсутствует. Точечное регулирование отдельных вопросов обеспечения безопасности и общественно-общественного порядка представляется чрезмерным.

Авторы данного законопроекта никакого реального расчета, экономически обосновывающего такую необходимость, не представили. По данным Госкомстата РФ, уровень благосостояния населения, равно как и уровень инфляции, увеличивается на проценты, но не в разы. Увеличение размера штрафа представляется необоснованным.

В ст. 3.1 КоАП РФ предусматривается, что административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, причем административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий.

По общему правилу, административное наказание должно быть исполнено не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу (ст. 32.2 КоАП РФ). Статьей 31.5



КоАП РФ предусматривается при определенных обстоятельствах возможность получения отсрочки исполнения решения о наложении штрафа на срок до одного месяца или рассрочки на срок до трех месяцев. Иными словами, максимально возможный срок, отводимый для законного добросовестного исполнения наказания в виде штрафа, — 3 месяца. По данным Госкомстата РФ, денежные доходы населения в июле 2012 г. составили 23002 рубля⁴. Получается, что даже если все сто процентов заработной платы направлять на погашение штрафа (что запрещено трудовым законодательством) выплатить штраф в 300 тысяч в указанные в КоАП РФ сроки в принципе невозможно.

В Федеральном законе от 8 июня 2012 г. №65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» предусматривается новый вид административного наказания — обязательные работы. Ключевой характеристикой данного вида наказания является не просто обязательность, но принудительность труда, поскольку за уклонение от отбывания обязательных работ предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере до трехсот тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток⁵.

Вместе с тем согласно ст. 37 Конституции РФ принудительный труд запрещен. Аналогичные нормы содержатся и в Конвенции №105 Международной организации труда «Об упразднении принудительного труда», ратифицированной Федеральным законом от 23 марта 1998 г. №35-ФЗ. Воспроизводя названные конституционные нормы и запрещая принудительный труд, законодатель в ст. 4 Трудового кодекса РФ перечисляет виды работ, которые не считаются принудительным трудом. Если обязательные работы как вид уголовного наказания исключены из понятия «принудительный труд», то в отношении обязательных работ как вида административного наказания таких исключений нет.

Таким образом, введенные размеры штрафа явно экономически не обоснованы, не отвечают целям административной ответственности, критерию соразмерности. Введение обязательных работ не соответствует международным обязательствам РФ, не соответствует ст. 15, 55 Конституции РФ.

⁴ URL: <http://www.gks.ru/bgd/free/B12_00/IssWWW.exe/Stg/dk06/6-0.htm> - дата посещения 5 августа 2012 г.

⁵ Согласно ст. 4 Трудового кодекса РФ принудительный труд – выполнение работы под угрозой применения какого-либо наказания.

3.2. Согласно ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ (в ред. от 5 июня 2012 г.) административный штраф устанавливался для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей. В ч. 2 ст. 46 Уголовного кодекса РФ предусматривается, что штраф устанавливается в размере от пяти тысяч до одного миллиона рублей. Таким образом, было понятно различие между штрафом как видом административного и уголовного наказания — административный штраф до 5 тыс. рублей; уголовное наказание — свыше 5 тыс.

В настоящее время размер административного штрафа, налагаемого на граждан, может составлять до 300 тыс. рублей, причем такое повышение касается только составов административных правонарушений, связанных с публичными мероприятиями (ст. 5.38, 20.2, 20.2.2, 20.18 КоАП РФ). Очевидно, что произошло смешение штрафа как вида административного и уголовного наказаний.

Согласно ст. 49 Уголовного кодекса РФ обязательные работы заключаются в выполнении в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы устанавливаются на срок от шестидесяти до четырехсот восьмидесяти часов и отбываются не свыше четырех часов в день. В новой ст. 3.13 КоАП РФ предусматривается, что обязательные работы заключаются в выполнении в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день. Тождественность подходов очевидна. Бросается в глаза и сопоставимость продолжительности обязательных работ как вида административного и уголовного наказаний. Обязательные работы, основанные на довольно продолжительном принудительном труде, больше отвечают сути уголовного наказания, чем административного.

Общий вывод — размер установленного административного штрафа является несообразным и необоснованным, не обусловленным экономическими, социальными или иными мотивами. Введение обязательных работ как вида административного наказания по своей природе больше отвечает сути уголовного наказания, поскольку предусматривает продолжительный принудительный труд, что является явно несообразным. Все это противоречит нормам ст. 15, 37, 55 Конституции РФ.



4. Что входит в нормативное содержание обязанности организатора публичного мероприятия принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников? В каких случаях за невыполнение данной обязанности должна наступать ответственность?

4.1. Конечно, можно говорить о том, что организатор публичного мероприятия должен знать свою целевую аудиторию и оценивать возможное количество участников для того, чтобы правильно было выбрано место проведения публичного мероприятия, у органов власти была возможность обеспечения должной безопасности, охраны общественного порядка. Однако события последних месяцев показывают, что на публичное мероприятие приходит не только целевая аудитория, но и иные участники, оценить количество которых бывает сложно.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 г. №12-П констатируется, что участие в публичном мероприятии большего, чем было заявлено его организатором в уведомлении, количества участников само по себе еще не является достаточным основанием для привлечения его к административной ответственности, равно как и само по себе превышение нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. По мнению Суда, административная ответственность должна наступать только при наличии неблагоприятных последствий от такого превышения (например, нарушения безопасности как участников публичного мероприятия, так и лиц, в нем не участвовавших, а также причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц).

Формально, если организатор указывает в уведомлении сто тысяч участников, а пришел сто один человек, то это уже превышение, и организатора можно привлекать к административной ответственности. Хотя в процентном соотношении такое превышение составляет менее 1% и очевидно является малозначительным.

В Федеральном законе от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ (в ред. от 8 июня 2012 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» отсутствует четкое указание на то, в течение какого времени должно быть это превышение по количеству участников. Например, если организатор мероприятия, обнаружив незначительное превышение по количеству участников, принял меры и ряд участников покинули мероприятие — будет ли в этом случае организатор привлекаться к ад-

министративной ответственности? Формальные признаки нарушения были, хоть и непродолжительное время.

При больших скоплениях людей достаточно трудно точно и правильно оценить их реальное количество. Поэтому погрешность может возникать и из-за различных методик подсчета. События весны этого года показывают, что по всем массовым акциям наблюдались различия в оценке количества участников, которые давались органами внутренних дел и организаторами. Какое количество следует брать за основу при определении превышения?

Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит — к нарушению названных принципов, следование которым не может быть обеспечено без единообразного понимания и толкования правовой нормыввсеми правоприменителями (постановления от 25 апреля 1995 г. №3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П и от 11 ноября 2003 г. №16-П; определение от 17 января 2012 г. 174-О-О).

4.2. Определить перечень мер по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников не представляется возможным. Термин «недопущение» означает запрет, ограничение, т.е. основанность на принуждении. Какие бы запретительные или ограничительные меры организатор мероприятия не применял, на практике это будет означать, что один гражданин препятствует другому гражданину реализовать его конституционные права на свободу слова, свободу передвижения и т.п. Применять запретительные меры в отношении неопределенного круга лиц могут только должностные лица, представители власти. Организаторы публичного мероприятия, будучи обычными гражданами, по определению такими полномочиями не обладают; они не в праве применять меры принуждения.

4.3. Закон не создает гарантии защиты прав организаторов на случай провокаций, когда превышение заявленной численности публичного мероприятия искусственно создается. На практике доказать это довольно трудно. Ранее уже приводилась позиция Европейского суда по правам человека по делу «Баранкевич (Barankevich) против России» (2005 г.), в которой говорится о том, что в силу ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод существует позитивное обязательство государства обеспечить эффек-



тивную реализацию прав на свободу публичных мероприятий.

Таким образом, нормы, в соответствии с которыми происходит вменение организатору публичного мероприятия обязанности принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников и за невыполнение данной обязанности не отвечают критерию ясности, определенности, однозначности, т.е. не соответствуют ст. 4, 15, 17 Конституции РФ.

5. Чем обусловлена необходимость ограничения права на организацию публичных мероприятий по отношению к лицам, два и более раза привлекавшимся к административной ответственности за соответствующие административные правонарушения?

Возможно, авторы данной конструкции преследовали цель обеспечения законности, общественного порядка и безопасности граждан. Однако, рассматривая данный механизм вкуче с остальными предложениями, возникает ощущение явной чрезмерности и избыточности правового регулирования.

Конституционное право, предусмотренное в ст. 31 Конституции РФ, имеет комплексную природу; можно выделить его активную составляющую — право проводить публичные мероприятия, т.е. его организовывать, и пассивную — собираться мирно, без оружия, т.е. в нем участвовать.

В решении Европейского суда по правам человека по делу «Баранкевич (Barankevich) против России» (2005 г.) констатируется, что право на свободу собраний охватывает как частные мероприятия, так и мероприятия, проводимые в общественных местах, в форме митингов или шествий; таким правом обладают как участники собраний, так и те, кто их организует.

Конституционное право на публичные мероприятия тесно связано с другими конституционными правами, в том числе такими, как избирательные права, права на участие в управлении делами государства, свобода мысли и слова и др. Зачастую право на публичные мероприятия выступает в качестве одной из форм внешнего выражения названных конституционных прав, одной из стадий их реализации.

Так, в ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» раскрывается понятие избирательных прав граждан. Избирательное право является комплексным, включающим право участво-

вать в выдвижении федеральных списков кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов и работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, предусмотренном законом. Предвыборная агитация зачастую осуществляется в форме различных публичных мероприятий.

Поэтому введение ограничения права быть организатором публичного мероприятия в связи с привлечением к административной ответственности будет означать и ограничение избирательного и других конституционных прав, что представляется избыточным и несоизмеримым. Тем более, что действующее избирательное законодательство таких ограничений не предусматривает.

Поражение в политических правах в связи с привлечением к административной ответственности представляется чрезмерным и явно дискриминационным.

6. Как соотносятся уведомление о публичном мероприятии и согласование его проведения? Может ли обязательное согласование проведения публичного мероприятия в случаях, указанных в Федеральном законе, означать введение разрешительного порядка реализации права на собрания?

В определении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. №484-О-П уже исследовался вопрос о нормативном содержании терминов «уведомление», «согласование». По мнению Суда, необходимость согласования предполагает, что предложенный вариант проведения публичного мероприятия делает возможным достижение правомерных целей этого мероприятия в том месте и (или) в то время, которые соответствуют его социально-политическому значению. Заявители же, реализуя свое право при определении места и времени проведения мероприятия, должны, в свою очередь, предпринимать усилия по достижению согласия на основе баланса интересов. Конституционно-правовой смысл, заложенный в понятие «согласование», предполагает обязанность органа публичной власти предложить организатору публичного мероприятия для обсуждения такой вариант проведения публичного мероприятия, который позволял бы реализовать его цели.

Однако вышеприведенная позиция Конституционного Суда РФ не была воспринята при внесении изменений и дополнений в закон. Анализ средств юридической техники, использованных федеральным законодателем, позволяет сделать вывод, что термин «со-



гласование» означает именно получение разрешения на проведение мероприятия в ином месте, кроме специально отведенных мест. Термин согласование в данном случае означает не столько проведение переговоров, поиск и достижение консенсуса, сколько получение разрешения. Это следует, в частности, и из терминологии ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ, в которой говорится об административной ответственности за несанкционированные публичные мероприятия. Санкция — это разрешение. Такой подход явно расходится и с позицией Конституционного Суда, сформулированной в определении от 1 июня 2010 г. № 705-О-О.

Термин согласование используется в контексте выбора места проведения публичного мероприятия, т.е. его ключевой характеристики. Поэтому отказ соответствующего исполнительного органа может полностью девальвировать всю идею направления уведомлений о проведении публичного мероприятия⁶.

7. Что образует состав правонарушений, предусмотренных чч. 3 и 4 ст. 20.2 Кодекса об административных правонарушениях РФ? Может ли организатор публичного мероприятия быть привлечен к административной ответственности за действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, имевшие место со стороны участников организованного им публичного мероприятия?

7.1. В ч. 3–4 ст. 20.2 КоАП РФ говорится о нарушении организатором публичного мероприятия установленного порядка его организации либо проведения, а также организации либо проведении публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, повлекшем определенные последствия. К таким последствиям законодатель отнес создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной заповняемости территории (помещения), а также причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

По формальным признакам к таким деяниям можно отнести, например, действия, происходящие во время празднования выпускных вечеров, когда школьники идут колоннами по

проезжей части и/или тротуарам; празднование десантниками дня ВДВ, когда массово купаясь в фонтанах и идя группами по улицам, случайно причиняют вред здоровью или имуществу. Сюда же можно отнести ситуации, когда расстроенные болельщики, идя колонной, причиняют вред здоровью или имуществу граждан, создают препятствия пешеходам и транспорту. Формально такие деяния попадают под действие данной статьи.

7.2. По общему правилу, к юридической ответственности привлекается виновное лицо, совершившее правонарушение. Такие механизмы, как солидарная, субсидиарная и т.п. ответственность в административном праве отсутствуют.

Ответ на вопрос может ли организатор публичного мероприятия быть привлечен к административной ответственности за действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, имевшие место со стороны участников организованного им публичного мероприятия, можно рассматривать в разных аспектах:

- организатор отвечает за «чужие» действия, т.е. за любые деяния, совершенные участниками публичных мероприятий; используемые формулировки не предполагают наличие вины организатора, что не соответствует понятию и принципам юридической ответственности;
- организатор отвечает за «свои» действия, т.е. за то, что «не удержал» участников публичного мероприятия от причинения вреда здоровью человека или имуществу.

Выше уже исследовался вопрос о возможном наборе мер воздействия, которыми обладает организатор публичного мероприятия.

Следует напомнить, что именно сотрудники правоохранительных органов обладают полномочиями по использованию мер воздействия для обеспечения порядка, недопущения причинения вреда. В данном случае получается, что организатора мероприятия могут привлекать к административной ответственности за бездействие сотрудников правоохранительных органов.

7.3. В ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ за деяния, связанные с проведением незаконных публичных мероприятий, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, для граждан предусматривается штраф в размере до 300 тысяч рублей. Применение мер административной ответственности не исключает и возмещение вреда в порядке гражданского судопроизводства. Поэтому размер штрафа представляется явно завышенным. Безусловно административная ответственность выполняет правосоставительную функцию,

⁶ Об этом достаточно подробно говорится в докладах Уполномоченного по правам человека в РФ, включая специальный доклад по массовым акциям, а также материалах о злоупотреблениях органов власти, размещенных в Интернете. См., напр.: URL: <http://russia-xxi.blogspot.com/2012/06/blog-post_19.html> – дата посещения 3 августа 2012 г.



однако для этого вида ответственности она не должна быть главной. Законодатель пытается подменить гражданско-правовую ответственность административной.

8. Связаны ли органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации какими-либо ограничениями при реализации предоставленных им полномочий по определению специальных мест, предназначенных для проведения публичных мероприятий, или они вправе действовать при его осуществлении по своему свободному усмотрению?

В ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусмотрены определенные ограничения для места проведения публичных мероприятий.

Некоторые критерии являются достаточно объективными (например, приграничные территории достаточно корректно определяются действующим законодательством). Некоторые критерии являются не очень четкими и однозначными, например, когда речь идет о границах территорий, прилегающих к определенным зданиям и объектам. Перечень особо охраняемых зданий и объектов достаточно конкретен, но понятие «прилегающие территории» четко не определяется, непонятно, следует ли отождествлять «прилегающие территории» с границами земельных участков, на которых располагаются соответствующие здания, объекты. Различия в терминологии, используемой в отраслевом законодательстве (земельном, градостроительном), создают проблемы и в правоприменении⁷.

Ряд критериев допускает слишком большую дискрецию органов исполнительной власти. Так, в ч. 2.2 Закона установлено право запрещать проведение публичных мероприятий в местах, если это может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры. В данной юридической конструкции установлено двойное право — «право запрещать деяние, которое может повлечь». Обычно такие формулировки относятся к категории коррупциогенных, т.е. допускающих неконтролируемую и четко не определяемую дискрецию соответствующего органа власти.

⁷ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2007 № 573-О-О; Решения Европейского суда по правам человека по делу «Махмудов (Makhmudov) против России» (2007 г.) и «Сергей Кузнецов (Sergey Kuznetsov) против России» (2008 г.).

Много проблем в правоприменении создает и возможность исполнительного органа отказывать в проведении мероприятия, если ранее на это же место подана другая заявка⁸. Следует напомнить, что в вышеназванном заключении Венецианской комиссии подчеркивалось, что общественные места должны быть доступны всем, и другие мероприятия, такие как культурные события, не должны пользоваться приоритетом. Конституционная гарантия проведения культурно-массовых или подобных мероприятий не превосходит конституционную гарантию свободы собраний.

Подобная, хотя и не так ярко выраженная позиция была сформулирована и Конституционным Судом РФ в определении от 1 июня 2010 г. №705-О-О. По мнению Суда, отрицательное решение органа публичной власти не может быть обусловлено лишь причинами организационного или иного подобного характера, поскольку цели одной рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод.

9. Может ли предусмотренная оспариваемым Федеральным законом возможность признания судом совокупности актов одиночного пикетирования единым (одним) публичным мероприятием означать чрезмерное (избыточное) реагирование на злоупотребление правом на одиночное пикетирование?

Действительно, во вновь введенной ч. 1.1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривается, что совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием.

Допустим, несколько пикетов суд признает в качестве единого публичного мероприятия, требующего для проведения подачи уведомления. В уведомлении необходимо указывать форму публичного мероприятия. Какую форму указывать в данном случае? Группа пикетов в совокупности не может быть отнесена ни к митингу, ни к шествию, ни к демонстрации или собранию. Иными словами, даже если добросовестный организатор заблаговременно захочет подать уведомление на проведение такого публичного мероприятия, как «совокупность пикетов», он не сможет это сделать. В уведомлении необходимо указывать форму

⁸ См., напр.: URL: <http://russia-xxi.blogspot.com/2012/06/blog-post_19.html> – дата посещения 3 августа 2012 г.



мероприятия; такой формы как «совокупность пикетов» нет, а для отдельного пикета направление уведомления не требуется.

Таким образом, данное правовое регулирование представляется избыточным.

10. Может ли увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий свидетельствовать об ужесточении (усилении) ответственности и как таковое выходит за рамки необходимого, соразмерного и пропорционального ограничения прав и свобод граждан?

Увеличение срока давности привлечения к ответственности означает, что государство оставляет за собой больше времени для расследования правонарушения, рассмотрения дела, привлечения к ответственности. Фактически это означает отступление от принципа презумпции невиновности. Большой срок давности привлечения к ответственности — скорее характеристика серьезных правонарушений (например, преступлений), чем административных правонарушений; именно для них необходим большой срок давности привлечения к ответственности, который включает время на расследование обстоятельств дела, рассмотрение дела и вынесение решения по существу.

Поэтому увеличение срока давности вкупе с усилением мер ответственности свидетельствует о явно обвинительном для граждан уклоне внесенных в КоАП РФ поправок, больше отвечает сути уголовного правонарушения, чем административного.

11. Может ли использование в ст. 20.2 (ч. 1 и 5) Кодекса об административных правонарушениях РФ указания на то, что ответственность наступает за нарушение установленного порядка организации и проведения публичного мероприятия, само по себе свидетельствовать о неопределенности содержания объективной стороны соответствующих административных правонарушений в силу бланкетного характера данных положений Кодекса об административных правонарушениях РФ?

В ч. 1 и 5 ст. 20.2 КоАП РФ используется бланкетная норма «в установленном порядке». Такая конструкция вызывает неопределенность в том, кто устанавливает этот порядок (какой орган власти), о каком документе идет речь (о Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», ином законе или подзаконном акте). Также непонятно, о каком уровне правового регулирования идет речь — федеральном или региональном, поскольку ряд

вопросов должны быть урегулированы именно на уровне субъектов РФ. Такая неопределенность может повлечь различную правоприменительную практику, нарушения прав граждан, не соответствует ст. 3, 15, 17 Конституции РФ.

* * *

В ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривается, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний. Осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Европейский суд по правам человека неоднократно в своих решениях отмечал, что право на свободу собраний является фундаментальным правом демократического общества и, так же как и свобода выражения мнения, является одной из основ такого общества⁹. По мнению Суда, данное право не должно толковаться в ограничительном смысле. Как таковое данное право охватывает как закрытые встречи, так и встречи на оживленных улицах, а также статичные встречи и людные процессии; кроме того, данное право может осуществляться отдельными людьми или лицами, организовавшими собрание. Суд регулярно подчеркивает, что государства должны не только гарантировать право на мирные собрания, но и воздерживаться от применения неразумных косвенных ограничений данного права. Несмотря на то, основным объектом ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод является защита людей от произвольного вмешательства со стороны публичных властей в осуществление охраняемых прав, помимо этого могут существовать позитивные обязательства обеспечивать положительное использование этих прав.

Принимая Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федера-

⁹ См., напр.: решения Европейского суда по правам человека по делу «Баранкевич (Barankevich) против России» (2005 г.); «Махмудов (Makhmudov) против России» (2007 г.); «Сергей Кузнецов (Sergey Kuznetsov) против России» (2008 г.); «Коккинакис (Kokkinakis) против Греции» (1993 г.); «Адали (Adaly) против Турции» (205 г.); «Уилсон и Национальный союз журналистов (Wilson and the National Union of Journalists) и другие против Соединенного Королевства» (2005 г.); «Политическая партия “Уранио Токсо” (Ouranio Toxo) и другие против Греции» (2005 г.); «Алексеев против России» (2010 г.).



ции об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” законодатель искажил само существо конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование; применение норм Закона будет означать утрату реального содержания данного конституционного права.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что большинство норм Федераль-

ного закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» не отвечает критерию ясности, определенности, в ряде случаев речь идет об избыточном регулировании либо о несоразмерном ограничении прав. Процедура принятия закона была грубейшим образом нарушена. Все это свидетельствует о явном нарушении норм Конституции РФ (ст. 1, 3, 4, 5, 15, 17, 19, 31, 37, 55, 72, 76, 94, 101).

Библиография:

1. Избранные решения Европейского суда по правам человека. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Ч. 2. Свобода собраний / сост. К. Баранов, В. Громова, Н. Звягина, Д. Макаров. — М., 2009.
2. Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С. Конституционное право России. — М., 2012.

References (transliteration):

1. Izbrannye resheniya Evropeyskogo suda po pravam cheloveka. Stat'ya 11 Evropeyskoy konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod. Chast' 2. Svoboda sobraniy / sost. K. Baranov, V. Gromova, N. Zvyagina, D. Makarov. — M., 2009.
2. Narutto S.V., Taeva N.E., Shugrina E.S. Konstitutsionnoe pravo Rossii. — M., 2012.

Статья получена редакцией 5 марта 2013 г.