



Гаврилова Л.В.,\* Игнатенко В.В.,\*\* Петров А.А.,\*\*\*  
Подшивалов В.Е.,\*\*\*\* Суркова И.С.\*\*\*\*\*

# О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ В ЦЕЛОМ 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» И ЕГО ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ

**Аннотация.** Представленный материал подготовлен на основании экспертного заключения научных сотрудников Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», написанного 8 октября 2012 г. по вопросам, поставленным в письме судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.Д. Князева. 14 февраля 2013 года было оглашено решение по данному делу — Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П.

**Ключевые слова:** митинги, демонстрации, мирные собрания, административные правонарушения, экспертное заключение, международные стандарты.

## 1. Общие соображения

В запросе группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ ставятся вопросы о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 8 июня 2012 г. №65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правона-

рушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»» (далее — оспариваемый Федеральный закон), а также о проверке его конституционности в целом по порядку принятия. При этом в запросе фактически оспаривается конституционность положений Федерального закона от

© Гаврилова Лариса Владимировна

\* Кандидат юридических наук, заведующая отделом административного и муниципального права Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского [izpi@mail.ru] 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31.

© Игнатенко Виктор Васильевич

\*\* Доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского [izpi@mail.ru] 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31.



19 июня 2004 г. №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), однако в настоящем заключении предмет запроса обозначается именно так, как это сделано в самом запросе.

В рамках данного дела перед Конституционным Судом РФ поставлено значительное количество вопросов, проистекающих из общих особенностей оспариваемых законоположений. К таким особенностям, с точки зрения заявителей, относятся:

- содержательная неопределенность регулирования, затрудняющая установление точного смысла предписаний, включая пределы их действия, что создает предпосылки для их произвольного истолкования и применения и, соответственно, нарушает конституционный принцип равенства прав и свобод граждан (в качестве примера можно привести введенную оспариваемым Федеральным законом конструкцию «специально отведенных мест»);
- необоснованность регулирования, выражающаяся в отсутствии явно выраженных и легко уловимых обоснований тех или иных законодательных решений (это касается, например, размеров административных наказаний, а также установления отдельных запретов и ограничений как материально, так и процедурного характера);
- практической реализуемости регулирования (например, в связи с требованием к организатору публичного мероприятия обеспечить соответствие реального количества его участников тому их количеству, которое содержится в уведомлении о проведении данного мероприятия).

Общий анализ содержания оспариваемого Федерального закона, а также Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в том виде, в каком он действует в связи с принятием оспариваемого Федерального закона, и с учетом обстоятельств его принятия позволяет предполагать, что значительного количества претензий к правовому качеству оспариваемого Федерального закона — которые трансформировались в позицию заявителей о неконституционности многих его положений — можно было бы избежать при условии более тщательной проработки его содержания в системной связи с действовавшей тогда редакцией Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Естественно, что чрезвычайная узость временных рамок, в которые принимался оспариваемый Федеральный закон (говоря более конкретно — незначительный промежуток между его рассмотрением в Государственной Думе Федерального Собрания РФ в первом и втором чтениях), в сочетании с резким изменением содержания соответствующего законопроекта и увеличением его объема не могла не сказаться на его оспоримости.

*II. По вопросу о том, 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»*

1. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 21) устанавливает: «Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не под-

© Петров Алексей Александрович

\*\*\* Кандидат юридических наук, директор Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

[izpi@mail.ru]

664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31.

© Подшивалов Владимир Евгеньевич

\*\*\*\* Кандидат юридических наук, заместитель директора Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

[izpi@mail.ru]

664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31.

© Суркова Ирина Сергеевна

\*\*\*\*\* Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

[izpi@mail.ru]

664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31.



лежит 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».

Формулировка, использованная в Международном пакте, отражает следующие важные для рассматриваемого Конституционным Судом РФ дела элементы: 1) право на мирные собрания может быть ограничено; 2) ограничение должно осуществляться только законом; 3) ограничения должны быть совместимы с характером демократического общества; 4) установлены цели, ради достижения которых могут быть установлены такие ограничения.

Имея в виду первый и второй элементы данной правовой нормы, следует констатировать соответствие правового регулирования права на мирные собрания, существующего в Российской Федерации, требованиям Международного пакта. Четвертый и особенно третий элементы правовой нормы имеют заметно менее определенный характер, и соответствие оспариваемого Федерального закона требованиям Международного пакта должно оцениваться применительно к каждому конкретному положению оспариваемого Федерального закона. Вместе с тем следует признать, что требования Международного пакта носят довольно общий характер.

2. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Европейская конвенция) в ст. 11 предусматривает, что «каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов» (ч. 1) и «осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства» (ч. 2). Адекватное понимание ст. 11 и иных статей Европейской конвенции невозможно без анализа судебной практики Европейского суда по правам человека, действующего на основании раздела II Конвенции и решения которого являются обязательными для исполнения го-

сударствами-участниками, являющимися сторонами по рассмотренным Судом делам (ч. 1 ст. 46 Европейской конвенции).

В комментарии к ст. 11 Европейской конвенции указывается, что указанная статья гарантирует индивидуальные права, имеющие, тем не менее, в большей степени коллективную окраску. Два аспекта, индивидуальный и коллективный, сосуществуют внутри нормы, которая в действительности содержит три нормы, закрепляющие соответственно свободу мирных собраний, свободу объединения и вариант этой последней свободы — свободу создавать профессиональные союзы и вступать в них<sup>1</sup>. «Обеспечение истинной, эффективной свободы проведения мирных собраний не может лишь сводиться к обязанности государства воздерживаться от вмешательства: чисто негативная концепция роли государства противоречит предмету и цели ст. 11. Таким образом, соблюдение права, гарантированного этой нормой, требует иногда позитивных мер со стороны государства. Касаясь проведения публичных демонстраций, Конвенция обязывает государственные власти предусмотреть определенную защиту, чтобы демонстрации могли проходить мирно... Ведя речь об обязанности в отношении средств, а не результатов, очевидно, что государственные власти должны с необходимостью пользоваться большой свободой усмотрения в выборе метода их использования»<sup>2</sup>.

Толкование ст. 31 Конституции РФ в связи с утверждением о наличии презумпции в пользу свободы собрания, носит отчетливо заметные признаки, характерные для толкования Европейским судом по правам человека ст. 11 Европейской конвенции.

Анализ аргументации заявителей по делу, рассматриваемому Конституционным Судом РФ, для обоснования несоразмерности установленных Федеральным законом ограничений и требований определенности правовых норм со ссылкой на практику Европейского суда по правам человека показывает, что правовые позиции Европейского суда сами по себе изложены верно и цитируемые заявителями выдержки из его решений адекватно отражают главнейшие направления мотивировки этих решений.

3. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы является совещательным органом Со-

<sup>1</sup> Сальвиа М. де. Прецеденты Европейского суда по правам человека: Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 688–689.

<sup>2</sup> Там же. С. 689.



вета Европы по конституционным вопросам, состоит из независимых экспертов (ст. 1 Статута Комиссии (пересмотренного)<sup>3</sup>. Любое предложение Комиссии может быть обсуждено и принято одним из основных органов Совета Европы (ст. 3 Статута). Таким образом, выводы, содержащиеся в докладах Комиссии, как таковые не имеют юридически обязывающего характера для государства-члена Совета Европы, но могут быть обсуждены в силу высокого авторитета данного органа.

Заключение (opinion) Венецианской комиссии Совета Европы о Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», принятое на 90-м пленарном заседании 16–17 марта 2012 г.,<sup>4</sup> содержит следующие выводы по существу рассмотренного вопроса:

1) рекомендуется в явном виде включить в названный Федеральный закон презумпцию в пользу свободы собраний и принципов соразмерности и недискриминации;

2) режим предварительного уведомления в соответствии с ч. 5 ст. 5, ст. 7 и 12 названного Федерального закона должен быть пересмотрен; сотрудничество между организаторами публичных мероприятий и властями согласно его ст. 12 должно быть основано на добровольности, с уважением самостоятельности собраний и без лишения организаторов права организовать собрание по причине отказа согласиться с изменением формата мероприятия или несоответствия времени подачи уведомления о публичном мероприятии; полномочия органов исполнительной власти по изменению формата публичного мероприятия должно быть явным образом ограничено случаями, когда имеются неопровержимые доводы сделать это (ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод), с должным уважением принципов соразмерности и недискриминации и презумпции в пользу свободы собраний;

3) приветствуется право обжалования решения в суде (ст. 19 названного Федерального закона); должно быть предусмотрено, что судебное решение должно быть принято до предполагаемой даты собрания, например путем судебного запрета;

4) незапланированные собрания и неотложные собрания, так же как и одновременные демонстрации и демонстрации с противоположными целями, должны допускаться, если они носят мирный характер и не несут прямых

угроз насилия или серьезной угрозы общественной безопасности;

5) основания для ограничения собраний должны быть сужены, чтобы допустить применение принципа соразмерности, чтобы обеспечить соответствие с ч. 2 ст. 11 Европейской Конвенции, и основания для приостановления и прекращения собраний должны быть ограничены общественной безопасностью или опасностью неотвратимого насилия;

6) обязанности организаторов согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона должны быть сокращены; их ответственность за поддержание общественного порядка должна быть ограничена реализацией ими разумной (должной) заботы;

7) бланкетные ограничения (то есть ограничения или запреты, не имеющие исключений) на места и время проведения публичных мероприятий должны быть сужены.

Сопоставление заключительных выводов Венецианской комиссии и требований заявителей в рассматриваемом деле по отношению к Конституционному Суду РФ позволяет выявить пересечение аргументации по следующим вопросам:

3.1. В мотивировочной части заключения (п. 21) подчеркивается, что хотя Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» формально не уполномочивает исполнительную власть не принимать уведомление о публичном мероприятии или запрещать публичное мероприятие, он уполномочивает их изменить формат, изначально предложенный организатором, ради достижения целей, которые идут гораздо дальше законных целей, требуемых Европейской конвенцией. (...) Поэтому, с точки зрения Венецианской комиссии, поскольку разрешение дается редко, предложение [об изменении места и (или) времени публичного мероприятия], в сущности, равноценно замене требования предварительного уведомления «разрешительной процедурой де-факто».

В п. 22 заключения выражается мысль, что хотя термины «предложение» и особенно «соглашение» создают впечатление невластных инструментов и Конституционный Суд РФ [в его решениях] ссылается на процедуру согласования различающихся интересов, в законе нет указания на то, как это согласование происходит. Из-за такого характера регулирования имеется высокий риск того, что в практике такая согласительная процедура не будет иметь места. Поэтому если организатор отказывается принять предложения властей, публичное мероприятие просто не разрешается. Таким образом, организатор остается перед выбором отказаться от публичного мероприя-

<sup>3</sup> URL: [http://www.venice.coe.int/site/main/Statute\\_E.asp](http://www.venice.coe.int/site/main/Statute_E.asp)

<sup>4</sup> URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)007-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)007-e.pdf) или URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)007-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)007-f.pdf)



тия (которое де-факто запрещено) или согласиться провести его способом, который может не соответствовать первоначальному намерению. Ко мнению Венецианской комиссии, необходимость выбора между этими двумя возможностями несовместима со ст. 11 Европейской конвенции.

Изложенные доводы Венецианской комиссии дают ключ к одному из подходов к пониманию смысла уведомительной процедуры, предусмотренной Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и к возможному выводу по п. 2 «ж» требований заявителей по отношению к Конституционному Суду РФ о проверке соответствия оспариваемого Федерального закона Конституции РФ в рамках данного дела.

3.2. В п. 25 мотивировочной части заключения Венецианской комиссии Комиссия соглашается с Конституционным Судом РФ, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» должен предусматривать некоторую степень усмотрения для исполнительной власти. Комиссия напоминает в этом отношении, что Европейский суд по правам человека разъяснил, что «закон, который предоставляет дискреционное полномочие, должен указать ширину этих полномочий», хотя и признал, что «невозможность достижения абсолютной точности в конструировании законов». Дискреционное полномочие должно реализовываться «разумно, осмотрительно и с добрыми намерениями». По мнению Комиссии, однако, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предоставляет слишком широкое усмотрение и не указывает в ясных терминах, что вмешательство исполнительной власти в права организаторов определять формат публичного мероприятия должно всегда соответствовать основным принципам «презумпции в пользу свободы собраний», «соразмерности» и «недискриминации». По действующему Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», например, исполнительная власть уполномочена превращать публичное мероприятие, предполагающее перемещение участников, в неподвижное мероприятие для предотвращения всего лишь затруднений в движении транспорта, что не соответствует ст. 11 Европейской конвенции. Поскольку сам Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предоставляет исполнительной власти слишком широкие дискреционные полномочия и не следует основным принципам, в соответствии с которыми дискреционные полномочия должны реализовываться, имеется высокий

риск, что обжалование в суде не приведет к отмене решений, даже если они основаны на мотивах, не допускаемых ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции.

Изложенные доводы Венецианской комиссии дают ключ к возможному подходу к пониманию границ усмотрения исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, предусмотренной оспариваемым Федеральным законом применительно к определению специально отведенных мест, и к возможному выводу по п. 3 «в» требований заявителей по отношению к Конституционному Суду РФ о проверке соответствия оспариваемого Федерального закона Конституции РФ в рамках данного дела.

*III. По вопросу о том, 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; п. «б» и «к»); Заключительные 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)*

Оспариваемый Федеральный закон регулирует общественные отношения, связанные с порядком организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а также привлечением к административной ответственности за нарушение указанного порядка. Таким образом, оспариваемый Федеральный закон регулирует две сферы общественных отношений — реализация прав и свобод граждан и установление административной ответственности.

В соответствии с Конституцией РФ реализация прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению РФ (п. «в» ст. 71), а административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ (п. «к» ч. ст. 72). Следовательно, оспариваемый Федеральный закон регулирует вопросы, относящиеся и к исключительному ведению РФ, и к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Для ответа на вопрос о соответствии процедуры принятия рассматриваемого закона Конституции РФ и Федеральному закону от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует учитывать и то обстоятельство, что первоначально внесенный законопроект №70631-6 предусматривал



только внесение изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), то есть касался только сферы совместного ведения РФ и ее субъектов.

В ст. 76 Конституции РФ устанавливается, что по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (ч. 1), а по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2). Само же принятие и изменение всех федеральных законов, как следует из п. «а» ст. 71 Конституции РФ, находится в исключительном ведении РФ. Таким образом, непосредственно в Конституции РФ не предусматривается согласование проектов федеральных законов по совместному ведению РФ и субъектов РФ с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Такое согласование предусматривается в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно п. 1 его ст. 26<sup>4</sup> проекты федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов федерации согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. В ч. 2 указанной статьи устанавливается, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты. Также в п. 4 указанной статьи предусмотрено направление проектов законов по совместному ведению, принятых Государственной Думой в первом чтении, в законодательные (представительные) органы государственной власти для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам.

Положение о направлении проектов законов по совместному ведению в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ содержится и в Регламенте Государственной Думы. Согласно ст. 109 Регламента Государственной Думы законопроекты по предметам совместного ведения Совет Государственной Думы, как правило, не позднее

чем за 45 дней до их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты.

Закрепление в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Регламенте Государственной Думы положений о согласовании проектов федеральных законов по совместному ведению с субъектами РФ обусловлено федеративным устройством России. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Россия является федеративным государством. Одним из основных отличий федеративного государства от унитарного является наличие законодательно установленной и непосредственно действующей системы учета прав и интересов субъектов федерации федеральным центром. Значимой составляющей системы учета интересов субъектов федерации является механизм их участия в тех или иных формах в федеральном законодательном процессе по предметам совместного ведения.

Наличие сферы совместного ведения, закрепленной ст. 72 Конституции РФ, является одним из важнейших признаков кооперативной модели российского федерализма, сущность которого состоит в развитии отношений координации и сотрудничества между федерацией и ее субъектами, для чего создаются соответствующие правовые и институциональные условия. Установление в Федеральном законе и Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ обязанности Государственной Думы направлять проекты законов по совместному ведению РФ и субъектов РФ в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления ими отзывов на указанные законопроекты является одним из способов обеспечения координации и взаимодействия РФ и ее субъектов.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23 апреля 2004 г. №8-П по делу о проверке конституционности Земельного кодекса РФ в связи с запросом Мурманской областной Думы указал, что в Российской Федерации как государстве, имеющем федеративное устройство, предоставление ее субъектам возможности изложить Государственной Думе для обсуждения свою позицию относительно законопроекта по предмету совместного ведения способствует эффективному осуществлению



Федеральным Собранием законотворческой деятельности в данной сфере. Поэтому установление процедуры, предусматривающей направление Государственной Думой законопроектов в субъекты РФ, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов РФ, в случаях, когда значительное число субъектов РФ высказывается против законопроекта в целом либо в значимой его части, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ установление, исходя из требований Конституции РФ, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции РФ порядка принятия актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа; несоблюдение вытекающих из Конституции РФ процедурных правил, имеющих существенное значение и влияющих на принятие решения, позволяет констатировать противоречие этого решения Конституции РФ; при отсутствии данных о такого рода нарушениях не может ставиться вопрос о признании закона не соответствующим Конституции РФ по указанному основанию.

Представляется, что направление проекта закона по вопросам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления ими на них отзывов является существенным процессуальным элементом надлежащего порядка принятия актов, несоблюдение которого позволяет говорить о несоблюдении при принятии федерального закона основ конституционного строя, принципов федеративного устройства РФ.

Как следует из Выписки из протокола заседания Совета Государственной Думы от 14 мая 2012 г. №25, Совет Государственной Думы не направлял внесенный законопроект №70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. Соответственно, субъектам РФ не предоставля-

лась возможность ознакомиться с указанным проектом и представить в Государственную Думу на него свои отзывы. Это является нарушением п. 2 ст. 26<sup>4</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поскольку указанный проект предусматривал регулирование вопросов совместного — и только совместного — ведения РФ и ее субъектов.

Также указанный проект, как следует из Выписки из протокола заседания Совета Государственной Думы от 4 июня 2012 г. №30, не направлялся и в законодательные (представительные) органы субъектов РФ перед его рассмотрением во втором чтении Государственной Думой. Ко второму чтению названный законопроект уже предусматривал регулирование вопросов исключительного ведения РФ и вопросов совместного ведения, но поскольку он по-прежнему предусматривал, в том числе, и регулирование вопросов совместного ведения, то он должен был быть направлен в законодательные органы субъектов РФ в соответствии с п. 4 ст. 26<sup>4</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На основании вышеизложенного можно констатировать, что при принятии оспариваемого Федерального закона была нарушена процедура принятия федерального закона, установленная в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в части предоставления возможности законодательным (представительным) и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ представить свои отзывы на проект федерального закона. Такое нарушение является и нарушением конституционного принципа федеративного устройства (ст. 1 Конституции РФ), в том числе и принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Отдельно необходимо остановиться на вопросе о том, была ли изменена концепция оспариваемого Федерального закона при его принятии во втором чтении. Первоначально внесенный законопроект №70631-6 предусматривал только внесение изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях.



Однако, принимая его в первом чтении, Государственная Дума уточнила, какие вопросы должны быть учтены при доработки его ко второму чтению, в том числе и необходимость внесения изменений не только в КоАП РФ, но и в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», что отражено в Постановлении Государственной Думы от 22 мая 2012 г. №397-6 ГД «О проекте федерального закона №70631-6 “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях”». Таким образом, можно констатировать, что концепция законопроекта была изменена Государственной Думой при его обсуждении в первом чтении. Принимая проект закона в первом чтении, Государственная Дума уже принимала его с учетом изменённой концепции. На второе чтение проект закона №70631-6 выносился уже с учетом одобренной концепции в первом чтении. Таким образом, стадии законодательного процесса нарушены не были.

*IV. По вопросу о том, 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*

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, установление административной ответственности (включая определение санкций за административные правонарушения) означает ограничение конституционных прав и свобод (см., напр., абзац пятый п. 3 мотивировочной части Постановления от 12 мая 1998 г. №14-П, п. 2 мотивировочной части Постановления от 13 июля 2010 г. №15-П). Кроме того, Конституционный Суд РФ неоднократно указывал (см., например, абзац четвертый п. 3 мотивировочной части Постановления от 30 октября 2003 г. №15-П, абзац третий п. 2 мотивировочной части Постановления от 7 июня 2012 г. №14-П), что соответствующее законодательное регулирование должно отвечать

определенным требованиям, которые заключаются в следующем:

- ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;
- в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существование того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания;
- при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;
- чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Таким образом, законодатель при установлении административной ответственности не вправе действовать произвольно. Вид административного наказания и его размер должны соответствовать караемому административному правонарушению в каждом конкретном случае и устанавливаться законодателем с учетом характера соответствующего деяния, описываемого в диспозиции статьи Особенной части КоАП РФ. Именно в этом заключается принцип соразмерности ответственности, соблюдение которого наряду с соблюдением принципа индивидуализации ответственности в сфере правоприменения обеспечивает справедливость наказания. Применительно к уголовной ответственности эта идея выражена Конституционным Судом РФ, в частности, в его Постановлении от 27 мая 2008 г. №8-П, где указано, что меры, устанавливаемые в уголовном законе в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате преступного деяния, с тем чтобы обеспечивались соразмерность мер уголовного наказания совершенному преступлению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса,



состоящего в защите личности, общества и государства от преступных посягательств.

Таким образом, признавая за административными правонарушениями в сфере организации и проведения публичных мероприятий повышенную степень общественной вредности и устанавливая значительные меры административного воздействия, законодатель должен был учесть и конституционно обусловленные требования, которые необходимо соблюдать при установлении ограничений конституционных прав и свобод граждан. Однако в рамках настоящего дела не усматривается оснований для того, чтобы признать оспариваемые нормы не соответствующими Конституции РФ именно в той части, в какой они устанавливают размеры штрафов за совершение административных правонарушений в сфере организации и проведения публичных мероприятий.

Относительно вопроса о соотношении обязательных работ как вида административного наказания и уголовного наказания можно отметить, что сходные меры наказаний, устанавливаемые Уголовным кодексом РФ и КоАП РФ, разграничиваются в зависимости от предельно допустимых размеров санкций. Данный принцип использовался и для установления сроков обязательных работ. Так, в ч. 1 ст. 49 Уголовного кодекса РФ обязательные работы устанавливаются на срок от шестидесяти до четырехсот восьмидесяти часов, в то время как в КоАП РФ этот срок составляет от двадцати до двухсот часов (ч. 2 ст. 3.13). Таким образом, баланс между уголовным и административным наказанием одного вида, с точки зрения установления правил их назначения законодателем, соблюден в той части, в какой:

- обязательные работы как уголовное наказание могут быть назначены на больший срок, чем максимально возможный срок обязательных работ как вида административного наказания (от двухсот до четырехсот восьмидесяти часов);
- обязательные работы как административное наказание могут быть назначены на меньший срок, чем минимально возможный срок обязательных работ как вида уголовного наказания (от двадцати до шестидесяти часов).

В части, допускающей назначение обязательных работ на срок от шестидесяти до двухсот часов, положения ч. 2 ст. 3.13 КоАП РФ совпадают с положениями ч. 1 ст. 49 Уголовного кодекса РФ. Как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, подмена административной ответственности уголовной не допускается, — иное противоречило бы принципам справедливости, равенства и

соразмерности, гарантированными ч. 3 ст. 17, ч. 1 и 2 ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ применительно к возможному ограничению прав, связанному с привлечением к административной и уголовной ответственности (см., например, абзац первый п. 3.4 мотивировочной части Постановления от 13 июля 2010 г. №15-П). Из этого, в принципе, следует, что если один и тот же вид юридической ответственности может выступать и в качестве уголовного наказания за преступления, и в качестве административного наказания за административные правонарушения, то пределы, в которых могут назначаться такие наказания, совпадать не должны. Таким образом, положения ст. 3.13, 20.2, 20.2.2, 20.18 КоАП РФ в редакции пп. 4, 7, 8 и 9 ст. 1 оспариваемого Федерального закона, не соответствуют ч. 3 ст. 17, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в той мере, в которой они допускают назначение административного наказания в виде обязательных работ на срок более шестидесяти часов. Это же относится и к п. 17 ст. 1 оспариваемого Федерального закона, в соответствии с которым КоАП РФ дополнен новой ст. 32.13 «Исполнение постановления о назначении обязательных работ».

*В. По вопросу о том, что входит в нормативное содержание обязанности организатора публичного мероприятия принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников, и в каких случаях за невыполнение данной обязанности должна наступать ответственность*

Указанная обязанность установлена п. 7.1 ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», который был введен абзацами четвертым и пятым подп. «в» п. 1 ст. 2 оспариваемого Федерального закона. Согласно данному пункту организатор публичного мероприятия обязан 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. Данное законоположение взаимосвязано с п. 5 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в соответствии с которым в уведомлении о проведении публичного мероприятия указывается, среди прочего, предполагаемое количество участников публичного мероприятия. Несоблюдение указан-



ной обязанности влечет административную ответственность организатора публичного мероприятия на основании ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования».

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не конкретизирует содержание указанной обязанности организатора публичного мероприятия. Следует заметить, что этот Федеральный закон в редакции, действовавшей до вступления в силу оспариваемого Федерального закона, вообще ее не предусматривал — такая обязанность предполагалась постольку, поскольку на организатора публичного мероприятия возлагалась общая обязанность обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления (п. 3 ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). В такой ситуации рамки данной обязанности определяются общеправовыми принципами разумности и добросовестности поведения участников правоотношений, которые предполагают, что организатор публичного мероприятия в рамках рассматриваемой обязанности должен принять такие меры, которые он действительно может предпринять с учетом имеющихся у него организационных, материально-технических, физических и других возможностей — иное может поставить под сомнение саму возможность провести соответствующее публичное мероприятие мирно и с соблюдением требований, установленных федеральным законом (ч. 2 ст. 15, ст. 31, ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ). Необходимо подчеркнуть, что депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ — заявители по настоящему делу в своем запросе в Конституционный Суд РФ достаточно обоснованно указывают на трудновыполнимость обязанности организатора публичного мероприятия принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия (стр. 17–18 запроса).

Конституционный Суд РФ ранее уже обращался к вопросу о содержании данной обязанности и о пределах административной ответственности за ее несоблюдение. В его Постановлении от 18 мая 2012 г. №12-П отмечено, что органы публичной власти в целях оказания организатору публичного мероприятия

содействия в его проведении в соответствии с требованиями Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи; выполнение этих требований невозможно без наличия у органа публичной власти адекватного представления о предполагаемой численности участников публичного мероприятия; соответственно, организатор публичного мероприятия должен особенно взвешенно, продуманно и ответственно подходить к определению потенциального количества его участников, учитывая актуальность и общественную значимость вопроса, по поводу которого на публичном мероприятии предполагается свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований; процедура предварительного уведомления органа публичной власти о предполагаемой численности участников публичного мероприятия имеет целью реализацию конституционного права граждан РФ на мирное проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований в условиях, обеспечивающих соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности, достижение баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и иных лиц — с другой, а также позволяющих органам публичной власти принять адекватные меры по предупреждению и предотвращению нарушений общественного порядка и безопасности, обеспечению защиты прав и свобод как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них не участвующих (абзацы шестой — восьмой п. 3 мотивировочной части).

В указанном Постановлении Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что взаимосвязанные положения ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, п. 3 ч. 4 ст. 5 и п. 5 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции на момент принятия Постановления, т.е. до вступления в силу оспариваемого Федерального закона) позволяют рассматривать несоответствие реального количества участников публичного мероприятия предполагаемому их количеству, указанному в уведомлении о проведении данного публичного мероприятия, в качестве основания привлечения его организатора к административной ответственности за нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия только в том случае, если будет



установлено, что именно это несоответствие, возникшее по вине организатора публичного мероприятия, создало реальную угрозу для общественного порядка и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия, равно как и лиц, в нем не участвовавших, причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц (п. 1 резолютивной части).

В соответствии с оспариваемым Федеральным законом содержание ст. 20.2 КоАП РФ было значительно детализировано — если на момент принятия указанного Постановления Конституционного Суда РФ ее ч. 2, конституционность которой была оспорена в том деле, предусматривала административную ответственность в обобщенном виде за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, то в настоящее время такая ответственность установлена за:

- нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных чч. 2–4 указанной статьи (ч. 1);
- те же действия (бездействие), повлекшие создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной заповняемости территории (помещения) (ч. 3);
- те же действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 4).

Часть 1 ст. 20.2 КоАП РФ в редакции оспариваемого Федерального закона, таким образом, не содержит указаний на последствия предусмотренного в ней административного правонарушения — в отличие от ч. 3 и 4 этой же статьи. В силу приведенных выше положений Постановления Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 г. №12-П и во взаимосвязи с п. 7.1 ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» это означает, что в настоящее время административная ответственность организатора публичного мероприятия за несоблюдение его обязанности принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников возможна лишь на основании ч. 3 и 4 ст. 20.2 КоАП РФ — т.е. исключительно при наступлении предусмотренных ими последствий.

При этом следует учитывать, что согласно правовой позиции Конституционного Суда

РФ общепризнанным принципом привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, и всякое исключение из этого принципа должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно в законе (абзац третий п. 2 мотивировочной части Постановления от 25 января 2001 г. №1-П, абзац четвертый п. 1.1 мотивировочной части Постановления от 27 апреля 2001 г. №7-П, абзац первый п. 7 мотивировочной части Постановления от 30 июля 2001 г. №13-П и др.). Следовательно, с правоприменителя, во всяком случае, не снимается обязанность устанавливать вину организатора публичного мероприятия в непринятии мер по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников (ч. 1 и 2 ст. 1.5, ст. 2.2, п. 2 ч. 1 ст. 24.5, ст. 26.1 КоАП РФ), поскольку иное, как подчеркнул Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 мая 2012 г. №12-П, противоречило бы принципу презумпции невиновности, приводило бы к объективному вменению и тем самым — к вынесению несправедливых судебных решений (абзац четвертый п. 4.2 мотивировочной части).

*VI. По вопросу о том, 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*

Данное ограничение обусловлено тем, что законодатель относит административные правонарушения в области организации и проведения публичных мероприятий к категории правонарушений с высокой степенью общественной вредности, что подтверждается видами административных наказаний, которые установлены за их совершение, а также их размером.

Следует отметить, что подобный подход (который можно обозначить как доктрину «продолжаемого опасного состояния личности») используется в федеральном законодательстве. Например, в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности



ности за нарушение законодательства РФ в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации либо совершил административное правонарушение, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры. Аналогичное основание предусмотрено указанным Федеральным законом для отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство (п. 7 ч. 1 ст. 9), отказа в выдаче разрешения на работу иностранному гражданину и аннулирования ранее выданного разрешения на работу (п. 7 ч. 9 ст. 18).

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусматривает еще более жесткое ограничение, не учитывающее годовой срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию; согласно п. 4 его ст. 26 въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства два и более раза в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством РФ за совершение административного правонарушения на территории РФ.

Ограничение, установленное п. 1.1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (п. 1 ст. 2 оспариваемого Федерального закона), имеет временные рамки, которые следуют из предписаний ст. 4.6 Кодекса РФ о том, что лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Вместе с тем недостатком приведенных конструкций является их дополнительное обременение тем, что в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 названного Кодекса, признается обстоятельством,отягчающим административную ответственность. Таким образом, одни и те же обстоятельства (состояние повтора однородного администра-

тивного деликта) влекут негативные правовые последствия, установленные и специальным федеральным законом, и КоАП РФ.

Что касается непосредственно подп. «а» п. 1 ст. 2 оспариваемого Федерального закона в той части, в которой он устанавливает запрет быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.38, 19.3, 20.1 — 20.3, 20.18, 20.29 КоАП РФ, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, то представляется, что аргументы заявителей, изложенные по этому вопросу в их запросе в Конституционный Суд РФ, являются обоснованными и выявляют чрезмерность данных ограничений. Вследствие этого указанное законоположение не соответствует ч. 1 и 2 ст. 19, ст. 31, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, поскольку устанавливает такой запрет гражданину быть организатором публичного мероприятия, который несоразмерен конституционно признаваемым целям ограничения прав и свобод человека и гражданина.

*VII. По вопросу о том, как соотносятся уведомление о публичном мероприятии и согласование его проведения, и может ли обязательное согласование проведения публичного мероприятия в случаях, указанных в Федеральном законе, означать введение разрешительного порядка реализации права на собрания*

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции пп. 6 и 8 ст. 2 оспариваемого Федерального закона) организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии (ч. 1 ст. 10); неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, предусмотренных ч. 4 ст. 5 названного Федерального закона, включая обязанность подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном его ст. 7, является основанием прекращения публичного



мероприятия (п. 3 ст. 16) и, кроме того, влечет административную ответственность по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ (в редакции п. 7 ст. 1 оспариваемого Федерального закона). Предварительная же агитация по вопросам публичного мероприятия до согласования с органом публичной власти места и (или) времени его проведения влечет административную ответственность на основании ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ.

Конституционный Суд РФ ранее обращался к вопросу о природе и значении согласования проведения публичного мероприятия, оценивая конституционность ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которой организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия. В Определении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2009 г. №484-О-П (абзацы второй — пятый п. 2.1 мотивировочной части) сформулирована правовая позиция, согласно которой по смыслу названного законоположения орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, — он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время), либо иными подобными причинами; при обсуждении внесенного должностным лицом уполномоченного органа публичной власти предложения с организаторами мероприятия должна учитываться возможность достижения цели публичных мероприятий — свободное формирование и выражение мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и внешней политики, вследствие чего отрицательное решение органа публичной власти не может быть обусловлено лишь причинами организационного или иного подобного характера; понятие «мотивированное предложение» оз-

начает, что в данном решении должны быть приведены веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов; что касается понятия «согласование», то заложенный в нем конституционно-правовой смысл предполагает обязанность органа публичной власти предложить организатору публичного мероприятия для обсуждения такой вариант проведения публичного мероприятия, который позволял бы реализовать его цели; следовательно, указанное законоположение, предусматривая полномочие органов публичной власти внести мотивированное предложение об изменении места и (или) времени публичного мероприятия и указывая на необходимость согласования данного предложения с его организаторами, 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.

Оспариваемый Федеральный закон не предусматривает изменение содержания ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», следовательно, изложенная правовая позиция Конституционного Суда РФ сохраняет свое значение и должна учитываться Конституционным Судом РФ при разрешении рассматриваемого дела.

Вместе с тем следует учитывать, что в соответствии с частью второй ст. 74 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, не только оценивая буквальный смысл рассматриваемого акта, но исходя из его места в системе правовых актов. Таким образом, при разрешении вопроса, поставленного заявителями относительно положений оспариваемого Федерального закона в той части, которая касается согласования проведения публичного мероприятия, необходимо учитывать не только собственно пункт 7 статьи 1, пункты 6 и 8 статьи 2 оспариваемого Федерального закона, но и другие взаимосвязанные с ними предписания Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Прежде всего в соответствии с п. 2 ч. 1 его ст. 12 орган публичной власти после получения



уведомления о проведении публичного мероприятия обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия не произвольное, а исключительно обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия. По смыслу этой нормы, если орган публичной власти не имеет оснований для такого предложения, оно не формулируется и до сведения организатора публичного мероприятия не доводится. В этом случае процедура согласования времени и места проведения публичного мероприятия, предусмотренная взаимосвязанными предписаниями п. 1 ч. 3, пп. 2 и 3 ч. 4, ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», не проводится. Тем не менее в силу прямого указания ч. 1 ст. 10 этого Федерального закона (в редакции п. 6 ст. 2 оспариваемого Федерального закона) право проведения организатором публичного мероприятия предварительной агитации по вопросам проведения такого мероприятия возникает именно после согласования с органом публичной власти времени и места его проведения; при этом проведение агитации ранее этого момента запрещено и является административным правонарушением. Эта несогласованность норм Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» порождает правовую неопределенность в вопросе о праве граждан знать об обстоятельствах организации и проведения публичного мероприятия, что, в свою очередь, нарушает конституционное право на участие в нем.

*VIII. По вопросам о том, что образует состав правонарушений, предусмотренных ч. 3 и 4 ст. 20.2 Кодекса об административных правонарушениях РФ, и 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; о том, 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*

1. В соответствии со ст. 20.2 КоАП РФ (в редакции п. 7 ст. 1 оспариваемого Федерального закона):

- нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, а равно организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных ч. 7 этой же статьи, повлекшие создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм предельной заповняемости территории (помещения) (ч. 3);
- нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, а равно организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных ч. 7 этой же статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 4).

При этом ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ отдельно устанавливает 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.

Анализ пределов действия ч. 3 и 4 ст. 20.2 КоАП РФ выявляет чрезвычайную сложность правовой конструкции административной ответственности по указанной статье, которая возникает вследствие многочисленных отсылок в одних положениях этой статьи на другие ее положения, а также на другое правовое регулирование — на установленный порядок организации и проведения публичного мероприятия, а также на уголовное законодательство. При этом «установленный порядок» организации и проведения публичного мероприятия, под которым — в силу абзаца первого п. 3 и абзаца второго п. 4.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 мая 2012 г. №12-П — подразумевается Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», также



не отличается простотой изложения: помимо того, что сам этот Федеральный закон предусматривает развернутое, подробное регулирование указанных вопросов, он еще и предусматривает принятие субъектами РФ законов и подзаконных актов, регламентирующих различные аспекты организации и проведения публичных мероприятий. Поэтому практически любое нарушение как Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», так и принятых на основании положений этого Федерального закона законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ может повлечь административную ответственность по ст. 20.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях, в том числе и в соответствии с ее ч. 3 и 4.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно признавал возможность привлечения к юридической ответственности на основании бланкетных норм, указывая при этом на необходимость применения таких норм во взаимосвязи с конкретизирующими их предписаниями других федеральных законов и подзаконных актов (см., например, Постановление от 31 марта 2011 г. №3-П). Вследствие этого не усматривается оснований для признания ч. 1 и 5 ст. 20.2 КоАП РФ не соответствующими Конституции РФ на основании одной лишь их бланкетности.

2. В соответствии со ст. 20.2 КоАП РФ нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, а также организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, если это повлекло причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет административную ответственность (ч. 4). Административная ответственность наступает также за нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 6).

Часть 6 ст. 20.2 КоАП РФ прямо предусматривает, что ответственность за указанное в ней административное правонарушение несет участник публичного мероприятия. Таким образом, организатор публичного мероприятия может быть привлечен к административной ответственности на основании указанного законоположения лишь в случае, если он являлся

одновременно участником того же публичного мероприятия (однако и в этом случае соответствующий гражданин будет нести ответственность как участник, а не как организатор данного мероприятия).

Что касается ч. 4 ст. 20.2 КоАП РФ, то субъектом ответственности по ней выступает организатор публичного мероприятия. При этом в соответствии с ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организатор публичного мероприятия обязан обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления (п. 3); требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, прекращения нарушения закона (п. 4); обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных названным Федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования (п. 5); приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий (п. 6); обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия (п. 8). Организатор публичного мероприятия в случае неисполнения им указанных обязанностей несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, и возмещение такого вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства (ч. 6 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»); это согласуется с абзацем вторым ч. 1 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ, согласно которому федеральным законом обязанность возмещения вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда.

Из изложенного следует, что организатор публичного мероприятия может быть привлечен к административной ответственности за вред, причиненный участником того же публичного мероприятия, только в случае, если



такое причинение вреда явилось следствием виновного неисполнения организатором публичного мероприятия его обязанностей, установленных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В соответствии со ст. 2.2 КоАП РФ административное правонарушение признается 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); административное правонарушение признается 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). Если такая вина организатора публичного мероприятия установлена не будет, то производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 и п. 3 ст. 26.1 КоАП РФ); в этом случае организатор публичного мероприятия может нести за вред, причиненный участником того же публичного мероприятия, только гражданско-правовую ответственность.

*IX. По вопросу о том, связаны ли органы исполнительной власти субъектов РФ 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*

1. Правовое регулирование отношений, связанных с выбором места проведения публичного мероприятия, осуществляется в статье 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Анализ структуры и обстоятельств формирования действующей редакции данной статьи приводит к выводу о том, что законодатель в настоящее время различает понятия «место проведения публичного мероприятия» (например, ч. 1, 2.2 ст. 8) и «единое специально отведенное или приспособленное для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения

по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера место (далее — специально отведенное место)» (ч. 1.1, 1.1 ст. 8). Эти понятия соотносятся между собой как общее и частное.

Исходя из формулировки понятия специально отведенного места, оно является местом, пригодным для проведения публичных мероприятий, которое отвечает следующим дополнительным критериям: 1) оно специально отведено или приспособлено для обсуждений — критерий материально-организационного характера; 2) оно предназначено для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера — критерий, выражающий целевое назначение места, при этом делается акцент на массовости участия («коллективное обсуждение», «массовое присутствие граждан»), а также на значении обсуждаемых вопросов для широкого круга лиц («общественно значимые вопросы», «выражение общественного мнения», «проблемы преимущественно общественно-политического характера»).

Федеральным законодателем предпринята попытка приблизить в правоприменительной практике круг мест, охватываемых понятием «место проведения публичного мероприятия», к кругу мест, охватываемых понятием «специально отведенное место», путем сужения объема первого понятия. Так, ч. 2.1 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает, что после определения органом исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с ч. 1.1 той же статьи специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах.

Слова «как правило» сами по себе не уравнивают определенное правовое регулирование, поэтому федеральный законодатель дополнительно уточняет следующее.

Во-первых, проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления; учитывая различия между терминами «уведомление» и «согласование», а также предполагая единство терминологии в пределах Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Следует констатировать, что имеется в виду процедура, аналогичная процедуре согласования места и (или) времени проведения публичного мероприятия (п. 3 ч. 4, ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О со-



браниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Тем не менее процедура «согласования» предполагаемого места проведения публичного мероприятия, не отнесенного к специально отведенным местам, Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не определена, что создает пробел в правовом регулировании и позволяет в правоприменительной практике процедурно препятствовать проведению публичных мероприятий в местах, где их проведение допустимо, но не отнесенных к специально определенным местам. Как следует из рассматриваемого положения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», отсутствие согласования или отказ в согласовании влечет невозможность проведения публичного мероприятия в месте, избранном его организаторами.

Во-вторых, Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлено, что орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только при наличии оснований, предусмотренных ч. 3 ст. 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». С точки зрения выбора места проведения публичного мероприятия ч. 3 ст. 12 не предусматривает каких-либо требований, не предусмотренных ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Таким образом, анализ ч. 2.1 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» приводит к выводу, что ряд ее положений не имеет определенного правового содержания, а в целом ч. 2<sup>1</sup> ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не преследует какой-либо иной цели, кроме замены процедуры «уведомления» (ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях») процедурой «согласования» места проведения публичного мероприятия для случая, когда местом проведения публичного мероприятия его организаторами определено место, соответствующее всем требованиям законодательства, но не включенное в число специально определенных мест.

2. Соответственно соотношению понятий «место проведения публичного мероприятия» и «специально отведенное место» законодателем построена структура дозволений и запретов относительно возможности проведения публичного мероприятия в конкретном месте.

2.1. Часть 1 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает, что публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Кроме того, предусмотрено, что условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами. Часть 2 указанной статьи содержит перечень мест, в которых проведение публичного мероприятия запрещается и которые, таким образом, дополнительно исключены из круга мест, охватываемых ч. 1 данной статьи.

Часть 2.2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» позволяет законодателю субъекта РФ, руководствуясь целями защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, решением в форме закона субъекта РФ дополнительно исключить иные места из числа допустимых для проведения публичных мероприятий мест. Причины, которые могут повлечь дополнительное сужение круга мест, где допускается проведение публичных мероприятий, указаны в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» («проведение публичных мероприятий в указанных местах 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»), однако слова «в том числе если», употребленные в данной правовой норме, указывают на то, что данный перечень причин не является исчерпывающим и может быть произвольно расширен законодателем субъекта РФ при условии соответствия такого решения целям защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности.

Части 3, 3.1, 4 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не содержат самостоятельных дозволений и запретов проведения публичных мероприятий в определенных местах, предусматривая лишь особенности порядка проведения таких мероприятий в соответствующих местах.



2.2. Дозволения и запреты, которые установлены Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и могут быть дополнительно установлены иными законодательными актами в отношении выбора мест проведения публичных мероприятий, в полной мере распространяются на специально отведенные места. Однако в отношении специально отведенных мест имеется специальное правовое регулирование.

Во-первых, само понятие специально отведенного места, как указывалось выше, содержит некоторые признаки, которые должны иметься в наличии у каждого места, которое предполагается включить в число специально отведенных мест, а именно оно должно быть специально отведено или приспособлено для обсуждений и пригодно для массового участия граждан в обсуждении. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не раскрывает данные требования более подробно, что не позволяет утверждать об определенности правового регулирования.

Во-вторых, ч. 1.2 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» устанавливает, что при определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц. Часть данных требований раскрывается в соответствующем отраслевом законодательстве (соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц), содержание другой части требований носит специфический для данных отношений характер и не раскрывается ни в Федеральном законе, ни в иных нормативных правовых актах. Конкретизация данных требований каким-либо определенным правовым актом не предусматривается, что оставляет возможность широкого усмотрения для исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, уполномоченного на определение специально отведенных мест.

3. Статья 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не предусматривает требований к форме, которой исполнитель-

ными органами государственной власти субъекта РФ могут быть определены специально определенные места. Буквальное толкование ст. 8 приводит к выводу о том, что определение данных мест может быть сделано даже без издания правового акта, например путем размещения соответствующей информации на официальном сайте соответствующего государственного органа. Правовое регулирование, предусмотренное ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в этом аспекте нельзя признать соответствующим требованиям определенности правового регулирования.

4. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не указывает количества специально отведенных мест, которые должны быть определены исполнительным органом государственной власти субъектов РФ. В частности, на весь субъект РФ допускается установление одного (или небольшого числа) специально отведенного места.

Полагаем, что данное обстоятельство не согласуется с целями, для достижения которых правовое регулирование устанавливалось, поскольку по смыслу закона каждый гражданин должен иметь возможность высказать свое мнение по общественно важному вопросу. Исходя из того, что граждане проживают в населенных пунктах, специально отведенное место должно быть определено в пределах территории этого населенного пункта или в шаговой доступности от него, с тем чтобы каждый житель этого населенного пункта имел возможность без несоразмерных усилий посетить данное место для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов.

5. Резюмируя вышеизложенное, полагаем, что исполнительные органы государственной власти субъектов РФ при определении специально отведенных мест обладают значительными возможностями для управленческого усмотрения. В сочетании с неопределенностью ряда правовых предписаний Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» данное обстоятельство создает возможности для злоупотребления правом определения специально отведенных мест, то есть использования указанных полномочий не в соответствии с их назначением и создания значительных затруднений для граждан РФ в реализации их конституционного права на свободу собраний.



*Х. По вопросу о том, 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*

В соответствии с ч. 1.1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (п. 3 ст. 2 оспариваемого Федерального закона) 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.

Данное законоположение носит неопределенный характер, поскольку оно, во-первых, не устанавливает, каким видом публичного мероприятия суд может признать совокупность одиночных актов пикетирования, и, во-вторых, не содержит указания на то, что публичное мероприятие должно иметь единый замысел. Данные выводы вытекают из понятия публичного мероприятия, закрепленного п. 1 ст. 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», — под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Таким образом, оценка нескольких актов одиночного пикетирования с точки зрения наличия в них единого замысла и их произвольное отнесение к иному виду публичного мероприятия может рассматриваться как чрезмерное (избыточное) реагирование на их проведение.

Вместе с тем общая организация нескольких актов одиночного пикетирования (признаками чего могут служить, например, один организатор, единое оповещение возможных участников и проведение предварительной агитации, изготовление и распространение средств наглядной агитации в отношении нескольких пикетов) может являться доказатель-

ством того, что их организаторы используют пикетирование, не требующее уведомления, в качестве скрытой формы иного вида публичного мероприятия. Однако соответствующая судебная оценка должна в любом случае опираться на конкретные правовые предпосылки, которые в оспариваемом Федеральном законе не сформулированы.

*XI. По вопросу о том, 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 выходить за рамки необходимого, соразмерного и пропорционального ограничения прав и свобод граждан*

При установлении сроков давности привлечения к административной ответственности законодатель должен соблюсти баланс между двумя принципами:

1) неотвратимости наказания за совершенное административное правонарушение, что предполагает установление такого срока, который позволяет органу административной юрисдикции либо судье полно, объективно и всесторонне исследовать все обстоятельства дела и принять решения с учетом вероятности наступления каких-либо обстоятельств (болезнь лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, служебная командировка указанного лица и т.п.);

2) максимальной приближенности момента совершения (обнаружения) административного правонарушения к моменту привлечения виновного лица к административной ответственности. Реализация этого принципа важна для достижения основной цели административного наказания — предупреждения совершения административных правонарушений, что возможно только при минимальном временном разрыве между противоправным деянием и негативной реакцией государства на такое деяние

В этой связи с учетом правоприменительной практики в ст. 4.5 КоАП РФ наряду с общим сроком давности привлечения к административной ответственности, составляющим два месяца, предусматриваются и специальные сроки давности — три месяца по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, а также годовой срок давности для отдельных видов административных правонарушений. Таким образом, срок давности привлечения к административной ответственности определяется ст. 4.5 названного Кодекса дифференцированно в зависимости от особен-



ностей административных правонарушений, которые должны повлечь за собой реакцию государства в виде применения административных наказаний, и субъекта юрисдикции.

Установление более длительных сроков давности привлечения к административной ответственности обусловлено рядом обстоятельств, которые объективно не позволяют в течение общего срока давности выявить факт совершения правонарушения. Обычно к таким обстоятельствам относятся наличие объективного временного разрыва, причем весьма значительного, между совершением правонарушения и проявлением его вредных последствий (это характерно, например, для нарушения законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, о континентальном шельфе, а также может иметь место при сезонно-климатических условиях, не позволяющих быстро установить необходимые причинно-следственные связи, — например, в связи с нарушениями законодательства об охране окружающей среды); особенности календарной отчетности, а также осуществления государственного контроля и надзора в соответствующей сфере (это относится, в частности, к нарушениям законодательства о налогах и сборах).

Следует отметить, что в законодательстве отчетливо видна тенденция расширения перечня административных правонарушений, постановления по делам о которых не могут быть вынесены по истечении одного года. Так, в период с 2002 по 2012 гг. перечень составов административных правонарушений, для которых установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности, дополнялся 29 раз (см. федеральные законы от 30 октября 2002 г. №130-ФЗ, от 4 июля 2003 г. №94-ФЗ, от 11 ноября 2003 г. №138-ФЗ, от 30 декабря 2004 г. №214-ФЗ, от 27 декабря 2005 г. №193-ФЗ, от 2 февраля 2006 г. №19-ФЗ, от 28 декабря 2009 г. №380-ФЗ, от 30 апреля 2010 г. №69-ФЗ, от 27 июля 2010 г. №224-ФЗ, от 4 мая 2011 г. №97-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. №409-ФЗ, от 8 июня 2012 г. №65-ФЗ и др.).

Анализ мотивов, которыми руководствуется федеральный законодатель при отнесении правонарушения к категориям с годичным сроком давности привлечения к административной ответственности, свидетельствует о том, что на первом месте среди таких мотивов стоит важность и значение охраняемых правоотношений и обусловленная этим степень опасности соответствующих правонарушений для общества, личности и государства (или, иными словами, — характер административного правонарушения, когда необходимо обеспечить неотвратимость наказания, без кото-

рой не будет соблюден баланс вышеуказанных принципов). Существенное значение имеют также особенности производства по некоторым категориям дел об административных правонарушениях, требующие значительных временных затрат, обусловленных, с одной стороны, спецификой выявления правонарушения (в том числе в связи с установленными законом ограничениями в проведении проверочных мероприятий), а с другой — характером доказательств и способом их получения. К первым можно отнести, например, свойство правонарушения проявить вредные последствия и, следовательно, быть обнаруженным лишь спустя какое-то время после его совершения (ст. 14.6 КоАП РФ «Нарушение порядка ценообразования»). Примером второй группы особенностей административного судопроизводства служит необходимость проведения экспертиз для определения тяжести вреда, причиненного здоровью потерпевшего в результате нарушения Правил дорожного движения (ст. 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего»).

Таким образом, увеличение срока давности привлечения к административной ответственности само по себе не является ужесточением наказания за отдельные виды административных правонарушений, а является средством обеспечения принципа неотвратимости наказания за их совершение. При этом законодательные решения об установлении увеличенного срока давности привлечения к административной ответственности для отдельных видов административных правонарушений должны быть основаны на предварительной оценке общественных отношений с точки зрения необходимости их дополнительной защиты мерами административно-правового характера, а также на анализе правоприменительной практики на предмет эффективности реализации принципа неотвратимости наказания за совершенное административное правонарушение.

#### *XII. Выводы*

На основании изложенного приходим к следующим выводам:

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”» в целом не соответствует Конституции РФ, ее ст. 3, 72 (п. «к» ч. 2), 76 (ч. 2), 94 и 101 (ч. 4), по порядку принятия;



2) положения пп. 3, 6, 7, 8, 9 и 10 ст. 1 оспариваемого Федерального закона в той мере, в какой ими увеличены размеры административных штрафов применительно к административным правонарушениям, связанным с организацией и проведением публичных мероприятий, не противоречат Конституции РФ;

3) пп. 4, 7, 8 и 9 ст. 1 оспариваемого Федерального закона в той мере, в которой они допускают назначение административного наказания в виде обязательных работ на срок более шестидесяти часов, не соответствуют Конституции РФ, ее ст. 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 55 (ч. 3);

4) п. 5 ст. 1 оспариваемого Федерального закона, предусматривающий увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, не противоречит Конституции РФ;

5) взаимосвязанные положения п. 7 ст. 1 и абзацев четвертого и пятого подп. «в» п. 1 ст. 2 оспариваемого Федерального закона не противоречат Конституции РФ постольку, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего регулирования предполагают, что:

а) организатор публичного мероприятия, действуя разумно и добросовестно, в рамках своей обязанности 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, должен принять такие меры, которые он действительно может предпринять с учетом имеющихся у него организационных, материально-технических, физических и других возможностей;

б) административная ответственность организатора публичного мероприятия за несоблюдение указанной обязанности возможна исключительно при наступлении последствий, предусмотренных положениями ч. 3 и 4 ст. 20.2 КоАП РФ и при наличии его вины;

6) подп. «а» п. 1 ст. 2 оспариваемого Федерального закона в той части, в которой он устанавливает запрет быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.38, 19.3, 20.1 — 20.3, 20.18, 20.29 КоАП РФ, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым администра-

тивному наказанию, не соответствует Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 31 и 55 (ч. 3);

7) взаимосвязанные положения п. 7 ст. 1, подп. «г» п. 1, пп. 6 и 8 ст. 2 оспариваемого Федерального закона не противоречат Конституции РФ, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего регулирования предполагают, что процедура согласования времени и места проведения публичного мероприятия между органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления, с одной стороны, и организатором публичного мероприятия — с другой осуществляется исключительно при наличии обоснованного и доведенного до сведения организатора публичного мероприятия предложения соответствующего органа публичной власти об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия;

8) взаимосвязанные положения ч. 4 и 6 ст. 20.2 КоАП РФ (в редакции п. 7 ст. 1 оспариваемого Федерального закона), ч. 2 ст. 20.2.2 КоАП РФ (в редакции п. 8 ст. 1 оспариваемого Федерального закона), подп. «г» п. 1 ст. 2 оспариваемого Федерального закона не противоречат Конституции РФ, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего регулирования предполагают, что организатор публичного мероприятия может быть привлечен к административной ответственности за вред, причиненный участником того же публичного мероприятия, только в случае, если такое причинение вреда явилось следствием виновного неисполнения организатором публичного мероприятия его обязанностей, установленных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

9) п. 3 ст. 2 оспариваемого Федерального закона не соответствует Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 31 и 55 (ч. 3) в той мере, в какой данное законоположение не устанавливает, каким видом публичного мероприятия суд может признать совокупность одиночных актов пикетирования, и не устанавливает конкретных критериев, на основании которых может иметь место такое признание;

10) положения ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ (в редакции п. 7 ст. 1 оспариваемого Федерального закона) не противоречат Конституции РФ, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего регулирования предполагают, что указанный в них установленный порядок организации и проведения публичного мероприятия подразумевает совокупность обязанностей организатора публичного мероприятия, предусмотренных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетирова-



ниях», а также принятыми на основании его положений законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ;

11) положения п. 17 ст. 1 оспариваемого Федерального закона в той мере, в которой они регулируют исполнение постановления о назначении административного наказания в виде обязательных работ на срок более шести-десяти часов, не соответствующих Конституции РФ, ее ст. 17 (ч. 3), 19 (чч. 1 и 2), 55 (ч. 3);

12) подп. «а» п. 4 ст. 2 оспариваемого Федерального закона не соответствует Конституции РФ, ее ст. 17 (ч. 3), 19 (чч. 1 и 2), 55 (ч. 3), поскольку он, действуя в неразрывной взаимосвязи с положениями подп. «б» и «в» того же п. (ч. 1.1, 1.2, 2.1 ст. 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»):

а) не определяет процедуру согласования предполагаемого места проведения публично-го мероприятия, если такое место не отнесено к специально отведенным местам;

б) устанавливает неопределенные критерии определения специально отведенных мест;

в) допускает определение органами исполнительной власти субъекта РФ специально отведенных мест без издания нормативного правового акта;

г) допускает определение органами исполнительной власти субъекта РФ специально отведенных мест без предоставления каждому гражданину возможности без несоразмерных усилий посетить такое место для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов.

#### Библиография:

1. Сальвиа М. де. Прецеденты Европейского суда по правам человека: Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.

#### References (transliteration):

1. Sal'via M. de. Pretsedenty Evropeyskogo Suda po pravam cheloveka: Rukovodyashchie printsipy sudebnoy praktiki, odnosyashcheysya k Evropeyskoy Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod. — SPb.: Yuridicheskiy tsentr Press, 2004.

*Материал получен редакцией 5 марта 2013 г.*