

А. П. Алексеев, О. А. Абрамов, Е. Г. Огородникова

ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

В данной статье рассмотрены особенности законодательного регулирования организации и проведения массовых мероприятий. Кроме того, освещены отдельные особенности привлечения граждан к административной ответственности за нарушение правил организации и проведения вышеуказанных мероприятий.

Основными законодательными актами, регулирующими проведение массовых мероприятий, выступают Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «О полиции» и т. д.

В ходе анализа административного законодательства Российской Федерации, нормативной базы, регламентирующей организацию и проведение массовых мероприятий в Российской Федерации, а также практической деятельности сотрудников полиции по сбору материалов по правонарушениям в рассматриваемой сфере, авторы выделили ряд существующих проблем. Их предлагается решить путем совершенствования действующего законодательства Российской Федерации в сфере организации и проведения массовых мероприятий и административного законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: массовые мероприятия, административная ответственность, общественный порядок, административное правонарушение.

A. P. Alexeev, O. A. Abramov, E. G. Ogorodnikova

PECULIARITIES OF ATTRACTING CITIZENS TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF RULES OF ORGANIZATION AND CONDUCTING MASS ACTIVITIES

The article analyses peculiarities of legislative regulations on organizing and holding mass events. The authors reveal specific features of bringing administrative charges against citizens for breaking the rules of organizing and holding the given events.

The main legal acts regulating organization of such events are the Constitution of the Russian Federation, the Federal Acts "On Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing", the Police Act, etc.

The authors have distinguished a number of problems analyzing the administrative legislation of the Russian Federation, the normative basis regulating organization and holding of mass events in the Russian Federation, the practice of police officers collecting materials on offences in the given field. The article suggests legislative ways of solving these problems by improving the current legislation of the Russian Federation in the field of organizing and holding mass events as well as the administrative legislation of the Russian Federation.

Key words: mass events, administrative liability, public order, administrative offence.

Проведение публичных мероприятий гражданами как одна из возможностей их волеизъявления стало неотъемлемой частью жизни нашей страны. Так, по данным УОООП и ВСОГВВО ГУ МВД России по Волгоградской области за 12 месяцев 2016 г. на территории Волгоградской области проведено 10 684 массовых мероприятия (за аналогичный период прошлого года (АППГ) — 9 484), в которых приняли участие примерно 2 506 тыс. человек (АППГ — 3 170 тыс. человек). Состоялось 2 562 публичных мероприятия (АППГ — 442), из них шествий — 57 (АППГ — 15), митингов — 233 (АППГ — 184), пикетирований — 2 255 (АППГ — 229), автопробегов — 17 (АППГ — 14).

Наказания за нарушения установленного порядка организации либо проведения собраний, митингов,

демонстраций, шествий или пикетирований предусмотрены ст. 20.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ). В 2016 г. полицейскими Волгоградской области было выявлено 1 такое правонарушение (по данным УОООП и ВСОГВВО ГУ МВД России по Волгоградской области).

В период проведения массовых мероприятий важными задачами сотрудников органов внутренних дел являются обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, недопущение совершения правонарушений и преступлений, в том числе проведение профилактических мероприятий по их предупреждению. Российские правоохранители имеют богатый опыт в данной сфере. Часто

организаторы и участники массовых мероприятий игнорируют установленный законом регламент их проведения, что создает дополнительные трудности для полицейских. Кроме того, возникает опасность провокаций со стороны лиц, желающих подорвать авторитет власти, соответственно, происходят различные инциденты, приводящие к совершению административных правонарушений.

При обеспечении охраны общественного порядка сотрудники правоохранительных органов должны руководствоваться принципами, регламентирующими их деятельность. Основную роль среди них играет принцип общественного доверия и поддержки граждан. Следует отметить и тот факт, что различные мероприятия часто освещаются средствами массовой информации, которые активно участвуют в формировании общественного мнения о работе правоохранительных органов в отдельности и системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в целом. В связи с этим сотрудникам полиции, обеспечивающим охрану общественного порядка и безопасность граждан, рекомендуется сдерживать свои эмоции, помнить о культуре общения с гражданами, соблюдать корректность в любых ситуациях.

Определения понятий массовое и публичное мероприятие раскрыты в доктрине административного права, поэтому не будем останавливаться на них подробно, а уделим внимание особенностям привлечения граждан к административной ответственности за нарушение правил организации и проведения массовых мероприятий и проблемам, возникающим при этом.

В последнее десятилетие широкое распространение получило такое мероприятие, как флешмоб. Однако в законодательстве до сих пор отсутствует его дефиниция. Обычно под этим термином понимают заранее спланированную массовую акцию, в которой большая по численности группа лиц (мобберы) внезапно появляется в общественном месте, в течение нескольких минут выполняет заранее оговоренные действия абсурдного содержания (сценарий), а затем быстро расходится в разные стороны.

В России первый флешмоб был организован через «Живой Журнал» и состоялся 16 августа 2003 г. одновременно в Санкт-Петербурге и Москве [1, с. 161]. Анализ подобных мероприятий, проведенных на территории Российской Федерации, позволяет нам утверждать, что часть из них носит вовсе не безобидный характер [2, с. 111]. Цели участников флешмобов могут быть различными: развлечение, преодоление своих страхов, желание уйти от общепринятых поведенческих стереотипов. Однако иногда они

не совпадают с целями организаторов таких акций. Ответственность за нарушение общественного порядка при проведении флешмоба предусмотрена законодателем в ст. 20.2.2 КоАП РФ. Понимание его положений выражено в толковании Конституционного Суда Российской Федерации «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шерстюка Алексея Витальевича на нарушение его конституционных прав положениями ч. 1 ст. 3.5 и ч. 1 ст. 20.2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 октября 2013 г. № 1721-О. Так, гр. А. В. Шерстюк был привлечен к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ, поскольку принимал участие в массовом одновременном пребывании граждан в общественном месте (флешмоб «Битва подушками»), которое повлекло за собой нарушение общественного порядка, санитарных норм и правил, создало помеху движению пешеходов и доступу граждан к объектам социальной инфраструктуры. В качестве наказания ему назначен административный штраф в размере 10 тыс. руб. Оспариваемое заявителем положение ст. 20.2.2 КоАП РФ определяет через категорию «массовое одновременное пребывание или передвижение в общественных местах» общественные отношения, на которые распространяется его действие, как по своему буквальному смыслу, так и с учетом его места в системе действующего правового регулирования, относит к данной категории не любые проводимые в общественных местах мероприятия, а лишь такие, которые преследуют заранее определенную цель, характеризуются единым замыслом их участников и свободным доступом граждан к участию в них, но не являются публичными мероприятиями по смыслу Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. В нем определено, что публичное мероприятие — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных 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 внешней политики. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что наступление ответственности связывается данным законоположением с наличием указанных в нем негативных последствий. Соответственно, данное законоположение само по себе не может рассматриваться как допускающее его произвольное толкование и применение. Конституционный Суд Российской Федерации явно высказался, что сам по себе флешмоб не является публичным мероприятием, но при этом ответственность должна наступать не за участие в несанкционированном публичном мероприятии, а за негативные для общества последствия: нарушение общественного порядка и санитарных норм.

Поскольку флешмоб не относят к публичным мероприятиям, его можно включить в категорию спонтанных массовых мероприятий. Однако чтобы привлекать к административной ответственности за нарушение порядка его организации и проведения, необходимо нормативно закрепить определение понятия «спонтанное массовое мероприятие». Кроме того, законодатель ограничил перечень массовых мероприятий, руководствуясь нормами Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ, что, на наш взгляд, является не совсем корректным и не учитывает современные тенденции развития общества. После введения указанного определения следовало бы закрепить нормы, регламентирующие организацию, порядок проведения и получения специального разрешения на проведение такого вида мероприятий. Однако существует мнение, что флешмоб лишится смысла, если уведомить граждан о его проведении.

Следующее, на что стоит обратить внимание, — это необходимость всесторонней подготовки сотрудников полиции, в компетенцию которых входит выявление административных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ, и составление соответствующих протоколов [3, с. 116].

Так, 16 декабря 2014 г. инспектором ОИАЗ ОП № 1 в составе УМВД России по г. Саратову в отношении гр. Березина А. И. был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, согласно которому 16 декабря 2014 г. в 13 ч 50 мин А. И. Березин организовал публичное мероприятие — одиночное пикетирование с использованием наглядной агитации в виде плаката с надписями «Центр Толерантности — это пропаганда гомосексуализма за государственный счет», «Год культуры завершается, а Центр Толерантности продолжает разрушать нашу культуру» (на

оборотной стороне плаката) у здания консерватории им. Шнитке по адресу: г. Саратов, Соборная пл., д. 9, без наличия отличительного знака организатора публичного мероприятия и регламента его проведения в нарушение требований ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Постановлением судьи Волжского районного суда г. Саратова от 12 января 2015 г., оставленным без изменения решением судьи Саратовского областного суда от 18 февраля 2015 г. и постановлением заместителя председателя Саратовского областного суда от 2 апреля 2015 г., Березин А. И. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 2 тыс. руб. А. И. Березин обратился в Верховный Суд Российской Федерации с жалобой об отмене постановлений, состоявшихся в отношении его по настоящему делу об административном правонарушении, считая их незаконными. С учетом того обстоятельства, что в силу ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 54-ФЗ пикетирование, проводимое одним участником, не требует подачи уведомления о его проведении в соответствующий орган власти, а также исходя из специфики и обстоятельств проведения подобной акции, соответствующему лицу не требуется иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия и регламент его проведения. Судья Верховного Суда постановил жалобу Березина А. И. удовлетворить, производство по данному делу об административном правонарушении прекратить [4].

Из приведенного примера можно сделать вывод о том, что сотрудник полиции, выявивший указанное правонарушение и составивший протокол о нем, не в полной мере обладал знаниями нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок организации и проведения таких мероприятий.

Следует обратить внимание на ограниченность форм проведения публичных мероприятий: собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование.

Так, гр. Дудкина С. Н. подала в Верховный Суд Российской Федерации жалобу на постановление судьи Прикубанского районного суда г. Краснодара от 30 мая 2013 г., решение судьи Краснодарского краевого суда от 22 июля 2013 г. и постановление заместителя председателя Краснодарского краевого суда от 3 сентября 2013 г., признавшие ее виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ. 24 февраля 2013 г. около 11 ч 00 мин по адресу: г. Краснодар, ул. Толбухина, д. 112

(на территории рынка «Грин-1») гр. Дудкина С. Н. совместно с неустановленным мужчиной проводила агитацию за кандидата в депутаты от партии «<...>» Е., не имея документов, предусмотренных Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Кроме того, будучи организатором публичного мероприятия, гр. Дудкина С. Н. не подала уведомление о его проведении в уполномоченный орган. Верховный Суд Российской Федерации жалобу гр. Дудкиной С. Н. удовлетворил, поскольку ее действия не были признаны формой проведения публичного мероприятия [5].

В описательной части протокола об административном правонарушении необходимо подробно расписывать, в чем конкретно состоят незаконные действия гражданина. Отметим, что отсутствие в законодательстве исчерпывающего перечня нарушений установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия затрудняет квалификацию указанных административных правонарушений. Представляется, что в диспозиции ст. 20.2 КоАП РФ нужно как можно более полно отразить, в чем выражается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Так, 6 декабря 2013 г. должностным лицом отдела полиции Китай-город УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве в отношении гр. Макаровой Е. В. был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ. Согласно данному протоколу 6 декабря 2013 г. в 19 ч 30 мин по адресу: г. Москва, Манежная пл. д. 1, напротив памятника Г. К. Жукову гр. Макарова Е. В. принимала участие в публичном мероприятии — пикете в составе группы граждан в количестве примерно 20 человек, о проведении которого не был уведомлен орган исполнительной власти г. Москвы, при этом держала в руках баннер, размером 15 м на 1 м, с надписью «Болотное дело — месть Путина» и выкрикивала лозунг: «Свободу заключенным 6 мая». Рассмотрев 17 декабря 2013 г. дело об административном правонарушении, судья районного суда счел неправильной квалификацию совершенных Макаровой Е. В. действий и квалифицировал их по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ [6].

Таким образом, можно сказать, что учет указанных факторов позволит принимать во внимание особенности привлечения к административной ответственности граждан за нарушение правил организации и проведения массовых мероприятий и успешно решать поставленные перед полицией задачи.

Список библиографических ссылок

1. Рязанова Е. А. Правовое регулирование флешмоба // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 1. С. 160—168.
2. Салимгареева А. Р. Проблемы законодательного регламентирования «стихийной» преступной группы (толпы) в российском уголовном праве // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2011. № 16. С. 107—112.
3. Романова В. В. Особенности организации обеспечения взаимодействия субъектов, обслуживающих массовые мероприятия // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 1 (30). С. 112—115.
4. Постановление Верховного суда Российской Федерации от 14 сентября 2015 г. № 32-АД15-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Постановление Верховного суда Российской Федерации от 2 июня 2014 г. № 18-АД14-18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Постановление Верховного суда Российской Федерации от 11 октября 2016 г. № 5-АД16-215. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Алексеев А. П., Абрамов О. А., Огородникова Е. Г., 2017