Карпенко Татьяна Андреевна. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Карпенко Татьяна Андреевна;[Место защиты: Дальневосточный юридический институт МВД России].- Хабаровск, 2015.- 197 с.

Введение

**Глава 1. Сущность и юридическая природа административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий 5**

1.1. Историко-правовые и теоретические аспекты формирования и развития института административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий

1.2. Правовое регулирование административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий 40

1.3. Юридический состав административных правонарушений за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий 2

**Глава 2. Современное состояние и основные направления совершенствования административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий S1**

2.1. Меры административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий в системе административно-правового принуждения S1

2.2. Полномочия должностных лиц органов внутренних дел по привлечению к административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий

2.3. Основные направления совершенствования правового регулирования административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий

Заключение 145

Библиографический список использованной литературы

* [Правовое регулирование административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativnaja-otvetstvennost-za-narushenie-obwestvennogo-porjadka-i.html#7247311)
* [Юридический состав административных правонарушений за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativnaja-otvetstvennost-za-narushenie-obwestvennogo-porjadka-i.html#7247312)
* [Полномочия должностных лиц органов внутренних дел по привлечению к административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativnaja-otvetstvennost-za-narushenie-obwestvennogo-porjadka-i.html#7247313)
* [Основные направления совершенствования правового регулирования административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativnaja-otvetstvennost-za-narushenie-obwestvennogo-porjadka-i.html#7247314)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Обеспечение эффективности защиты прав и свобод человека является одним из приоритетных направлений как внутренней, так и внешней политики Российской Федерации. Право каждого гражданина Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование закреплено ст. 31 Конституции Российской Федерации. Указанное право как неотъемлемая часть правового статуса личности провозглашено не только в российском законодательстве, но и в общепризнанных принципах и нормах международного права. Наделяя граждан правом на проведение массовых мероприятий и участие в них, законодатель в то же время устанавливает в ряде случаев административную ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Данное обстоятельство продиктовано интересами всего общества, поскольку на сегодняшний день накоплена негативная практика проведения массовых мероприятий. Примером тому может служить ситуация, сложившаяся в мае 2012 г. в г. Москве на Болотной площади по проведению протестных акций, за которыми последовали массовые беспорядки. Это привело к последующим изменениям законодательства о массовых мероприятиях, связанным с ужесточением мер административной ответственности.

Однако статистические данные свидетельствуют о том, что уровень совершения административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий по-прежнему высок.

Достаточно отчетливо это проявляется при анализе состояния, динамики и структуры административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при

проведении массовых мероприятий, предусмотренных КоАП РФ (ст. 20.2, 20.2.2,20.31).

Так, согласно данным ГИАЦ МВД России, количество выявленных в Российской Федерации органами внутренних дел административных правонарушений в исследуемой сфере в 2010 г. по сравнению с 2009 г. возросло на 27 %, в 2011 г. по сравнению с 2010 г. на 45 %, в 2012 г. по сравнению с 2011 г. уменьшилось на 20 %, в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на 52 %, а в 2014 г. по сравнению с 2013 г. возросло на 42 %.

На фоне приведенных данных показательно, что начиная с 2010 г. количество рассматриваемых административных правонарушений, существенно возросло. Между тем в 2012 г. наблюдается снижение, которое свидетельствуют отнюдь не о повышении качества работы правоохранительных органов, не о совершенствовании механизма административно-правового регулирования общественных отношений. Скорее, это связано с изменениями, внесенными в законодательство о массовых мероприятиях в июне 2012 г., за которыми последовало сокращение общего количества массовых мероприятий.

Такое состояние дел позволяет говорить о несовершенстве действующих нормативных правовых актов, регламентирующих административную ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, а также сложившейся правоприменительной практики, чему есть ряд объективных и субъективных причин.

К числу таких причин можно отнести недостаточную сформированность института административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, неразработанность целого ряда применяемых в этой области понятий, отсутствие должного законодательного регулирования на уровне субъектов Российской Федерации, а также низкое качество составления должностными лицами органов внутренних дел протоколов об административных правонарушениях

в исследуемой сфере, низкий уровень правовой осведомленности о порядке организации и проведения различных видов массовых мероприятий, развитый в российском обществе правовой нигилизм и другие.

Таким образом, появилась потребность в проведении комплексного научного исследования административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Приведенные обстоятельства обусловливают актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В основу диссертационного исследования положены результаты исследований правового института административной ответственности, в числе которых работы А. Б. Агапова, Д. Н. Бахраха, В. В. Головко, В. В. Денисенко, А. С. Дугенца, А. И. Каплунова, П. И. Кононова, Б. В. Российского, Н. Г. Салищевой, В. Е. Севрюгина, Б. Н. Старилова, В. Д. Сорокина, П. П. Серкова, А. П. Шергина и других.

Общие вопросы административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности исследовались в трудах О. И. Бекетова, И. И. Веремеенко, М. И. Еропкина, Б. П. Кондрашова, А. П. Коренева, Л. Л. Попова, А. В. Серегина, Ю. П. Соловья и других.

Проблемы совершенствования охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий освещались в исследованиях В. Т. Болотникова, Д. А. Балтагы, М. А. Газимагомедова, Ю. А. Дмитриева, М. М. Звягина, И. И. Князевой, Н. В. Караханова, В. И. Майорова, К. Г. Прокофьева, А. В. Сивопляса, М. А. Яковенко и других.

Различные аспекты административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий рассматривались в работах О. А. Борзункова, А. Н. Дерюги, А. В. Кириллина, Ю. К. Краснова, М. И. Никулина, М. В. Сытинской, Д. А. Коротченкова, Е. Г. Ищенко, В. М. Редкоуса, В. Н. Секретарюка, И. С. Полянской, С. И. Ширяева и других.

Однако изучение вышеперечисленных и многих других работ показывает, что вопросы административной ответственности в указанной сфере не становились предметом для самостоятельного исследования. Данные обстоятельства свидетельствуют о недостаточной степени научной разработанности темы настоящего диссертационного исследования.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

**Предметом диссертационного исследования** являются теоретические представления о состоянии и перспективах развития института административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, совокупность нормативных правовых актов, составляющих правовую основу административной ответственности в исследуемой сфере, а также практика правоприменительной деятельности в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

**Целью настоящего исследования** является комплексное изучение действующего законодательства в сфере привлечения к административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, современных достижений науки, складывающейся практики применения мер административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий и разработка на основе полученных результатов предложений по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, а также рекомендаций по повышению эффективности деятельности органов внутренних дел в указанной сфере.

Для достижения указанной цели в работе поставлены следующие взаимосвязанные **задачи:**

раскрыть особенности административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий как правового института;

провести анализ современного состояния правового регулирования административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий;

сформулировать определения понятий «общественный порядок при проведении массовых мероприятий», «массовое мероприятие», «спонтанное массовое мероприятие»;

выявить особенности объективной стороны как элемента юридического состава административных правонарушений за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий;

выделить общие черты мер административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, отличные от иных мер административно-правового принуждения;

установить причины, препятствующие эффективности деятельности органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, и определить основные меры, направленные на их устранение;

- разработать теоретические положения и практические  
рекомендации по совершенствованию правового регулирования в сфере  
привлечения к административной ответственности за нарушение  
общественного порядка и общественной безопасности при проведении  
массовых мероприятий.

**Нормативная база исследования** представлена международно-правовыми актами, Конституцией Российской Федерации, федеральными

законами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, ведомственными нормативными правовыми актами МВД России и др., нормативными правовыми актами и иными документами зарубежных стран (Казахстана, Франции и др.), материалами судебной практики и др.

**Эмпирическая база исследования** основана на анализе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Кроме того, при подготовке диссертации использована официальная статистическая отчетность МВД России, статистические данные и обобщения правоприменительной деятельности судебных органов и органов внутренних дел по применению мер административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Также в ходе исследования автором было изучено свыше 200 решений судов Саратовской области, Красноярского края, Приморского края, Хабаровского края, Московской области, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга по соответствующей категории дел.

**Методологической основой исследования** являются диалектический метод научного познания, а также в целях получения достоверных результатов использованы частнонаучные и специальные методы: сравнительно-правовой, логико-юридический, исторический, системно-структурный, статистический, конкретно-социологический, метод правового моделирования и др. Для решения поставленных задач, названные методы используются в совокупности и во взаимосвязи.

**Научная новизна работы** определяется тем, что в ней исследованы малоизученные теоретические и практические проблемы административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной

безопасности при проведении массовых мероприятий. Предлагается их авторское решение.

На основе историко-правового и теоретического анализа с учетом современных тенденций автором проведено исследование института административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Обоснованы авторские определения «общественного порядка при проведении массовых мероприятий», «массового мероприятия».

Сформулировано авторское понятие «спонтанное массовое мероприятие».

Доказана необходимость принятия федерального закона, устанавливающего правовые основы порядка организации и проведения спонтанных массовых мероприятий, и сформулированы положения, которые могут быть использованы при его разработке.

Разработана правовая модель института административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Сформулирован ряд предложений о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее - КоАП РФ) и Федеральный закон от 4 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее - Федеральный закон № 54-ФЗ).

Разработаны рекомендации по повышению качества правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел в исследуемой сфере. **На защиту выносятся следующие основные положения:** 1. Аргументирована авторская позиция, согласно которой совокупность норм права, устанавливающих меры административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, юридические составы данных административных правонарушений, порядок применения мер

административной ответственности составляют самостоятельный правовой институт административной ответственности.

1. Доказана необходимость разработки правовой модели института административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, под которой предлагается понимать единую, носящую организационный характер систему нормативных правовых актов правоприменительной практики, направленную на регулирование общественных отношений, складывающихся в ходе организации и проведения массовых мероприятий.
2. Сформирована авторская дефиниция понятия «массовое мероприятие» - открытая, мирная, доступная каждому акция, проводимая в установленном законом порядке без оружия в присутствии значительного количества людей и носящая общественно-политический, культурно-зрелищный, спортивный, религиозный и иной характер. Данное определение следует закрепить в виде примечания № 1 к ст. 20.2 КоАП РФ для применения ко всем составам административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, за которые КоАП РФ и законами субъектов об административных правонарушениях установлена административная ответственность.
3. Предложены изменения в КоАП РФ:

- ст. 20.2 КоАП РФ дополнить примечанием следующего содержания:

«Примечание:

2. Под нарушением установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий понимаются действия (бездействия) организатора или участников публичного мероприятия, связанные с нарушением установленных Федеральным законом от 4 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» обязанностей и запретов»;

- ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ после слов «индивидуальных предпринимателей» дополнить словами «в области законодательства о массовых мероприятиях»;

- наименование ст. 20.2 КоАП РФ дополнить формулировкой «акции, проводимой в различные сочетания этих форм» и изложить в следующей редакции: «Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований, либо акций, проводимых в различных сочетаниях этих форм». Соответственно ч. 1, 5, 7 ст. 20.2 КоАП РФ после слов «собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» дополнить словами «либо акций, проводимых в различных сочетаниях этих форм».

5. Обоснована целесообразность изменения наименования ст. 20.2.2 КоАП РФ и представления ее в следующей редакции: «Нарушение порядка организации и проведения спонтанного массового мероприятия, повлекшее нарушение общественного порядка».

Соответственно ч. 1 данной статьи следует изложить в следующей редакции:

«1. Организация спонтанного массового мероприятия в общественных местах, публичные призывы к спонтанному массовому мероприятию либо участие в спонтанном массовом мероприятии в общественных местах, если спонтанное массовое мероприятие повлекло нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям либо создало помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, или обязательные работы на срок до ста часов, или административный арест на срок до пятнадцати суток; на

должностных лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей».

Наряду с этим для урегулирования общественных отношений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении спонтанных массовых мероприятий доказана необходимость принятия федерального закона «О спонтанных массовых мероприятиях», призванного установить правовые основы порядка организации и проведения спонтанных массовых мероприятий. В нем должны получить закрепление ключевые для указанной сферы общественных отношений понятия: «спонтанное массовое мероприятие», «общественный порядок при проведении спонтанных массовых мероприятий», «сообщение о проведении спонтанного массового мероприятия»; порядок организации и проведения спонтанного массового мероприятия; права и обязанности организатора и участников спонтанных массовых мероприятий; права и обязанности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, уполномоченного представителя органа внутренних дел. 6. Предложены изменения в Федеральный закон № 54-ФЗ:

- ст. 2 гл. 1 Федерального закона № 54-ФЗ дополнить п. 6.1.  
следующего содержания:

«6.1. Акция, проводимая в различных сочетаниях форм публичных мероприятий - форма публичного мероприятия, включающая различные сочетания собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования, связанная с привлечением внимания, коллективным обсуждением, публичным выражением мнения по вопросам преимущественно общественно-политического характера»;

- ст. 6 гл. 2 Федерального закона № 54-ФЗ дополнить п. 1.1.  
следующего содержания:

«1.1. Добровольное участие предполагает действия (бездействия) участников, связанные с проведением публичного мероприятия и с деятельностью организатора и участников данного мероприятия».

- заменить в п. 1.2. ст. 8 Федерального закона № 54-ФЗ формулировку «соответствующее уведомление» на «сообщение о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах».

7. Выработан комплекс практических рекомендаций по совершенствованию деятельности должностных лиц органов внутренних дел в сфере привлечения к административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий; разработаны общие требования назначения административных наказаний ниже низшего предела, установленного соответствующими нормами КоАП РФ, которыми следует руководствоваться при назначении административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкциями ст. 20.2, 20.2.2 КоАП РФ.

**Теоретическая и практическая значимость настоящего исследования**

Теоретическая значимость настоящего исследования определяется тем, что его выводы и предложения дополняют основные положения теории административного права и административного процесса, выявляют новые подходы к деятельности органов внутренних дел по применению мер административной ответственности в исследуемой сфере. Основные положения и выводы могут быть приняты во внимание в дальнейших научных разработках.

Практическая значимость исследования состоит в предложениях по  
совершенствованию законодательства об административной ответственности  
в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной  
безопасности при проведении массовых мероприятий; в рекомендациях по  
повышению эффективности деятельности органов внутренних дел в  
исследуемой сфере; представленные в работе выводы и предложения могут  
быть использованы в учебном процессе образовательных учреждений  
системы МВД России при преподавании курсов «Административное право»,  
«Административная деятельность ОВД», «Административная

ответственность», «Административно-процессуальное право», «Теория

государства и права», «Уголовное право» а также при проведении занятий в системе служебной подготовки сотрудников органов внутренних дел.

**Апробация и внедрение результатов исследования** сделаны в форме использования научных разработок в правоприменительной практике, учебном процессе, в форме подготовки научных публикаций, публичного обсуждения полученных результатов на международных, всероссийских, межведомственных научно-практических конференциях и круглых столах, основными из которых являются: межвузовская научная конференция адъюнктов, аспирантов и соискателей «Преемственность и новации в юридической науке» (Омск, 28 марта 2013 г.), межведомственный круглый стол «Специфика деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий» (Хабаровск, 28 ноября 2013 г.), Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная памяти доктора юридических наук В. Д. Сорокина, «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Санкт-Петербург, 21 марта, 2014 г.), Международная научно-практическая конференция молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (Москва, 3-4 апреля 2015 г).

Ряд выводов, предложений и рекомендаций нашли практическое применение в деятельности УМВД России по Хабаровскому краю, а также в учебном процессе ФГКОУ ВПО «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», ФГКОУ ВО «Белгородский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», что подтверждается соответствующими актами внедрения.

Предложенный в рамках исследования проект федерального закона «О спонтанных массовых мероприятиях» был поддержан в Законодательном Собрании Приморского края и рекомендован к использованию в законотворческой деятельности по совершенствованию действующего

законодательства в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в 14 научных статьях, 5 из которых опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образовании и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

**Структура диссертации** определена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, библиографического списка, а также приложений.

## Правовое регулирование административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий

В современном демократическом обществе права и свободы человека и гражданина должны находиться в гармонии с общественными, публичными интересами, с коллективными правами различных слоев населения. Это не раз подтверждалось в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации последних 5 лет1.

Огромное значение в решении этой задачи имеет совершенствование института ответственности, который играет большую роль в установлении законности, обеспечении общественного порядка и общественной безопасности и нормального развития общественных отношений, регулируемых, в частности, нормами административного права.

Как отмечают А. И. Стахов и Н. В. Румянцев, институт административной ответственности включает в себя правовые нормы, устанавливающие основания и закрепляющие меры административной ответственности, порядок привлечения к административной ответственности, статус участников данных правоотношений, складывающихся по поводу привлечения правонарушителя к административной ответственности.

Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий является частью административной ответственности, поэтому особенности (отличительные свойства) последней следует рассматривать с учетом ретроспекции российского законодательства в исследуемой сфере, общего определения «административной ответственности», а также терминов «общественный порядок» и «общественная безопасность».

Так, проанализировав существующие до образования Русского государства нормативные правовые акты, можно прийти к выводу, что их содержание не предусматривало ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий3.

Первое упоминание об ответственности в исследуемой сфере можно связать с царским указом 1627 г., который запрещал москвичам собираться «на безлепицу»4 с кабаком за старым Ваганьковым кладбищем. Нарушителей следовало задерживать и бить кнутом на торговых площадях5. Данный запрет исследователь А. А. Зимин объясняет боязнью правительства народных сборищ, которые могли перерасти в беспорядки6. На наш взгляд, подобная позиция вполне оправдана, поскольку на тот момент государственная власть не признавала за гражданами права интересоваться теми вопросами, которые не входят в круг их личных интересов. Ведь это могло привести к различным массовым волнениям и свержению царской власти.

Так, в Воинском артикуле 26 апреля 1715 г., изданном в годы правления Петра I, жестко карались сборы нескольких человек как тяжкие государственные преступления. В Артикуле 133 все непристойные и подозрительные сходбища и собрания воинских людей с любой целью были запрещены8. Позднее путем распространенного толкования этот запрет был перенесен и на гражданское население9. Приведенную норму можно отнести к первоначальному варианту ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

В данной статье к ответственности привлекался не только исполнитель рассматриваемых преступных деяний. Этот нормативный правовой акт разделял виновных по степени соучастия в преступлении на зачинщика и иных участников. Так, для зачинщиков устанавливалась ответственность - смертная казнь через повешение, для других - наказание кнутом, вырезание ноздрей и ссылка на вечную каторгу на галеры. В тексте не указано, какой смысл законодатель вкладывал в понятие зачинщик, однако В. И. Даль характеризует зачинщика как того, кто зачинает что-либо, т. е. является предводителем, водырем10.

Таким образом, в то время законодатель обращал особое внимание на то, что рассматриваемые преступления носят стихийный и массовый характер и различными мерами старался пресечь их совершение. В связи с чем по отношению к виновным применялись суровые уголовные наказания, независимо от того по каким мотивам и с какой целью совершено преступление.

Однако в законодательстве Петра I не было четкого определения, какие именно деяния воспрещаются под угрозой уголовного наказания. Уточнение понятия преступления связано с утверждением Екатериной II 6 апреля 1762 г. Устава благочиния, в котором впервые проводилось разграничение между проступками. В приведенном правовом акте возрастала ответственность за такие тяжкие уголовные преступления, как бунт и возмущения, к ним приравнивались сходбища подозрительные и скопы. «Буде кто учнит сходбище подозрительное, того имать под стражу и отослать к суду11.

В данной норме впервые говорилось о необходимости получения разрешения, в данном случае управы благочиния на проведение собраний.

Но, несмотря на то, что в Уставе благочиния прослеживалась грань между преступлениями и проступками, четкого разграничения проведено так и не было. Именно поэтому, при подготовке Уложения о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г.12 специально рассматривался вопрос о создании двух самостоятельных кодексов - о преступлениях, которые рассматривались уголовным судом, и о проступках, которые рассматривались полицейскими органами. Однако этот вопрос положительно решен не был. Это обстоятельство не позволило разобраться в различии между преступлением и

И только с принятием 20 ноября 1864 г. Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, эта проблема нашла свое решение. В него были включены проступки, рассмотрение которых проводилось мировыми судьями в сокращенном порядке. Согласно ст. 39 Устава «За нарушение порядка в публичных собраниях или во время общенародных увеселений, театральных представлений, виновные подвергались простому аресту до 7 дней или денежному взысканию от 25 копеек до 25 рублей13.

Этот законодательный акт декриминализировал часть преступлений, ранее предусмотренных Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. И хотя в Уставе присутствуют термины «преступные деяния», «подсудимый», «осужденный», рассматриваемое нами нарушение называется не преступлением, а проступком. Конечно, законодательство того времени не знало термина «административная ответственность», но, на наш взгляд, данную норму можно считать одним из первых упоминаний о таковой.

Позднее в новой редакции Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. предусматривалась уголовная ответственность за организацию и участие в публичном скопище и подстрекательство людей к противоправным деяниям.

## Юридический состав административных правонарушений за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий

Таким образом, под правовой моделью института административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий предлагается понимать единую, носящую организационный характер, систему нормативных правовых актов, правоприменительной практики, направленную на регулирование общественных отношений, складывающихся в ходе организации и проведения массовых мероприятий.

В этой связи нами предлагается разработка правовой модели института административной ответственности в указанной сфере, которая должна содержать две стороны: внешнюю и внутреннюю (См. Приложение № 3).

Первая - это иерархическая совокупность различных нормативных правовых актов и содержащихся в них правовых норм, относящихся к вопросам привлечения к административной ответственности за нарушение общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий (международного уровня, федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации и т.д.).

Вторая - содержательная сторона - представляет концепцию правового регулирования в рассматриваемой сфере. Таким концептуальным документом, в той или иной степени является Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, поскольку в ней содержатся базовые требования, согласованные с общими целями государственной политики. Тем не менее, в этом документе не раскрыто значение и содержание правовых норм, которые используются в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, что не позволяет в полной мере определить направление развития законодательства и государственной политики в исследуемой сфере.

Как обозначено ранее, Федеральным законом № 54-ФЗ регламентируется порядок организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, которые являются формами публичных мероприятий.

Однако законодатель на федеральном уровне использует также термин «массовые мероприятия», не давая ему толкования123.

Так, в Федеральном конституционном законе «О военном положении» указано, законодатель относит к массовым мероприятиям публичные мероприятия и иные массовые мероприятия. При этом иные массовые мероприятия не конкретизируются. Под иными же понимаются мероприятия спортивные, культурно-зрелищные, религиозные и другие. Из чего следует, что в целом массовые мероприятия носят общественно-политический, культурно-зрелищный, спортивный, религиозный и иной характер.

Несколько по-другому представлена ситуация в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации». Здесь же наряду с публичными мероприятиями в понятие «массовые мероприятия» включены встречи с гражданами, публичные дебаты и иные мероприятия.

Между тем, Федеральный закон «О полиции», разделяет публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование) и массовые мероприятия - спортивные, зрелищные и иные массовые мероприятия. Здесь разграничение исследуемых понятий ведется исходя из целей по которым они проводятся. Следовательно, мероприятие является массовым в том случае, если оно осуществляется в спортивных, зрелищных и иных целях.

Отметим, что в законодательстве субъектов Российской Федерации также присутствует термин «массовые мероприятия».

Рассмотрение приведенных в региональном законодательстве определений массовых мероприятий позволяет выделить следующие признаки последних: - участие большого количества граждан

Позднее, в Воинском артикуле от 26 апреля 1715 г.131, в Уставе благочиния от 6 апреля 1762 г.132, помимо скопов появились термины «подозрительные сходбища» и «собрания», сущность которых также не раскрывалась в тексте приведенных актов. Однако Д.Н. Ушаков отождествляет «сходбища», «собрания» и «скопы», выделяя общий для них признак - дурной умысел133.

Впоследствии в Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. был введен термин «публичные скопища». Но самого понятия «скопище» и соответствующие критерии «публичности» в тексте не приведено, однако, в объяснениях редакционной комиссии к проекту Уложения 1885 г. указано, что под скопищем понимается соединение ради общих действий или целей более или менее значительного числа лиц, способное разрастаться. Руководствуясь приведенным определением, можно выделить признаки скопища: - соединение ради общих целей; - более или менее значительное число лиц; - способность разрастаться. Следовательно, под признаком «публичности» понималось образование скопища при таких условиях и в таком месте, когда к данному мероприятию мог присоединиться каждый желающий. Кроме того представляется, что образование указанной акции не предполагало каких-либо приготовлений, оно возникало спонтанно по какому-либо поводу.

## Полномочия должностных лиц органов внутренних дел по привлечению к административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий

В то же время имеются и противоположные точки зрения, согласно которым институт административной преюдиции не соответствует принципам уголовного права и слишком расширяет границы уголовно-правовой репрессии240.

На сегодняшний день в УК РФ расположено три статьи, которые содержат административную преюдицию, в том числе и за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 212.1 УК РФ). В данном составе имеет место быть тройная административная преюдиция (привлечение виновного лица к уголовной ответственности после наложения двух и более административных взысканий за совершение такого же правонарушение)241, как и в ст. 178 УК РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за недопущение, ограничение или устранение конкуренции. Наряду с этим в ст. 151.1 УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции говорится об однократной административной преюдиции (привлечение виновного лица к уголовной ответственности после наложения одного из административных взысканий за совершение такого же правонарушения)242.

Тем не менее обозначенные статьи также расходятся и в части установления срока, в течение которого лицо, привлекаясь к административной ответственности определенное количество раз, может быть привлечено к уголовной ответственности за неоднократность.

Так, в примечании к ст. 151.1 УК РФ данный срок составляет сто восемьдесят дней, как и в примечании к ст. 212.1 УК РФ. Между тем, в примечании к ст. 178 УК РФ этот срок составляет три года. единообразия в ее понимании и применении нет. В свете сказанного следует согласиться с мнением А. П. Шергина, который отмечает, что законодатель, формулируя составы преступлений с административной преюдицией, делает это в целях предупреждения этих правонарушений посредством административных взысканий243. Однако в рассмотренных составах преступлений положения об административной преюдиции изложены в различных вариантах, что свидетельствует о том, что у законодателя не сформировалась четкая правовая позиция по этому поводу. Представляется, что данная ситуация отнюдь не способствует повышению эффективности борьбы с рассматриваемыми нарушениями.

Одновременно возникает закономерный вопрос, почему именно ст. 151.1, 178 и 212.1 УК РФ содержат административную преюдицию. Более того не вполне понятна причина, по которой введение административной преюдиции в рассматриваемой сфере коснулось только публичных мероприятий. Ведь в данном случае вполне оправданным было бы введение уголовной ответственности за неоднократную организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (ст. 20.2.2 КоАП РФ). Учитывая сказанное, опять же следует указать на отсутствие в исследуемой сфере комплексного правового регулирования.

С другой стороны, снижение количества дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, поступивших в суды общей юрисдикции, связано с множеством причин, не все из которых зависят от политики ужесточения административных наказаний.

Так, весомый вклад в достижение имеющихся статистических показателей по рассматриваемым административным правонарушениям внесло сокращение общего количества публичных мероприятий. Например, в Алтайском крае количество проводимых публичных мероприятий в 2013 г. сократилось на 66 %, в

Безусловно, в любой сфере общественных отношений правовые рычаги весьма действенны, но только если они используются в правильном направлении. Однако в исследуемой сфере изменение правового регулирования оказало огромное психологическое воздействие на потенциальных участников массовых мероприятий, что и привело к снижению проводимых акций.

Кроме того если проанализировать статистические показатели за 2013 -2014 гг. по количеству совершенных административных правонарушений по всем массовым мероприятиям в целом, то можно сделать вывод, что общее число таких нарушений не сократилось по сравнению с предыдущими годами. Просто на момент внесения поправок в июне 2012 г. в КоАП РФ присутствовала только одна статья (20.2), а после изменений, внесенных в законодательство о массовых мероприятиях добавилось еще три статьи (20.2.2, 20.31, 20.32). Безусловно административные правонарушения, предусмотренные новыми составами совершались и до июня 2012 г., однако ответственность по ним наступала в ряде случаев по существующей на тот момент ст. 20.2 КоАП РФ. Так, например, ряд

Вместе с тем упомянутые ранее изменения стали причиной значительного роста числа судебных разбирательств по оспариванию вынесенных решений по ст. 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ.

К примеру, количество жалоб, поступивших в Московский городской суд на постановления районных судов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, в 2013 г. по сравнению с предыдущим периодом возросло на 59 %.

В соответствии с этим сложилась противоречивая ситуация - высокие штрафные санкции порождают негативные социальные последствия, и как следствие, наказание утрачивает свою превентивную функцию.

Это привело к тому, что Конституционный суд в своем Постановлении246 признал ст. 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации, поскольку их положения не допускают назначения административного наказания ниже низшего предела, соответствующей административной санкции. Вследствие чего в целях реализации правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации ст. 4.1 КоАП РФ была дополнена ч. 2.2, 2.3, 3.2, 3.3, которыми устанавливается, что при назначении наказания за административные правонарушения, суд, может назначить административное наказание ниже низшего предела, предусмотренного санкцией соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ, или назначить более мягкий вид наказания, чем предусмотрен санкцией этой статьи, с учетом обстоятельств совершения административного правонарушения

## Основные направления совершенствования правового регулирования административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий

Т. Н. Радько отмечает, что бланкетная диспозиция представляет собой правовое предписание, при котором содержание правила поведения находится в ином нормативном правовом акте, а само правило лишь называется либо устанавливается мера ответственности за его нарушение309.

Вместе с тем Г.А. Борисов указывает, что в статье нормативного правового акта с бланкетной диспозицией может закрепляться часть нормы права, а по другой части делается отсылка к статьям другого нормативного правового акта310.

Например, ч. 1 ст. 2.5. Закона Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-03 «Об административных правонарушениях» предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка подготовки и проведения массовых мероприятий на территории Архангельской области, которое выражается в невыполнении требований ст. 3 областного закона от 22 марта 2011 г. № 264-20-03 «Об обеспечении охраны общественного порядка при подготовке и проведении массовых мероприятий на территории Архангельской области» о подаче уведомления о проведении массового мероприятия либо подаче уведомления (уточненного уведомления) о проведении массового мероприятия с нарушением сроков, установленных ст. 3 данного закона311.

При этом зачастую в правовых нормах субъектов Российской Федерации об административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении иных видов массовых мероприятий не указано, в каких нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления содержится перечень противоправных деяний.

Так, в ст. 31 Закона Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-03 «Об административных правонарушениях в Кемеровской области» предусмотрена административная ответственность за нарушение принимаемых органами местного самоуправления в Кемеровской области правил проведения зрелищных мероприятий312.

Между тем на территории практически каждого муниципального района Кемеровской области утверждаются правила проведения зрелищных мероприятий, порядок организации и проведения которых в каждом районе различен.

Однако, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации, к числу коррупциогенных факторов, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, относятся, в том числе наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, которые вторгаются в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт

Тем не менее, помимо бланкетных диспозиций, в законодательстве об административных правонарушениях субъектов Российской федерации в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении иных видов массовых мероприятий содержатся также описательные диспозиции, имеющие признаки противоправного поведения314.

Как это имеет место быть в ст. 4 Закона Иркутской области от 12 ноября 2007 г. № 107-03 « правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области», в которой предусмотрена административная ответственность за нарушение общественного порядка, выразившееся в выбрасывании во время проведения мероприятий на трибуны, спортивные площадки, беговые дорожки, футбольные и хоккейные поля любых предметов, препятствующих и; - они вторгаются в ведение федерального законодателя (в частности, в вопросы, регулируемые ст. 20.2, 20.2.2 КоАП РФ). В данном контексте следует отметить, что указанное противоречие, на наш взгляд, связано с тем, что в законодательстве федерального уровня отсутствует определенность, в частности, это касается разграничения административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ; - они не раскрывают термина «массовые мероприятия (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований)». При этом неопределенность данного термина дает основание для вывода о том, что норма, которая его содержит, допускает установление административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения иных публичных мероприятий (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования).

К числу которых относятся в том числе массовые мероприятия, связанные со встречами с гражданами в ходе избирательных кампаний, порядок организации и проведения которых регламентируется Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»316; массовые религиозные обряды и церемонии, порядок организации и проведения которых установлен Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях»; рекламные акции, порядок организации и проведения которых предусмотрен Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»317 и т. д.

Учитывая сказанное, следует согласиться с мнением К. Г. Филанта, что правовое качество региональных законов об административных правонарушениях является важнейшим условием их соответствия федеральному законодательству, их адекватности сложившимся на территории субъекта Российской Федерации общественным отношениям318.

Ввиду чего, на наш взгляд, диспозиции статей законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении иных видов массовых мероприятий, должны быть описательными и содержать признаки противоправного поведения.

Итак, результатом проведенного исследования выступают следующие основные выводы:

1. Спонтанное массовое мероприятие - открытая, мирная, доступная каждому акция, проводимая в установленном законом порядке без оружия, имеющая заранее определенную цель, характеризующаяся единым замыслом ее участников и свободным доступом граждан к участию в ней, проводимая без предварительного уведомления, при условии, что такое мероприятие не приводит к нарушению общественного порядка. Данное понятие, а также особенности проведения спонтанных массовых мероприятий следует закрепить в отдельном Федеральном законе «О спонтанных массовых мероприятиях».

2. Следует изменить формулировку ст. 20.2.2 КоАП РФ и представить ее в новой редакции: «Нарушение порядка организации и проведения спонтанного массового мероприятия, повлекшее нарушение общественного порядка».

Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12. Ст. 1232. 318 Филант К.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Филант Константин Геннадьевич. Екатеринбург, 2006. С. 100.

3. Диспозиции статей законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, должны быть описательными и содержать признаки противоправного поведения.