

УДК 342.9

**СПЕЦИФИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА НАРУШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

Н. М. Тюкалова, Т. А. Карпенко

*Дальневосточный юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации*

Поступила в редакцию 23 июня 2013 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу специфики законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Делается вывод о необходимости совершенствования регионального законодательства в данной сфере.*

Ключевые слова: *административная ответственность, общественный порядок, общественная безопасность, массовые мероприятия, законодательство субъектов Российской Федерации.*

Abstract: *the article is devoted to the analysis of the specific legislation of the subjects of the Russian Federation in the sphere of protection of public order and public safety during mass events. The conclusion about necessity of perfection of the regional legislation in this sphere.*

Key words: *administrative responsibility, public order, public safety, public events, legislation of the subjects of the Russian Federation.*

Одним из важнейших конституционных прав граждан Российской Федерации, согласно ст. 31 Конституции РФ, является право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование. На сегодняшний день порядок организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований регламентирован Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ), в котором они отнесены к формам публичного мероприятия¹.

267

В статье 2 Федерального закона № 54-ФЗ определено, что публичные мероприятия – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в виде различных сочетаний этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных или религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Указанные мероприятия носят общественно-политический характер.

¹ См.: Рос. газета. 2004. 23 июня.

Наделяя граждан правом на проведение данных мероприятий, законодатель в то же время устанавливает меры административной ответственности, что продиктовано интересами всего общества. За нарушение установленного порядка организации и проведения общественно-политических массовых мероприятий их организаторы и участники привлекаются к административной ответственности по ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях².

Однако современной законодательной практике известны и другие виды массовых мероприятий: наряду с общественно-политическими выделяют культурно-зрелищные, спортивные и иные мероприятия³, в отношении которых на федеральном уровне отсутствует должное законодательное регулирование. Вследствие этого порядок организации и проведения указанных мероприятий регламентируется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Подобные полномочия субъектов Российской Федерации вытекают из положений Конституции РФ, согласно которым в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (п. «б» ст. 72 Конституции РФ). Регламентируя порядок организации и проведения иных видов массовых мероприятий, субъекты Российской Федерации в то же время устанавливают меры административной ответственности.

Анализ нормативных правовых актов регионального уровня, регламентирующих вопросы административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении иных видов массовых мероприятий (культурно-зрелищных, спортивных и др.), позволил выявить некоторые особенности последних. Правила и порядок проведения массовых мероприятий содержатся в региональных нормативных правовых актах, регламентирующих соблюдение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Ответственность за нарушение данных правил предусмотрена в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Между тем в ряде субъектов Российской Федерации законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации приняты положения об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, но административная ответственность за их нарушение не установлена⁴. В других случаях например, в Хабаровском крае, Камчатском

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ См., например: *Нечипоренко Г. А.* Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. М., 2008. С. 7.

⁴ См., например: Об утверждении Положения об обеспечении общественного порядка при проведении мероприятий с массовым пребыванием граждан : постановление администрации Магаданской области от 10 сентября 2009 г. № 442-па // Магаданская правда. 2009. 16 сент.

крае, Сахалинской области в региональном законодательстве отсутствуют нормативные правовые акты, призванные регулировать общественный порядок и общественную безопасность при проведении массовых мероприятий, соответственно и административной ответственности в данной сфере не предусмотрено.

Однако подобная практика распространена не везде. Так, например, в Решении Омского городского Совета от 5 июля 2006 г. № 378 «Об утверждении Порядка организации и проведения культурно-зрелищных, спортивно-массовых и иных массовых мероприятий на территории города Омска» приведен перечень действий, нарушающих общественный порядок при проведении культурно-зрелищных, спортивно-массовых и иных массовых мероприятий⁵. Однако в диспозиции ст. 50 Кодекса Омской области об административных правонарушениях от 24 июля 2006 г., предусматривающей административную ответственность за нарушение общественного порядка при проведении спортивно-зрелищных, культурных и других массовых мероприятий, перечислена только часть данных противоправных действий, которые выражаются в:

- выбрасывании предметов на трибуны, сцены, спортивные площадки, беговые дорожки, футбольные и хоккейные поля;
- пребывании на них вопреки запрету уполномоченных лиц;
- взбирании на заборы, ограждения, парашюты, осветительные устройства, площадки для телевизионных съемок, деревья, крыши, несущие конструкции⁶.

Следовательно, нарушив общественный порядок при проведении спортивно-зрелищных, культурных и других массовых мероприятий путем совершения действий, не перечисленных в данной статье, но указанных в вышеназванном Решении от 5 июля 2006 г. (например, в приносе с собой крупногабаритных свертков и сумок, стеклянной посуды и крупных металлических предметов, мешающих зрителям, а также нормальному проведению массового мероприятия; в разбрасывании мусора и иных бытовых отходов на месте проведения массового мероприятия или складировании его в не отведенных для этих целей местах; в появлении без разрешения администрации места проведения массового мероприятия или организатора массового мероприятия на арене, сцене, а также в местах проведения массового мероприятия и т.д.), виновные не будут привлекаться к административной ответственности ввиду отсутствия соответствующей нормы.

В другом случае: в ст. 2.17 Кодекса Нижегородской области от 20 мая 2003 г. № 34-З, устанавливающей административную ответственность за нарушение общественного порядка при посещении культурно-просветительских, театрально-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий, приводится перечень действий, нарушающих общественный порядок при посещении массовых мероприятий, после чего следует фор-

⁵ См.: Третья столица. 2006. 13 июля.

⁶ См.: Омский вестник. 2006. 26 июля.

мулировка «иные действия, нарушающие установленный нормативным правовым актом области и (или) муниципальным нормативным правовым актом порядок проведения массового мероприятия»⁷. Данные действия указаны, например, в постановлении администрации г. Нижнего Новгорода от 29 сентября 2011 г. № 3881 «Об утверждении Порядка организации и проведения массовых культурно-просветительных, театраль-но-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий на территории города Нижнего Новгорода»⁸.

Напротив, в ст. 3.1 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14 октября 2009 г. № 337-IV⁹ вообще не прописано, в чем выражается нарушение установленного нормативными правовыми актами Республики Саха (Якутия), муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации или проведения массовых мероприятий. Однако перечень этих нарушений приведен в постановлении Правительства РС(Я) от 16 мая 2011 г. № 203 «Об организации обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения общественно-политических, культурно-зрелищных и спортивно-массовых мероприятий на территории Республики Саха (Якутия)»¹⁰.

С целью более глубокого изучения специфики административных правонарушений в сфере нарушения общественного порядка и общественной безопасности при проведении иных видов массовых мероприятий необходимо рассмотреть юридический состав данных административных правонарушений.

В большинстве субъектов Российской Федерации объектом посягательства рассматриваемых административных правонарушений являются общественные отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Например, в Законе Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области»¹¹ статья, предусматривающая административную ответственность за нарушение общественного порядка при проведении спортивно-зрелищных, культурных и иных массовых мероприятий, помещена в главу «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». В других субъектах Российской Федерации объектом рассматриваемых деликтов являются общественные отношения в сфере благоустройства населенных пунктов и охраны собственности. Так, в Законе Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з «Об административных правонарушениях» норма, предусматривающая административную ответственность за нарушение порядка проведения культурно-зрелищных, спортивных или

⁷ См.: Правовая среда. 2003. 28 мая.

⁸ См.: День города. Н. Новгород. 2011. 7 окт.

⁹ См.: Якутские ведомости. 2009. 11 нояб.

¹⁰ См.: Якутия. 2011. 25 мая.

¹¹ См.: Вестник администрации Амурской области. 2007. 1 апр.

иных мероприятий, находится в главе «Правонарушения в сфере благоустройства населенных пунктов и охраны собственности»¹².

В ряде случаев объектом исследуемых административных правонарушений являются общественные отношения, связанные с правами граждан. К примеру, в упоминаемом выше Кодексе Нижегородской области об административных правонарушениях, где норма, предусматривающая административную ответственность за нарушение общественного порядка при посещении культурно-просветительских, спортивных и иных массовых мероприятий, расположена в главе «Административные правонарушения, посягающие на права граждан».

Встречаются ситуации, когда тождественные составы административных правонарушений в тех или иных субъектах Российской Федерации имеют разный объект посягательства. К примеру, в Кодексе Томской области об административных правонарушениях от 26 декабря 2008 г. № 295-ОЗ статья, предусматривающая административную ответственность за нарушение установленного порядка организации и проведения массовых мероприятий, помещена в главу «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»¹³. Между тем в Кодексе Костромской области об административных правонарушениях от 10 июля 2008 г. аналогичная норма содержится в главе «Административные правонарушения против порядка управления»¹⁴.

Некоторые особенности имеет и объективная сторона исследуемых административных правонарушений, которая связана с противоправными деяниями, совершаемыми в форме действия (бездействия).

Действие может быть выражено:

– в выбрасывании посторонних предметов на сцены, трибуны, футбольные поля, хоккейные площадки, акватории водных сооружений, беговые дорожки, нахождении на них без разрешения уполномоченных лиц¹⁵;

– в проносе с целью использования в места проведения массовых и спортивных мероприятий пиротехнических изделий, их использование¹⁶;

– в самовольном выходе на сцену, спортивную площадку, беговую дорожку, футбольные и хоккейные поля¹⁷ и т.д.

Бездействие выражается в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязанностей по ограничению доступа на территорию, в помеще-

¹² См.: Губернские ведомости. 2007. 8 дек.

¹³ См.: Собр. законодательства Томской области. 2009. № 1(42).

¹⁴ См.: СП – нормативные документы. 2008. № 33.

¹⁵ См.: Пункт 2 ст. 3.2 Кодекса Томской области об административных правонарушениях.

¹⁶ См.: Часть 1 ст. 10 Закона Чеченской Республики от 8 мая 2008 г. № 17-РЗ «Об административных правонарушениях» // Вестник Республики. 2013. 11 янв.

¹⁷ См.: Статья 8 Закона Удмуртской Республики от 13 октября 2011 г. № 57-РЗ «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» // Собр. законодательства Удмуртской Республики. 2011. № 119.

ние объектов с массовым пребыванием граждан, повлекшее нарушение общественного порядка¹⁸.

Для большинства рассматриваемых административных правонарушений характерным является то, что по конструкции объективной стороны они представлены формальными составами. Однако присутствует относительно небольшая группа административных правонарушений, которые являются материальными и влекут за собой общественно опасные последствия, указанные, в частности, в ст. 3.1 Кодекса Томской области об административных правонарушениях от 26 декабря 2008 г., таковыми являются, например, действия, препятствующие проведению культурно-зрелищных, спортивных и иных мероприятий.

Необходимо также обратить внимание на факультативные признаки объективной стороны данных административных правонарушений (место, время, способ, повторность и т.д.). Рассмотрим некоторые из них.

1. В ряде законов субъектов Российской Федерации указывается на совершение противоправных действий в общественном месте. Например, в ст. 3.1 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14 октября 2009 г. предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка организации или проведения на улицах, площадях, стадионах, открытых концертных площадках, в парках, скверах или в иных общественных местах¹⁹ массовых общественно-политических, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий.

В других случаях в диспозиции статьи может быть прямо определено конкретное место, на территории которого запрещены те или иные действия. Например, в ст. 20 Закона Ярославской области «Об административных правонарушениях» установлена административная ответственность за несанкционированное появление зрителей на территории места проведения культурно-зрелищного, спортивного или иного мероприятия.

Возникают также ситуации, когда административная ответственность наступает за совершение конкретных действий в запрещенных для этого местах. Так, в п. 2 ст. 1 Закона Мурманской области от 6 июня 2003 г. № 401-01-ЗМО «Об административных правонарушениях» установлена административная ответственность за устройство фейерверков в запрещенных для этого местах²⁰. Перечень запрещенных для проведения подобных мероприятий мест указан в постановлении администрации г. Мурманска от 23 апреля 2008 г. № 537 «Об утверждении Положения о порядке организации проведения фейерверков и иных зрелищных ме-

¹⁸ См.: Статья 49 Кодекса Омской области об административных правонарушениях.

¹⁹ См.: Статья 1 постановления Городского собрания депутатов г. Якутска от 26 июня 2001 г. ПГС № 5-4 «Об утверждении положения о правилах поведения граждан в общественных местах на территории города Якутска» // Эхо столицы. 2001. 5 июля.

²⁰ См.: Мурманский вестник. 2003. 18 июня.

роприятий с применением пиротехнических изделий на территории муниципального образования город Мурманск»²¹.

2. В статье 71 Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 г. № 91-ЗРХ «Об административных правонарушениях» предусмотрена административная ответственность за устройство фейерверков организациями в неустановленное время²². Согласно постановлению главы администрации муниципального образования Аскизский район Республики Хакасия от 25 декабря 2008 г. № 1736-п «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения салютов, фейерверков, а также использования пиротехнических изделий в общественных местах на территории муниципального образования Аскизский район», проведение салютов, фейерверков, а также использование пиротехнических изделий в общественных местах в ночное время (с 23.00 до 6.00) не допускается²³.

3. Важное значение имеет признак повторности – совершение лицом в течение установленного законом периода однородных административных правонарушений, если ранее оно уже подвергалось административному наказанию. Так, в ст. 3.14 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 г. № 80-ЗРТ указано, что совершение действий, нарушающих общественный порядок, при посещении культурно-зрелищных и спортивных мероприятий повторно в течение года отягчает административную ответственность²⁴.

Отметим, что субъективная сторона рассматриваемых административных правонарушений не ставится в зависимости от конкретной формы вины. Тем не менее, например, в ст. 49 Кодекса Омской области об административных правонарушениях, предусматривающей административную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по ограничению доступа на территорию, в помещения объектов с массовым пребыванием граждан, повлекшее нарушение общественного порядка, субъективная сторона выражается как в умысле, так и в неосторожности. Между тем в ст. 8 Закона Удмуртской Республики «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений», предусматривающей административную ответственность за самовольный выход на сцену, спортивную площадку, беговую дорожку, футбольные и хоккейные поля, субъективная сторона выражается в форме прямого умысла.

Кроме того, встречаются факультативные признаки субъективной стороны, а именно цель административного правонарушения. Например, в ст. 10 Закона Чеченской Республики «Об административных правонарушениях» нарушение общественного порядка при проведении массовых и спортивных мероприятий выражается в проносе с целью использования в места проведения массовых и спортивных мероприятий пиротехнических изделий.

²¹ См.: Вечерний Мурманск. 2008. 14 мая.

²² См.: Вестник Хакасии. 2008. 23 дек.

²³ См.: Официальный вестник. 2008. 31 дек.

²⁴ См.: Республика Татарстан. 2006. 28 июня.

Субъектами рассматриваемых административных правонарушений являются физические лица, достигшие возраста 16 лет к моменту совершения административного правонарушения, должностные и юридические лица.

Так, ст. 3.1 Кодекса Томской области об административных правонарушениях предусматривает ответственность организатора массового мероприятия за нарушение установленного порядка организации и проведения массовых мероприятий.

В других субъектах Российской Федерации наряду с организаторами за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий к административной ответственности также привлекаются участники массовых мероприятий. Так, в Законе Мурманской области «Об административных правонарушениях» предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного порядка организации или проведения массовых публичных мероприятий как организаторами, так и его участниками.

Подобная норма содержится и в Кодексе Нижегородской области об административных правонарушениях, где в ст. 2.17 сформулирован ряд составов административных правонарушений:

- нарушение организаторами массовых мероприятий установленного порядка организации и проведения массовых мероприятий;
- нарушение гражданами общественного порядка при посещении массовых мероприятий.

В то же время в ст. 20 Закона Ярославской области «Об административных правонарушениях» отдельно регламентируется административная ответственность участников массового мероприятия за нарушение порядка проведения массовых мероприятий.

Особого внимания заслуживает вопрос о мерах административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении культурно-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий. В законодательстве субъектов Российской Федерации за данные административные правонарушения административным наказанием являются предупреждение или административный штраф. Так, в ст. 31.2 Закона Смоленской области от 25 июня 2003 г. № 28-3 «Об административных правонарушениях на территории Смоленской области» нарушение правил проведения культурно-зрелищных и спортивных мероприятий влечет наложение административного штрафа²⁵; в ст. 4.7 Кодекса Республики Дагестан об административных правонарушениях от 7 июня 2006 г. № 32 за подобное административное правонарушение предусмотрена мера административной ответственности в виде предупреждения или административного штрафа²⁶.

Различны и размеры штрафных санкций. К примеру, в ст. 46.2 Закона Курской области от 4 января 2003 г. № 1-ЗКО «Об административных

²⁵ См.: Смоленская газета. 2003. 26 июня.

²⁶ См.: Дагестанская правда. 2006. 14 июня.

правонарушениях в Курской области» размер административного штрафа за выбрасывание на трибуны, сцену, спортивные площадки, беговые дорожки, футбольное поле, хоккейное поле и иную территорию культурно-зрелищных и спортивных сооружений посторонних предметов для граждан составляет от 500 до 1 тысячи рублей²⁷. В статье 10 Закона Чеченской Республики «Об административных правонарушениях» за аналогичные деяния граждане наказываются административным штрафом в размере от 1 до 2 тысяч рублей. Между тем в ст. 13.4 Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 г. № 413-з от 3 до 5 тысяч рублей²⁸.

Кроме того, в некоторых законах субъектов Российской Федерации указаны различные размеры административных штрафов за квалифицированные составы рассматриваемых административных правонарушений, выделенные по признаку повторности. Так, в ч. 3 ст. 2.17 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях указывается, что повторное нарушение общественного порядка, выражающееся в выбрасывании предметов на сцену, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1,5 тысяч рублей. В то же время в ч. 4 ст. 20 Закона Ярославской области «Об административных правонарушениях» совершение тождественного административного правонарушения влечет наложение административного штрафа в размере от 2 до 5 тысяч рублей. Аналогичная норма, содержащаяся в Кодексе Республики Татарстан об административных правонарушениях (ч. 4 ст. 3.14), предусматривает размер административного штрафа от 3 до 5 тысяч рублей.

Таким образом, складывается ситуация, при которой последствия за совершение тождественных административных правонарушений поставлены в зависимости от усмотрения субъекта Российской Федерации, на территории которого данное административное правонарушение совершено. Это приводит к тому, что содержание правового статуса лица, совершившего административное правонарушение, дифференцируется в зависимости от места совершения административного правонарушения.

Резюмируя сказанное, отметим: анализ регионального законодательства показывает, что во многих субъектах Российской Федерации установлена административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении культурно-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий. Статьи, устанавливающие административную ответственность за рассматриваемые административные правонарушения, закрепленные в различных субъектах Российской Федерации, часто дублируются, вместе с тем в данных нормах, на наш взгляд, довольно сложно выявить региональ-

²⁷ См.: Курск. 2003. 11 янв.

²⁸ См.: Республика Башкортостан. 2011. 1 июля.

ную специфику, которой во многом обусловлено региональное законодательство²⁹.

Учитывая важность механизма реализации права граждан на проведение культурно-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий, представляется целесообразным закрепить административную ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении иных видов массовых мероприятий на федеральном уровне в гл. 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, установив единый размер санкций и исключив различные толкования составов исследуемых административных правонарушений. Это позволит сформировать единый системный подход при привлечении к административной ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

²⁹ См.: *Росинский Б. В.* О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал рос. права. 2001. № 7. С. 15–23.

Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

Тюкалова Н. М., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права и АСД ОВД

E-mail: n.tyukalova@mail.ru

Tel.: 8(4212) 48-32-06

Карпенко Т. А., адъюнкт

E-mail: tatyana_karpenko_1990@mail.ru

Tel.: 8(4212) 48-32-06

Far Eastern Home Ministry Law Institute of the Russian Federation

Tyukalova N. M., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Administrative Law and Administrative and Service Activity Department

E-mail: n.tyukalova@mail.ru

Tel.: 8(4212) 48-32-06

Karpenko T. A., Post-graduate Student

E-mail: tatyana_karpenko_1990@mail.ru

Tel.: 8(4212) 48-32-06