

УДК 342.7

**ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ***

М. Э. Михеева

Красноярский государственный университет

А. А. Кондрашев

Сибирский федеральный университет (г. Красноярск)

Поступила в редакцию 12 февраля 2018 г.

Аннотация: рассматриваются проблемы правового регулирования публичных мероприятий, связанные с изменениями, внесенными с 2012 по 2017 г. в законодательные акты Российской Федерации и затронувшими реализацию права на свободу собраний в Российской Федерации. На основании проанализированных правовых норм и судебной практики предложены меры по приведению действующего законодательства в соответствие с нормами международного права, Конституции РФ, а также сформулированы некоторые предложения для внесения изменений в ст. 3.9, 5.38, 20.2 КоАП РФ и ст. 212.1 УК РФ.

Ключевые слова: право на свободу собраний, публичные мероприятия, конституционное право, манифестация, ограничение конституционных прав.

Abstract: the article deals with the problems of legal regulation of public events related to changes introduced in the period from 2012 to 2017 in the legislative acts of the Russian Federation and affecting the realization of the right to freedom of assembly in the Russian Federation. Based on the analyzed legal norms and judicial practice, measures have been proposed to bring the current legislation in accordance with the norms of international law, the Constitution of the Russian Federation, as well as formulate some proposals for amending articles 3.9, art. 5.38, art. 20.2 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and Article 212.1 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Key words: right to freedom of assembly, public events, constitutional law, manifestation, restriction of constitutional rights.

Нормативные акты, регламентирующие порядок проведения публичных мероприятий, с 2012 по 2017 г. претерпели значительные изменения как в части ответственности, так и в части процедуры и реализации. Законодатель, пытаясь усовершенствовать механизм проведения публичных мероприятий, неоднократно менял нормы КоАП РФ, УК РФ и Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митин-

213

* Исследование выполнено при поддержке краевого государственного автономного учреждения «Красноярский краевой фонд поддержки научной и научно-технической деятельности» в рамках участия в научном мероприятии «Школе научной коммуникации «Эффективная научная деятельность: как стать успешным ученым» с международным участием».

гах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ). Такие показатели можно трактовать по-разному. С одной стороны, законодатель пытается менять законы, а с другой – меняет их в спешке, а следовательно, такие изменения не приводят ни к чему хорошему. Наоборот, поспешные и непродуманные новации вызывают коллизии в правоприменительной практике.

Выборы 2011 г. в Государственную Думу дали серьезный повод для проведения всевозможных манифестационных и публичных мероприятий протестной направленности. По разным оценкам, митинг на Болотной площади 10 декабря 2011 г. собрал от 25 до 150 тыс. человек. Требования протестующих содержали в том числе проведение повторных выборов. Митинги продолжали собираться на регулярной основе, пока к маю 2012 г. не произошел печально известный «марш миллионов». Конфликт с полицией, инициировавшей несогласованный с организаторами изменение маршрута марша, впоследствии привел к реальным срокам наказания для ряда его участников¹.

Публичная активность граждан напрямую поспособствовала изменению законодательства в части права на свободу собраний. Первое, что «бросается» в глаза после принятых изменений, это явно непропорциональное тяжести такого рода административных проступков «ужесточение» административной ответственности, увеличение размеров штрафов, появление новых видов наказаний в КоАП РФ. Так, до 2012 г. к «нарушителям» закона применялись лишь незначительные штрафы и административный арест, а после 2012 г. к указанным наказаниям добавились еще и обязательные работы.

Начнем с более «мягкой» ответственности, которая предусмотрена КоАП РФ². Статья 5.38 предусматривает штраф для граждан размером от 10 до 20 тыс. рублей, для должностных лиц от 30 до 50 тыс. рублей. Такие суммы предусмотрены за воспрепятствование организации или проведению, или участию, или принуждению к участию в публичных мероприятиях. Норма была изменена в июне 2012 г., до этого штраф для граждан составлял 100 рублей, а для должностных лиц от 100 до 300 рублей.

Сумма штрафа значительно возросла, в настоящее время его размер слишком завышен, а следовательно, ответственность не соответствует цели административного наказания. Как верно отмечает Е. С. Шугрина, «по данным Госкомстата РФ, уровень благосостояния населения, равно

¹ См.: *Винокуров А., Громов А., Крючков И.* Дума отзапрещалась : самые скандальные законопроекты Госдумы уходящего шестого состава // Интернет-газета. 2016. 24 июня. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2016/06/24_a_8324543.shtml (дата обращения: 10.09.2017).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

как и уровень инфляции, увеличивается на проценты, но не в разы. Увеличение размера штрафа представляется необоснованным³.

Законодатель в ст. 20.2 КоАП РФ увеличил размер штрафа с 5 до 300 тыс. рублей, а в случаях, предусмотренных ч. 1–4 и 6.1–8 ст. 20.2 КоАП РФ, до 600 тыс. рублей. В положениях указанной статьи дублируются суммы штрафа, предусмотренные ст. 5.38 КоАП РФ, и дополняются видами санкций, характерных для юридических лиц. Сумма штрафа для них в случае нарушения организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования составляет от 15 до 100 тыс. рублей.

Статья 20.2 КоАП РФ предусматривает также ответственность за организацию или проведение публичного мероприятия без подачи в установленные сроки уведомления о проведении публичного мероприятия, законодатель отдельно выделяет три категории субъектов правонарушения: 1) граждане, для них предусмотрен размер штрафа от 20 до 30 тыс. рублей или обязательные работы на срок до 50 часов, или административный арест на срок до 10 суток; 2) должностные лица, штраф – от 20 до 40 тыс. рублей; 3) юридические лица, штраф – от 70 до 200 тыс. рублей.

На примере этой статьи можно заметить тенденцию ужесточения ответственности именно в отношении граждан. Почему за содеянное правонарушение граждан может понести разные виды наказания, в то время как должностное лицо только штраф? За счет увеличения суммы штрафа наказание по отношению к гражданину не становится справедливым. Такая же ситуация наблюдается в ч. 3–4, ч. 6.1–8 ст. 20.2 КоАП РФ. Вместе с ч. 5 (нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных ч. 6 ст. 20.2 КоАП РФ) предусматривает общую ответственность для всех субъектов правонарушения в виде штрафа в размере от 10 до 20 тыс. рублей или обязательных работ на срок до 40 часов. Часть 6 ст. 20.2 КоАП РФ также не разграничивает субъектов и предусматривает ответственность за действия (бездействие), предусмотренные ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, штраф в размере от 150 до 300 тыс. рублей или обязательные работы на срок до 200 часов, или административный арест на срок до 15 суток. Аналогичная ответственность (за исключением суммы размера штрафа для граждан) предусмотрена ч. 3 ст. 20.2 КоАП РФ.

Проанализировав ст. 3.5 и ст. 20.2 КоАП РФ, можно найти существенное расхождение в размерах сумм штрафов. Так, в соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ в случаях, предусмотренных ст. 20.2, установлен размер штра-

³ Шугрина Е. С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий : что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3. С. 5.

фа, не превышающий 300 тыс. рублей, а для ч.1–4 и 6.1–8 ст. 20.2 КоАП РФ – не превышающий 600 тыс. рублей. В свою очередь ст. 20.2 устанавливала для граждан максимальную сумму штрафа в размере 300 тыс. рублей. Таким образом, сумма в размере 600 тыс. рублей указанная в ст. 3.5 КоАП РФ, является некорректной. На наш взгляд, законодателю следует прийти к единому максимальному размеру административного штрафа для правонарушений, предусмотренных ст.20.2 КоАП РФ.

Появился также и «новый» вид наказания для данного правонарушения – обязательные работы, который вызывает множество провокационных вопросов. В КоАП РФ такой вид наказания предназначен для незначительного списка правонарушений. В соответствии со ст. 3.13 КоАП РФ максимальный срок обязательных работ устанавливается до 200 часов. Из всех статей, которые предусматривают в качестве наказания обязательные работы, максимальный срок предусматривают ст. 20.2 (ч. 4, 6, 8), ст. 20.2.2 (ч. 2–4) и ст. 12.7 (ч. 2). Однако, по мнению Е. С. Шугриной, «ключевой характеристикой данного вида наказания является не просто обязательность, а принудительность труда, поскольку за уклонение от отбывания обязательных работ предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере до трехсот тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток»⁴. В свою очередь, ст. 4 Трудового кодекса РФ⁵ гласит, что принудительный труд подразумевает выполнение работы под угрозой применения какого-либо наказания, а ст. 37 Конституции РФ⁶ принудительный труд запрещает. Кроме того, введенные обязательные работы не соответствуют международным нормам, а именно Конвенции №105 Международной организации труда «Об упразднении принудительного труда»⁷.

И. М. Евлоев метко высказался об избыточном и крайне субъективном ужесточении санкций в отношении граждан за совершение правонарушений, связанных с проведением публичных мероприятий: «...введение жестких мер по отношению к организаторам и участникам публичных мероприятий сопряжено исключительно с заботой о конституционных правах граждан, соблюдении санитарных норм и сохранении окружающей среды. Однако непонятно, почему в таком случае все иные административные нарушения, связанные с нарушением конституционных прав граждан (ряд статей главы 5 Кодекса, включая дискриминацию), санитарно-эпидемиологического благополучия населения (статьи

⁴ Шугрина Е. С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий... С. 5.

⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 31.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 50. Ст. 4649.

главы 6), требований по охране окружающей среды и природопользования (нормы главы 8), не влекут таких же суровых санкций»⁸.

Возвращаясь к проблеме о несоразмерности предусмотренной ответственности за совершенное правонарушение, следует обратиться к ст. 2 Конституции РФ, которая провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. В ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ речь идет о такой ценности, как жизнь и здоровье человека. Предусматривать идентичную ответственность за деяния, посягающие на здоровье человека и повлекшие создание помех функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры либо превышение норм предельной заполняемости территории, является неравнозначным и несправедливым наказанием.

Еще на один недостаток ст. 20.2 КоАП РФ указывает И. И. Ярыгин. По его мнению, ч. 6.1 рассматриваемой статьи вызывает спорное толкование, в частности «за какие именно действия или бездействия наступает административная ответственность: то ли за участие в «несанкционированном» публичном мероприятии, в результате которого наступили обозначенные в части статьи негативные последствия, даже если они не были связаны с действиями задержанного лица, то ли за участие в подобном мероприятии, если его действиями был причинен вред, обозначенный в данной части»⁹. В первом случае толкования норма содержит «те же противоречия, что были оспорены в деле «О проверке конституционности положений ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, п. 3 ч. 4 ст. 5 и п. 5 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С. А. Каткова», в результате которого Конституционный Суд РФ обозначил, что согласно общепринятой мировой практике привлечение к административной ответственности должно следовать «...не за любое отступление от нормативных положений, а лишь за то, которое создает реальную угрозу причинения вреда охраняемому объекту»¹⁰. Кроме того, в этом случае проявилось бы правовое неравенство ответственности лиц, чьими действиями непосредственно причинялся вред, и лиц, которые лишь участвовали в публичном мероприятии»¹¹.

⁸ *Евлов И. М.* Конституционное право на свободу собраний и его законодательные ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 45–48.

⁹ *Ярыгин И. И.* Административная ответственность за участие в несанкционированных собраниях, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании : проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 84–86.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

¹¹ См.: *Ярыгин И. И.* Указ. соч. С. 84–86.

И. И. Ярыгин предлагает в формулировке ч. 6.1 ст. 20.2 КоАП РФ заменить слово «несанкционированное» на «несогласованное»¹², что, на наш взгляд, является правильным, поскольку именно в таком этимологическом значении становится понятным смысл диспозиции.

Помимо штрафа, законодатель в 2014 г. внес изменения в ст. 3.9 КоАП РФ, в которой предусмотрел еще и административный арест (до 30 суток) для нарушителей порядка организации или проведения публичного мероприятия. Напомним, что до 2014 г. арест в качестве меры наказаний предусматривался для правонарушителей манифестаций по общему правилу на срок до 15 суток. В настоящее время законодатель решил поместить данное правонарушение, за которое предусматривается арест до 30 суток, наравне с такими правонарушениями, как нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах. Возникает спорный вопрос: настолько общественно опасно рассматриваемое в статье правонарушение, чтобы предусматривать за него арест вплоть до 30 суток?

Ответ на данный вопрос можно рассмотреть с двух позиций.

С одной стороны, выступает законодатель, который «опасается» манифестирующего населения страны и всячески ужесточает процедуру согласования и проведения таких мероприятий. Исполнительные органы по аналогии с законодателем не заинтересованы в «согласовании» процедуры проведения публичных мероприятий. Под угрозой нахождения в условиях изоляции на 30 суток здравомыслящий, работающий, имеющий семью человек с малой долей вероятности будет нарушать закон о публичных мероприятиях.

С другой стороны, выступают граждане, чьи конституционные права в части реализации права на свободу собраний значительно ущемляются подобного рода поправками в законодательство о публичных мероприятиях, тем самым нарушаются международные обязательства нашей страны в области защиты прав и свобод человека. Международный пакт о гражданских и политических правах (ч. 1 ст. 5)¹³ гласит, что ни государство, ни какая-либо группа или лицо не имеют права совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение или неправомерное ограничение любых международно-признанных прав и свобод¹⁴. Вопрос о правомерности ограничений прав и свобод является достаточно интересным и спорным. По мнению Н. С. Бондаря, «системный анализ ч. 3 ст. 55 Конституции РФ позволяет сделать вывод, что получившие в ней закрепление критерии (основания) правомерного ограничения прав и свобод

¹² См.: Ярыгин И. И. Указ. соч. С. 86.

¹³ Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

¹⁴ См.: Лукашук И. И. Конституции государств и международное право. М., 1998. С. 107.

человека и гражданина базируются на принципе сочетания публичных и частных интересов... Защита публичных интересов представлена в правоограничительном механизме в первую очередь такими основаниями, как: 1) защита основ конституционного строя; 2) обеспечение обороны страны и безопасности государства. Частные интересы могут быть положены в основу ограничения прав и свобод человека и гражданина в тех случаях, когда такие ограничения осуществляются в целях: 1) защиты здоровья; 2) защиты прав и законных интересов других лиц. Наконец, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ указывает и на такой критерий возможного ограничения прав и свобод, как защита нравственности¹⁵. Таким образом, законодателю важно соблюдать грань правомерности при ограничении прав и свобод. В случае же с правом на свободу собраний очевидно неправомерное его ущемление.

Стоит обратить внимание на тот факт, что законодатель в УК РФ и КоАП РФ использует закрытый перечень мероприятий: собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Федеральный закон № 54-ФЗ, в свою очередь, объединяет все эти формы в понятие «публичное мероприятие» и предусматривает, помимо указанных форм, еще и иные: «публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования *либо в различных сочетаниях этих форм акция...*». Если прямо толковать нормы УК РФ и КоАП РФ, то под них подпадают только предусмотренные такие формы, как: собрание, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

За последние годы популярность приобрели и иные формы публичных мероприятий, например флешмобы, интернет-активизм, слактивизм и др. УК РФ и КоАП РФ не предусматривают ответственность за нарушение иных форм публичных мероприятий. Следовательно, в случае нарушения правопорядка наказать правонарушителей не представится возможным, за отсутствием состава правонарушения. На наш взгляд, законодатель должен внести уточнения или дополнения в УК РФ и КоАП РФ, дополнив статьи, предусматривающие ответственность за нарушение порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования словами «и иных форм публичных мероприятий».

КоАП РФ в ст. 20.2.2 закрепляет ответственность за организацию *массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан* в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка. Важно отметить, что проводимое мероприятие должно быть *не публичным*. На наш взгляд, понятие «массового одновременного пребывания» подразумевает под собой публичность и, соответственно, такие мероприятия должны регулироваться ст. 20.2 КоАП РФ с уточненной формули-

¹⁵ Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву : круглый стол // Государство и право. 1998. № 10. С. 39.

ровкой на иные формы публичных мероприятий и в разумных пределах. Статья 20.2.2 КоАП РФ не отличается от ст. 20.2 более «мягкими» видами наказания, в ней предусмотрены санкции (в зависимости от тяжести правонарушения): для граждан – в виде штрафа от 10 до 300 тыс. рублей, в виде обязательных работ до 200 часов, в виде административного ареста до 30 суток; для должностных лиц – в виде штрафа от 50 до 600 тыс. рублей; для юридических лиц – в виде штрафа от 250 до 1 млн рублей. Минимальные и максимальные пределы ответственности идентичны у анализируемых статей.

В настоящее время законодатель, используя ст. 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ, пытается тотально контролировать любую общественную активность граждан, что противоречит цели создания демократического и правового государства, в то время как в странах Европы распространены «спонтанные» и «спешные» собрания, которые ввиду своей актуальности проводят без соответствующего оповещения органов государственной власти и не предусматривают такие суровые наказания¹⁶. Осенью 2017 г. комиссар по правам человека Н. Мужниекс подготовил меморандум о свободе собраний в Российской Федерации¹⁷, в котором раскритиковал нормативно-правовые основы российского законодательства, регулирующего право на свободу собраний. Среди основных особенностей комиссар выделил: отсутствие положения о «спонтанных» собраниях; несоблюдение принципа соразмерности при определении меры ответственности; поправки, внесенные в акты, регулирующие реализацию права на свободу собраний значительно расширили полномочия властей и вызвали ряд ограничений и обязанностей в отношении организаторов и участников мероприятий и др. Комиссар порекомендовал пересмотреть нормативно-правовое регулирование публичных мероприятий в Российской Федерации. Напомним, что в 2013 г. Венецианская комиссия также указывала на недостатки и пробелы российского законодательства в сфере публичных мероприятий¹⁸. В европейских государствах право на свободу собраний действительно можно реализовать на практике в отличие от России, где царят жесткие требования к процедуре проведения публичных мероприятий и ответственность, предусмотренная за правонарушения, всяческим образом сводят реализацию данного права на «нет».

Летом 2014 г. в УК РФ была введена ст. 212.1, которая предусматривает ответственность за неоднократное нарушение установленного по-

¹⁶ См.: *Бланкенагель А., Левин И. Г.* Свобода собраний и митингов в Российской Федерации – сделано в СССР?: «Лучше мы не можем» или «По-другому не хотим»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 55–62.

¹⁷ Меморандум комиссара по правам человека о свободе собраний в Российской Федерации. URL: <https://rm.coe.int/-/1680758b23>

¹⁸ Venice Commission. Opinion. Strasbourg, 11 March 2013. No. 686/2012. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)003-e)

рядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования¹⁹.

За неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия предусмотрен штраф от 600 тыс. рублей до 1 млн рублей или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период от 2 до 3 лет либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок от 1 года до 2 лет, либо принудительными работами на срок до 5 лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Законодатель в примечании раскрывает понятие неоднократности, под которым понимает лицо, ранее привлекаемое к административной ответственности за совершенное правонарушение, предусмотренное ст. 20.2 КоАП РФ, более 2 раз в течение 180 дней.

Данную статью суд применил единожды в отношении Ильдара Дадина. Дело вызвало широкий резонанс среди активистов, юристов и прочих лиц. 7 декабря 2015 г. Басманный районный суд Москвы вынес обвинительный приговор по ст. 212.1 УК РФ в отношении И. И. Дадина, назначив ему наказание в виде лишения свободы сроком на 3 года с отбыванием в колонии общего режима²⁰. Несмотря на то что судом были предприняты попытки к выяснению обстоятельств дела, это не отменяет факта несправедливого повторного наказания за одно и то же преступление, что, в свою очередь, влечет нарушение ст. 50 Конституции РФ, которая закрепляет, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление²¹.

Московский городской суд 31 марта 2016 г. в апелляционном постановлении частично изменил приговор в отношении И. И. Дадина и снизил срок наказания до двух лет шести месяцев лишения свободы, 10 февраля 2017 г. Конституционный Суд РФ вынес постановление²² по делу о проверке конституционности положений ст. 212.1 УК РФ в связи с жалобой И. И. Дадина, в котором признал рассматриваемую статью не противоречащей Конституции РФ, однако высказал свою позицию и установил обязательные к соблюдению критерии для правоприменителей:

– условием применения ст. 212.1 УК РФ является вступившее в силу постановление суда о наложении административного наказания в момент нарушения установленного порядка организации или проведения

¹⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 31.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

²⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2015> (дата обращения: 05.02.2018).

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 50. Ст. 4649.

²² По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П // Рос. газета. Федер. вып. № 7207 (41). 2017. 27 февр.

публичного мероприятия, совершение ранее соответствующим лицом не менее трех административных правонарушений (ст. 20.2 КоАП РФ);

– установленный факт совершения административного правонарушения при административном судопроизводстве не освобождает суд, рассматривающий уголовное дело, от всестороннего и полного исследования разбирательства дела;

– суд должен доказать наличие у лица умысла на нарушение установленного порядка организации либо проведения мирных публичных мероприятий;

– причинение существенного вреда здоровью граждан, имуществу, окружающей среде, общественному порядку или безопасности.

На основании истолкованных положений ст. 212 УК РФ Конституционный Суд РФ постановил пересмотреть вынесенные в отношении И. Дадина судебные акты, расходящиеся с выявленным судом конституционно-правовым смыслом.

22 февраля 2017 г. И. Дадин по решению Верховного Суда РФ был выпущен на свободу. За незаконное уголовное преследование И. Дадин получил компенсацию от государства в размере 2,2 млн рублей (вместо запрашиваемых 5 млн руб.)²³.

Рассматриваемая статья УК РФ вызывает ряд спорных вопросов, например, об определении начального времени исчисления срока привлечения к административной ответственности. Так, статус «правонарушитель» лицо, привлекаемое к административной ответственности, приобретает с момента составления соответствующего протокола, но юридическим основанием для его привлечения к ответственности является не протокол, а постановление по делу об административном правонарушении²⁴.

Для реализации ст. 212.1 УК РФ этот вопрос является особенно важным, поскольку речь идет о правонарушении совершенного более одного (или двух) раз в течение определенного времени.

В судебной практике момент привлечения лица к административной ответственности связывается либо со временем вынесения соответствующего постановления, либо с моментом вступления его в юридическую силу.

В случаях привлечения к уголовной ответственности по ст. 212.1 УК РФ суд должен исходить из срока, высчитываемого не с момента совершения первого проступка, а с момента вступления в силу первого из двух (или более) постановлений по делу об административном правонарушении. К такому выводу можно прийти, опираясь на ч. 2 постановления Пленума ВС РФ от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от

²³ См.: Пикет акций оценен в 2 млн рублей (новость от 01.06.2017) // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3313195> (дата обращения: 08.07.2017).

²⁴ См.: Сидоренко Э. Л. Административная преюдиция в уголовном праве : проблемы правоприменения // Журнал рос. права. 2016. № 6. С. 128.

уголовной ответственности»²⁵, которое в целом гласит, что ранее совершенное административное правонарушение должно учитываться судом только тогда, когда соответствующее постановление по делу вступило в юридическую силу.

Таким образом, видится разумным рекомендовать российскому законодателю принять следующие меры по совершенствованию правового регулирования в области регулирования конституционного права на проведение публичных мероприятий:

1. Привести законодательство, в частности затрагивающее право на свободу собраний, в соответствие с международными принципами, нормами и предписаниями, например с Международным пактом о гражданских и политических правах (ч. 1 ст. 5), Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ст. 11), Конвенцией № 105 Международной организации труда и др.

2. Значительно уменьшить суммы существующего штрафа для граждан, указанных в ст. 5.38, 20.2 КоАП РФ, что будет соответствовать принципам справедливости и пропорциональности применения наказаний.

3. Исключить ст. 20.2.2 из КоАП РФ как не соответствующую правовым принципам формальной определенности, пропорциональности и разумности применения наказания за соответствующие действия.

4. Предусмотреть в ст. 3.9 КоАП РФ для нарушителей порядка организации или проведения публичного мероприятия общие правила административного ареста на срок до 15 суток (вместо существующих 30).

5. Исключить ст. 212.1 из УК РФ, декриминализировав ответственность за совершение обычных по своей природе административных правонарушений.

²⁵ См.: Там же.

Красноярский государственный университет

Михеева М. Э., аспирант, ведущий специалист управления науки и инноваций

E-mail: tarasenko_rita@mail.ru

Тел.: 8-391-227-59-71; 8-913-537-61-54

Сибирский федеральный университет (г. Красноярск)

Кондрашев А. А., доктор юридических наук, профессор, проректор по административной и правовой работе; заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права

E-mail: AAKondrashev@sfu-kras.ru

Тел.: 8-913-534-21-21

*Krasnoyarsk State Agrarian University
Mikheeva M. E., Post-graduate Student,
Leading Specialist of the Science and Innovation Department*

E-mail: tarasenko_rita@mail.ru

Tel.: 8-391-227-59-71; 8-913-537-61-54

Krasnoyarsk Siberian Federal University

Kondrashev A. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Vice-Rector for Administrative and Legal Work; Head of the Constitutional, Administrative and Municipal Law Department

E-mail: AAKondrashev@sfu-kras.ru

Tel.: 8-913-534-21-21