



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В.Савенко

город Санкт-Петербург

14 февраля 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации группы депутатов Государственной Думы – депутатов Государственной Думы Е.Б.Мизулиной и В.Г.Соловьева, гражданина Э.В.Савенко и его представителя – адвоката Г.С.Лаврентьева, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук А.С.Саломаткина, полномочного представителя

Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Поводом к рассмотрению дела явились запрос группы депутатов Государственной Думы и жалоба гражданина Э.В.Савенко. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемый Федеральный закон как в целом – по порядку его принятия Государственной Думой, так и по содержанию отдельных норм.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – В.К.Михайлова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

#### у с т а н о в и л :

1. Группа депутатов Государственной Думы, обратившаяся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом в порядке статьи 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, оспаривает конституционность Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» по порядку принятия и по содержанию отдельных норм; гражданин Э.В.Савенко, обратившийся в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, оспаривает конституционность одного из положений названного Федерального закона, которое входит и в предмет обращения группы депутатов Государственной Думы.

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по запросу и жалобе в одном производстве.

1.1. Группа депутатов Государственной Думы просит признать Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в целом не соответствующим статьям 3, 72 (пункт «к» части 1), 76 (часть 2), 94 и 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации, поскольку полагает, что существенные нарушения требований части второй статьи 56, статьи 109, части третьей статьи 114, статьи 118, частей пятой и седьмой статьи 119 и частей седьмой и тринадцатой статьи 123 Регламента Государственной Думы, допущенные при прохождении данного Федерального закона в Государственной Думе, выходят за рамки внутренней организации работы законодательного органа, а потому имеют конституционно-правовое значение и представляют собой очевидные и достаточные основания для его признания не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

Несоблюдение требований Регламента Государственной Думы выразилось, как утверждают заявители, в следующем. Во-первых, соответствующий законопроект – притом что по своему содержанию он относится к актам, регулирующим вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, – не направлялся для

представления отзывов в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации ни до, ни после рассмотрения в первом чтении. Во-вторых, концепция законопроекта, который изначально вносился авторами и был принят в первом чтении как проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», во втором чтении подверглась принципиальному пересмотру, в результате чего он был дополнен положениями, затрагивающими порядок проведения публичных мероприятий и тем самым обуславливающими внесение изменений не только в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, но и в Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В-третьих, была нарушена процедура рассмотрения законопроекта Государственной Думой, а именно: в ходе обсуждения поправок к законопроекту во втором чтении продолжительность гарантированного депутатам Государственной Думы – авторам поправок трехминутного выступления по каждой поправке в целях ее обоснования дважды сокращалась (сначала до одной минуты, затем до тридцати секунд); в третьем чтении законопроект был принят без представления депутатам его окончательного текста (вопреки тому, что принятие закона в целом в один день с принятием законопроекта во втором чтении допускается только при наличии его окончательного текста); в результате существенного сокращения сроков внесения законопроекта на рассмотрение Государственной Думы и представления поправок к нему после его принятия в первом чтении (вкуче с нарушениями иных установленных сроков) вся законодательная процедура в Государственной Думе заняла 26 дней вместо минимально положенных 112 дней.

Кроме того, группа депутатов Государственной Думы полагает, что статьям 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации не соответствуют следующие положения статьи 1 Федерального

закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, вносящей изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, и статьи 2 данного Федерального закона, вносящей изменения в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которые, по мнению заявителей, содержат необоснованные и чрезмерные ограничения права на свободу мирных собраний, не обусловленные конституционно признанными целями и посягающие на само существо данного конституционного права:

пункты 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 – в той мере, в какой ими предусматривается чрезмерное увеличение размеров административных штрафов за нарушение установленного порядка организации и проведения публичного мероприятия, а именно до трехсот тысяч рублей для граждан и до шестисот тысяч рублей для должностных лиц;

пункты 4, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 – в той мере, в какой ими предусматривается чрезмерное по продолжительности (до двухсот часов) административное наказание в виде обязательных работ;

пункт 5 статьи 1 – в той мере, в какой им необоснованно увеличивается (до одного года) срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях;

пункт 7 статьи 1 и абзацы четвертый и пятый подпункта «в» пункта 1 статьи 2 – в той мере, в какой ими предусматриваются возложение на организатора публичного мероприятия фактически невыполнимой обязанности принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия предполагаемого количества его участников и ответственность за невыполнение этой обязанности, закрепление которой к тому же влечет опасность превышения заявленной численности участников публичного мероприятия в результате провокационных действий со стороны противников его проведения;

пункты 7 и 8 статьи 1 и подпункт «г» пункта 1 статьи 2 – в части, возлагающей ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, на организатора публичного мероприятия, а по существу – перекладывающей на него всю полноту ответственности за любые эксцессы во время проведения публичного мероприятия без учета того, что охрана порядка во время собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований требует специальных (особых) знаний, навыков и полномочий, присущих полицейской деятельности;

пункт 7 статьи 1, подпункт «г» пункта 1, пункты 6 и 8 статьи 2 – в той мере, в какой ими предусматривается обязательное согласование проведения публичного мероприятия и тем самым, по сути, вводится разрешительный порядок реализации права на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований;

подпункт «а» пункта 1 статьи 2 – в той мере, в какой им устанавливается запрет для лица, два и более раза привлекавшегося к административной ответственности за административные правонарушения, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий, быть организатором публичного мероприятия;

пункт 3 статьи 2 – в части, касающейся регулирования пикетирования, проводимого одним участником, избыточность которого может привести к ликвидации этой формы реализации права на свободу мирных собраний;

подпункт «а» пункта 4 статьи 2 – в той мере, в какой он, наделяя органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочием определять для проведения публичных мероприятий специально отведенные места, не указывает ни вид соответствующего нормативного правового акта, ни критерии, которыми должен руководствоваться орган исполнительной власти при принятии такого акта, в результате чего открываются широкие возможности для дополнительного существенного ограничения права на свободу мирных собраний на уровне субъектов Российской Федерации.

Что касается ряда положений Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, которые, как утверждают авторы запроса, не уточняют, за какие нарушения установленного порядка организации или проведения публичного мероприятия его организатор может быть привлечен к административной ответственности (пункт 7 статьи 1), не содержат критериев разграничения обязательных работ как вида административного наказания и обязательных работ, назначаемых в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации за совершение преступления, не раскрывают содержание понятий «неоднократный отказ от выполнения обязательных работ» и «неоднократный невыход лица на обязательные работы без уважительных причин», не определяют механизм согласования перечня организаций, в которых лица, подвергнутые за совершение административного правонарушения обязательным работам, отбывают данный вид административного наказания (пункт 17 статьи 1), то, по мнению заявителей, эти положения подлежат проверке с точки зрения соответствия вытекающему из принципов правового государства, равенства, справедливости и верховенства права требованию определенности, ясности, непротиворечивости правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования (статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 4; статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Между тем пункт 7 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ и, соответственно, изложенная в его редакции статья 20.2 КоАП Российской Федерации в части, предусматривающей административную ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, имеют бланкетный характер, а потому оценка степени определенности содержащихся в них понятий должна осуществляться, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, исходя не только из самого текста закона, используемых формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний; регулятивные нормы, непосредственно

закрепляющие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение (Постановление от 27 мая 2003 года № 9-П, определения от 21 апреля 2005 года № 122-О, от 1 декабря 2009 года № 1486-О-О, от 28 июня 2012 года № 1253-О и др.).

Поскольку из содержания статей 1 и 3 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» во взаимосвязи с другими его положениями с очевидностью следует, что порядок организации и проведения упомянутых в нем публичных мероприятий устанавливается названным Федеральным законом и иными законодательными актами Российской Федерации, относящимися к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а в предусмотренных им случаях – нормативными правовыми актами, издаваемыми Президентом Российской Федерации (часть 4 статьи 8), Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 11) и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 7, части 1<sup>1</sup>, 2<sup>2</sup>, 3 и 3<sup>1</sup> статьи 8 и часть 1 статьи 11), Конституционный Суд Российской Федерации не усматривает неопределенности в вопросе о конституционности пункта 7 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в указанном заявителями аспекте, а следовательно, производство по запросу в этой части в силу взаимосвязанных положений части второй статьи 36 и пункта 2 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит прекращению.

Равным образом это относится и к пункту 17 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, которым глава 32 КоАП Российской Федерации дополнена статьей 32.13, предусматривающей порядок исполнения постановления о назначении обязательных работ в качестве административного наказания, в том числе в случае уклонения от его



отбывания. Как таковые указанные законоположения не имеют целью закрепление критериев отграничения данного вида административного наказания от аналогичного вида уголовного наказания – различия, касающиеся оснований назначения этих санкций, их сроков, круга лиц, к которым они не могут применяться, последствий уклонения от их отбывания и других характеристик, прямо зафиксированы в соответствующих положениях уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Не усматривается какая-либо неопределенность и в отношении условий, с которыми связывается привлечение к административной ответственности лица, уклоняющегося от отбывания назначенного ему административного наказания в виде обязательных работ путем неоднократного отказа от их выполнения и (или) неоднократного невыхода на обязательные работы без уважительных причин: по смыслу рассматриваемых законоположений, административная ответственность может наступать лишь в случае, если лицо, которому назначено данное административное наказание, отказывается от выполнения обязательных работ и (или) не выходит на эти работы более одного раза без уважительных причин; при этом отсутствие специального указания на то, какие именно причины являются уважительными, означает, что таковыми могут быть признаны любые обстоятельства (болезнь, смерть близких родственников, действие непреодолимой силы и т.п.), наличие которых с достаточной ясностью исключает отнесение соответствующих действий (бездействия) к уклонению от отбывания обязательных работ.

Введенное пунктом 17 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ правило, прямо устанавливающее, что виды обязательных работ и перечень организаций, в которых данное административное наказание отбывают подвергнутые ему лица, определяются органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на

осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, во взаимосвязи с указанием на то, что виды обязательных работ, для выполнения которых требуются специальные навыки или познания, не могут определяться в отношении лиц, не обладающих такими навыками или познаниями, также не содержит неопределенности, препятствующей, по мнению заявителей, уяснению механизма согласования перечня организаций, где отбываются обязательные работы.

Неконституционность положений пункта 7 статьи 1 и подпункта «г» пункта 1, пунктов 6 и 8 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ заявители усматривают в том, что они ограничивают право на свободу мирных собраний, вводя, по существу, разрешительный порядок его реализации. Между тем ни пункт 7 статьи 1 данного Федерального закона, устанавливающий административную ответственность за нарушение порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, ни подпункт «г» пункта 1 его статьи 2, возлагающий на организатора публичного мероприятия в случае неисполнения им своих обязанностей гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный его участниками, ни пункт 8 статьи 2, определяющий, что одним из оснований прекращения публичного мероприятия является неисполнение его организатором соответствующих обязанностей (часть 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), сами по себе не затрагивают вопросов, касающихся согласования проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Следовательно, конституционность положений пункта 7 статьи 1, подпункта «г» пункта 1 и пункта 8 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в указанном заявителями аспекте (как вводящих разрешительный порядок реализации права на свободу мирных собраний) не может быть предметом проверки по настоящему делу с точки зрения общих требований, предъявляемых к обращениям в Конституционный Суд

Российской Федерации статьей 37 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а потому производство по запросу в этой части также подлежит прекращению.

1.2. Гражданин Э.В.Савенко оспаривает конституционность подпункта «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, дополнившего часть 2 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» пунктом 1<sup>1</sup>, согласно которому не может быть организатором публичного мероприятия лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18, 20.29 КоАП Российской Федерации, в течение срока, когда оно считается подвергнутым административному наказанию.

Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, со ссылкой на оспариваемую норму Департамент региональной безопасности города Москвы отказал подавшей уведомление о проведении 31 июля 2012 года митинга и демонстрации группе граждан, в состав которой входил Э.В.Савенко, в согласовании проведения этих публичных мероприятий. 31 июля 2012 года в отношении Э.В.Савенко, задержанного на месте проведения ими публичного мероприятия, был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.2 «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» КоАП Российской Федерации. Постановлением мирового судьи судебного участка № 423 Тверского района города Москвы от 9 августа 2012 года, оставленным без изменения решением Тверского районного суда города Москвы от 26 сентября 2012 года, он был признан

виновным в совершении данного административного правонарушения: как указано в мотивировочной части постановления, Э.В.Савенко неоднократно в течение года привлекался к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные статьями 19.3 и 20.2 КоАП Российской Федерации, а потому, взяв на себя в рамках срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, функции по организации публичного мероприятия, прямо нарушил запрет, введенный подпунктом «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ.

По мнению Э.В.Савенко, примененное судом законоположение не соответствует статьям 19 (части 1 и 2), 31, 50 (часть 1), 54 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку умаляет право указанной в нем категории граждан, к числу которых относится и сам заявитель, собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, ставит их в неравное положение с другими гражданами и устанавливает дополнительную ответственность вопреки конституционному запрету повторного осуждения за одно и то же преступление, а также распространяет свое действие на лиц, которые были привлечены к административной ответственности за указанные в нем правонарушения до вступления в силу Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ.

1.3. Таким образом, исходя из требований статей 36, 37, 74, 84, 85, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в целом – с точки зрения его соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия Государственной Думой, а также следующие положения данного Федерального закона:

подпункт «а» пункта 1 статьи 2, запрещающий лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, быть организатором публичного мероприятия;

пункт 6 статьи 2, разрешающий проведение предварительной агитации с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия;

пункт 7 статьи 1 и абзацы четвертый и пятый подпункта «в» пункта 1 статьи 2 – в части, возлагающей на организатора публичного мероприятия обязанность принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу, и предусматривающей административную ответственность организатора публичного мероприятия за неисполнение указанной обязанности;

подпункт «г» пункта 1 статьи 2, устанавливающий гражданско-правовую ответственность организатора публичного мероприятия в случае неисполнения им предусмотренных законом обязанностей за вред, причиненный участниками публичного мероприятия;

пункт 3 статьи 2, допускающий возможность признания решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу совокупности актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, одним публичным мероприятием;

подпункт «а» пункта 4 статьи 2, наделяющий органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочием определять специально отведенные места для проведения публичных мероприятий;

пункты 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 – в части, предусматривающей за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия или организацию не являющегося публичным иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, административный штраф для граждан в размере до трехсот тысяч рублей и для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей;

пункты 4, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 – в части, закрепляющей возможность применения за совершение административных правонарушений обязательных работ как вида административного наказания и определяющей срок, на который они назначаются;

пункт 5 статьи 1 – в части, устанавливающей срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях;

пункты 7 и 8 статьи 1 – в части, предусматривающей возложение административной ответственности за повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия или организацию иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, на их организаторов.

Конституционность указанных законоположений в иных аспектах заявителями не оспаривается, а потому Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем деле не проверяется.

2. Закрепленное статьей 31 Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом

государстве, в числе основ конституционного строя которого признаются идеологическое и политическое многообразие и многопартийность и на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, включая судебную, прав и свобод человека и гражданина (статья 1, часть 1; статья 2; статья 13, части 1 и 3; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 64 Конституции Российской Федерации). Во взаимосвязи с иными правами и свободами, гарантированными Конституцией Российской Федерации, прежде всего ее статьями 29, 30, 32 и 33, данное конституционное право обеспечивает гражданам реальную возможность посредством проведения публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования) оказывать влияние на деятельность органов публичной власти и тем самым способствовать поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством, что не исключает протестного характера таких публичных мероприятий, который может выражаться в критике как отдельных действий и решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом. Соответственно, предполагается, что реагирование публичной власти на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования должно быть нейтральным и во всяком случае – вне зависимости от политических взглядов их инициаторов и участников – нацеленным на обеспечение условий (как на уровне законодательного регулирования, так и в правоприменительной деятельности) для правомерного осуществления гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний, в том числе путем выработки четких правил их организации и проведения, не выходящих за рамки допустимых ограничений прав и свобод граждан в демократическом правовом государстве.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2012 года № 12-П, исходя из провозглашенной в преамбуле Конституции Российской Федерации цели утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что в силу своей природы

публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование) могут затрагивать права и законные интересы широкого круга лиц – как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, – государственная защита гарантируется только праву на проведение мирных публичных мероприятий, которое, тем не менее, может быть ограничено федеральным законом в соответствии с критериями, предопределяемыми требованиями статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, на основе принципа юридического равенства и вытекающего из него принципа соразмерности, т.е. в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе закрепленными во Всеобщей декларации прав человека, согласно пункту 1 статьи 20 которой каждый человек имеет право на свободу мирных собраний, и в Международном пакте о гражданских и политических правах, статья 21 которого, признавая право на мирные собрания, допускает введение обоснованных ограничений данного права, налагаемых в соответствии с законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Право на свободу мирных собраний определено также в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод как не подлежащее никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Европейский Суд по правам человека в



своей практике исходит из того, что в демократическом обществе свобода собраний является фундаментальным правом и наряду со свободой мысли, совести и религии составляет основу такого общества (постановления от 25 мая 1993 года по делу «Коккинакис (Kokkinakis) против Греции», от 20 февраля 2003 года по делу «Джавит Ан (Djavit An) против Турции», от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против России» и др.); оно касается как закрытых, так и публичных собраний, а равно собраний в определенном месте и публичных шествий и может осуществляться отдельными их участниками и организаторами (постановление от 31 марта 2005 года по делу «Адали (Adaly) против Турции»); государство, в свою очередь, должно воздерживаться от применения произвольных мер, могущих нарушить это право (постановление от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против России»); при этом важно, чтобы публичные власти проявляли определенную толерантность по отношению к мирным собраниям даже тогда, когда они могут вызвать некоторое нарушение обыденной жизни, включая помехи уличному движению, так как иначе свобода собраний лишилась бы своего содержания (постановления от 15 ноября 2007 года по делу «Галстян (Galstyan) против Армении», от 17 мая 2011 года по делу «Акгёл и Гёл (Akjol and Gol) против Турции», от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против России» и др.).

Вмешательство публичных властей в свободу мирных собраний, если оно не предусмотрено законом, не преследует одну или несколько законных целей, перечисленных в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и не является необходимым в демократическом обществе для достижения одной из этих целей, расценивается Европейским Судом по правам человека как нарушение данной статьи (постановление от 14 февраля 2006 года по делу «Христианско-демократическая народная партия (Christian Democratic People's Party) против Молдовы»); более того, реальное уважение свободы собраний не может быть сведено к обязанности невмешательства со стороны государства в ее осуществление, — оно может быть дополнено

позитивным обязательством обеспечивать эффективную реализацию этого права, которое приобретает особое значение для лиц, придерживающихся непопулярных взглядов или принадлежащих к меньшинствам (постановления от 2 июля 2002 года по делу «Уилсон и Национальный союз журналистов (Wilson and the National Union of Journalists) и другие против Соединенного Королевства», от 20 октября 2005 года по делу «Политическая партия «Уранио Токсо» (Ouranio Toxo) и другие против Греции» и от 21 октября 2010 года по делу «Алексеев против России»).

Законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Вместе с тем, принимая во внимание природу гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права, предполагающую исключительно мирный способ выражения гражданами своих взглядов и их доведения до соответствующих адресатов, в случаях, когда организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя деструктивно, в частности явно намереваются совершить или, более того, совершают какие-либо действия, угрожающие общественному порядку и (или) общественной безопасности, государство – во исполнение своей конституционной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина – должно использовать для недопущения и пресечения проявлений, не отвечающих существу права на мирные собрания, все законные средства.

Таким образом, гарантированное Конституцией Российской Федерации и названными международно-правовыми актами как составной частью правовой системы Российской Федерации (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации) право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и

пикетирование не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в целях защиты конституционно значимых ценностей при обязательном соблюдении принципов необходимости, пропорциональности и соразмерности, с тем чтобы вводимые им ограничения не посягали на само существо данного конституционного права и не препятствовали открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций.

Соответственно, такой федеральный закон должен обеспечивать возможность полноценной реализации права на свободу мирных собраний и одновременно – соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц – с другой, исходя из необходимости государственной защиты прав и свобод всех лиц (как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления эффективной публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения.

В этих целях федеральный законодатель, реализуя предоставленные ему Конституцией Российской Федерации полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункты «в», «м»; статья 72, пункт «б» части 1; статья 76, части 1 и 2), установил в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» порядок организации и проведения таких публичных мероприятий. Дополнения и уточнения, внесенные в этот порядок Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, направлены, как следует из пояснительной записки к проекту данного Федерального закона, на достижение необходимого баланса прав и интересов организаторов и

участников публичных мероприятий, с одной стороны, и граждан, которые в связи с проведением таких мероприятий испытывают затруднения в реализации своих конституционных прав, – с другой.

2.1. Подпунктом «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ часть 2 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнена пунктом 1<sup>1</sup>, согласно которому не может быть организатором публичного мероприятия лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раз привлекавшееся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Предъявление к инициаторам проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований особых требований обусловлено тем, что одной из основных целей любого публичного мероприятия является привлечение общественного внимания и, следовательно, оно объективно затрагивает интересы значительного числа граждан (как принимающих в публичном мероприятии непосредственное участие, так и претерпевающих те или иные последствия его проведения), чем создается потенциальная опасность нарушения общественного порядка. Исходя из этого федеральный законодатель ввел запрет в течение определенного срока быть организатором публичного мероприятия для лиц, неоднократно (два и более раз) привлекавшихся к административной ответственности за следующие предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях деяния, характер, а также неоднократность совершения которых позволяют усомниться в возможности таких лиц организовать и, главное, провести мирное публичное мероприятие с соблюдением установленного законом порядка: нарушение

законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании (статья 5.38); неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы (статья 19.3); мелкое хулиганство (статья 20.1); нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (статья 20.2); организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (статья 20.2<sup>2</sup>); пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций (статья 20.3); блокирование транспортных коммуникаций (статья 20.18); производство и распространение экстремистских материалов (статья 20.29).

Административная ответственность за некоторые из упомянутых административных правонарушений, как вытекает из статей 2.1, 2.10, 19.3, 20.2, 20.2<sup>2</sup>, 20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, может применяться как к гражданам, так и к политическим партиям, общественным объединениям и религиозным объединениям (их региональным отделениям и иным структурным подразделениям), обладающим статусом юридического лица. Однако запрет, введенный в отношении лиц, совершивших такие административные правонарушения, подпунктом «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, как следует из взаимосвязанных положений части 1 и пунктов 1<sup>1</sup> и 2 части 2 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», может быть распространен исключительно на граждан Российской Федерации, достигших к тому же определенного возраста,

поскольку в силу прямого указания закона политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения не могут быть организатором публичного мероприятия только в случае, если их деятельность приостановлена или запрещена либо если они ликвидированы в установленном законом порядке.

Иное истолкование подпункта «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ не только расходилось бы со смыслом частей 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», но и – в нарушение статей 13 (часть 4) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующих равенство общественных объединений перед законом, – приводило бы к объективно не оправданной дифференциации общественных объединений в сфере реализации права на свободу мирных собраний в зависимости от наличия (отсутствия) у них статуса юридического лица, притом что в системе действующего правового регулирования право политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений (их региональных отделений и иных структурных подразделений) быть организатором публичного мероприятия не обусловлено обладанием этим статусом.

По своей юридической природе запрет быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за соответствующие административные правонарушения в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, является мерой административного принуждения обеспечительного характера, направленной на предотвращение нарушений общественного порядка и безопасности граждан при организации и проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Как таковая эта мера не сопряжена с повторным наказанием гражданина за совершенные им административные правонарушения, и, следовательно, ее применение не может свидетельствовать об отступлении от требования статьи 50 (часть 1)

Конституции Российской Федерации, по смыслу которого никто не должен дважды нести ответственность за одно и то же правонарушение.

Ни по преследуемым целям, ни по содержанию вводимых ограничений правовое регулирование, установленное подпунктом «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, не посягает на само существо права на свободу мирных собраний, поскольку не создает непреодолимых преград для организации и проведения публичного мероприятия и не препятствует участию в нем гражданина, в отношении которого применен соответствующий запрет: такой гражданин ограничивается только в праве быть организатором публичных мероприятий, и только на определенный период; он не лишается права принимать участие в публичных мероприятиях и сохраняет возможность обращаться с просьбами об их организации к иным гражданам, а также к политическим партиям, другим общественным объединениям и религиозным объединениям, их региональным отделениям и иным структурным подразделениям; ему не воспрещается оказывать содействие организаторам публичных мероприятий, в том числе выполнять в качестве лица, уполномоченного организатором, распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия, как это предусмотрено пунктом 3 части 3 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

При этом в силу статей 1 (часть 1), 2, 17 (части 1 и 2), 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обязывающих исходить из такой интерпретации нормы, которая в наименьшей степени обременяет права и законные интересы граждан, и статьи 4.6 КоАП Российской Федерации, предусматривающей, что лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о его назначении, исключается такое истолкование и применение рассматриваемого законоположения, при

котором значение не придается ни временному интервалу, имевшему место между первым и последующими случаями привлечения лица к административной ответственности, ни результату административного преследования – независимо от того, чем оно завершилось: назначением административного наказания, прекращением производства по делу об административном правонарушении, в том числе ввиду истечения срока давности привлечения к административной ответственности, освобождением лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности с объявлением ему устного замечания.

Следовательно, подпункт «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – предполагает, что запрет быть организатором публичного мероприятия может иметь место в отношении конкретного лица только в случае, когда повторное привлечение его к административной ответственности за соответствующее административное правонарушение состоялось в пределах срока административной наказанности, т.е. в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию за ранее совершенное им административное правонарушение, и повлекло назначение административного наказания. Иное приводило бы к не отвечающему требованиям необходимости, соразмерности и пропорциональности ограничению права на свободу мирных собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и тем самым противоречило бы статьям 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Что касается распространения запрета быть организатором публичного мероприятия – наряду с лицами, совершившими определенные административные правонарушения, – на лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка, то при



определении оснований применения этого запрета и сроков его действия в отношении указанных категорий граждан федеральный законодатель учел различную степень общественной опасности соответствующих противоправных деяний и лиц, их совершивших: если на граждан, признанных виновными в совершении административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, данный запрет распространяется лишь в случае, когда они привлекались к административной ответственности неоднократно (два и более раза), и лишь в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания, то к гражданам, совершившим указанные преступления, он применяется без каких-либо дополнительных условий, притом что такой гражданин лишается права быть организатором публичного мероприятия на гораздо более продолжительный срок, поскольку, например, судимость в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления, погашается только по истечении восьми лет после отбытия наказания (статья 86 УК Российской Федерации).

Таким образом, положение подпункта «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, вводящее запрет быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования означает, что указанный запрет может иметь место только в случае, когда повторное привлечение лица к административной ответственности за соответствующее административное правонарушение состоялось в пределах срока административной наказанности за ранее совершенное им административное правонарушение и повлекло назначение административного наказания, и

только на время, в течение которого данное лицо считается подвергнутым административному наказанию, что не препятствует ему обращаться с просьбами об организации публичного мероприятия к иным гражданам, политическим партиям, другим общественным объединениям и религиозным объединениям (их региональным отделениям и иным структурным подразделениям) и не лишает его возможности принимать участие в публичных мероприятиях, в том числе в качестве лица, уполномоченного организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

2.2. Пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ вносит изменение в часть 1 статьи 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в силу которого беспрепятственное проведение предварительной агитации о публичном мероприятии допускается с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а не с момента подачи уведомления о его проведении, как предусматривалось ранее.

Как следует из Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия; при проведении пикетирования группой лиц уведомление может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями) – не позднее четырех дней до дня его проведения; порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия регламентируется соответствующим

законом субъекта Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 7); не требуется также предварительное уведомление о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах, которые определяются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если численность лиц, участвующих в таком публичном мероприятии, не превышает предельную численность, которая устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее ста человек (часть 1<sup>1</sup> статьи 8).

Возложение на организатора публичного мероприятия обязанности подать предварительное уведомление о проведении публичного мероприятия преследует цель заблаговременно довести до соответствующих органов публичной власти необходимую информацию о форме, месте (маршруте движения), времени начала и окончания публичного мероприятия, предполагаемом количестве его участников, способах (методах) обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, а также об организаторах и лицах, уполномоченных выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия. В противном случае органы публичной власти, не имея адекватного представления о планируемом публичном мероприятии, его характере и масштабах, лишаются реальной возможности исполнить возложенную на них Конституцией Российской Федерации, прежде всего ее статьей 2, обязанность по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и принять необходимые меры, в том числе профилактические и организационные, направленные на обеспечение безопасных как для самих участников публичного мероприятия, так и для иных лиц условий проведения публичного мероприятия.

По мнению Европейского Суда по правам человека, уведомительный (и даже разрешительный) порядок организации публичного мероприятия обычно не посягает на существо права на свободу собраний и не является несовместимым со статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; он не только позволяет примирить это право, в частности, с правом

на свободное передвижение и законными интересами других лиц, но и служит предотвращению беспорядков и преступлений, а также дает возможность властям принять разумные и целесообразные меры для обеспечения надлежащего проведения любого собрания, митинга или иного мероприятия политического, культурного и иного характера; при этом Европейский Суд по правам человека полагает, что перед ним не стоит задача стандартизации существующих в Европе систем, к числу которых относится и российский порядок, определяемый как уведомление и согласование (постановления от 5 декабря 2006 года по делу «Оя Атаман (Oya Ataman) против Турции», от 18 декабря 2007 года по делу «Нуреттин Альдемир (Nurettin Aldemir) и другие против Турции», от 7 октября 2008 года по делу «Мольнар (Molnar) против Венгрии» и от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против России»).

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» обязывает орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в течение трех дней со дня получения уведомления (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения – в день его получения) довести до сведения организатора публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям данного Федерального закона, а равно информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия (пункты 1, 2 и 4 части 1 статьи 12); при этом отказ в согласовании проведения публичного мероприятия допускается только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с данным Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в

уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором данным Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается (часть 3 статьи 12).

Как следует из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 2 апреля 2009 года № 484-О-П, понятие «согласование проведения публичного мероприятия с органом публичной власти» – по своему конституционно-правовому смыслу – не предполагает, что орган публичной власти может по своему усмотрению запретить проведение публичного мероприятия или изменить его цели, место, время или форму; он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в заявленное организатором время), либо иными подобными причинами, исчерпывающее законодательное определение которых ограничивало бы дискрецию публичной власти по реализации своих конституционных обязанностей.

При согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который позволял бы реализовать его цели, включая свободное формирование и выдвижение участниками публичного мероприятия своих требований, в том числе политических, и их доведение до соответствующих адресатов.

Организаторы публичного мероприятия, в свою очередь, должны предпринимать разумные и достаточные усилия по достижению возможного компромисса на основе баланса интересов, с тем чтобы реализовать свое конституционное право на свободу мирных собраний. Аналогичного подхода при оценке процедуры согласования публичного мероприятия и обязанностей сторон такого согласования придерживается Европейский Суд по правам человека, по мнению которого в ситуации, когда власти не запрещают публичное мероприятие, а предлагают альтернативное место проведения, его организаторы не могут отвергать без каких-либо убедительных причин предложение властей, позволяющее им провести свое мероприятие в другом месте, в особенности если оно находится в центре города и явно больше по размерам (постановление от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против России»).

При недостижении согласия с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления относительно места и (или) времени проведения публичного мероприятия организаторы публичного мероприятия вправе защитить свои права в судебном порядке. Разрешая такой спор, суд – исходя из критериев, закрепленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, – оценивает соответствующие решения и действия органа публичной власти с точки зрения их правомерности и обоснованности, с тем чтобы в каждом конкретном случае не допустить несоразмерного ограничения права, гарантируемого статьей 31 Конституции Российской Федерации; при этом судебное рассмотрение должно быть осуществлено на основании действующего процессуального законодательства в максимально короткий срок, как это предусмотрено для рассмотрения споров в сфере избирательных прав, т.е. до даты проведения планируемого публичного мероприятия, – в противном случае судебная защита во многом теряла бы смысл, что недопустимо в силу статьи 46 Конституции Российской Федерации

(Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 484-О-П).

Адресованное организатору публичного мероприятия требование согласования его проведения – по смыслу взаимосвязанных положений пункта 7 статьи 2, статьи 7, части 1 статьи 10 и статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» – не означает, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, получив уведомление, во всяком случае обязан отреагировать на него посредством доведения до организатора своих предложений об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия. Напротив, убедившись в отсутствии обстоятельств, исключающих возможность его проведения (часть 3 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), соответствующий орган публичной власти должен предпринять все зависящие от него меры для того, чтобы оно состоялось в заявленном организатором месте и в запланированное время, и не пытаться под любым предлогом найти причины, которые могли бы оправдать необходимость отступлений от предложений организатора публичного мероприятия. При этом публичное мероприятие должно считаться согласованным не только после получения подтверждения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, но и в случае, если указанные органы в установленный законом срок не довели до организатора публичного мероприятия предложение об изменении места и (или) времени его проведения.

Иное не только противоречило бы предписаниям самого Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», согласно которым организатор публичного мероприятия вправе проводить его в месте и во время, указанные в уведомлении о проведении, если они не были изменены в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом

местного самоуправления (часть 3 статьи 5), но и не соответствовало бы Конституции Российской Федерации, которая исходит из того, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статья 18), и допускает ограничение конституционных прав и свобод, включая право на свободу мирных собраний (статья 31), лишь в случаях, когда это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

Данный вывод имеет универсальное значение для оценки правового режима организации и проведения публичных мероприятий, в том числе в отношении введенного пунктом 6 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ положения о проведении предварительной агитации о публичном мероприятии с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени его проведения.

Увязывание начала агитационного периода с процедурой согласования публичного мероприятия, а не подачи уведомления о его проведении, как это имело место до вступления указанного Федерального закона в силу, не означает установление разрешительного порядка реализации гражданами Российской Федерации права, гарантированного им статьей 31 Конституции Российской Федерации. Внесенное федеральным законодателем изменение обусловлено тем, что до момента согласования места и (или) времени проведения таких публичных мероприятий, как митинг, демонстрация, шествие или пикетирование группой лиц, любую информацию о них нельзя считать полностью и окончательно достоверной – притом что после подачи уведомления в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления не исключается возможность отказа организатора публичного мероприятия от его проведения, что



возлагает на него обязанность принять меры по прекращению предварительной агитации и информированию заинтересованных субъектов о принятом решении (часть 5 статьи 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), – а потому распространение призывов принять участие в мероприятии, место и время проведения которого еще не согласованы, может ввести граждан и их объединения в заблуждение. При этом в случаях, когда проведение публичных мероприятий не требует подачи соответствующего уведомления, а следовательно, и согласования (часть 1<sup>1</sup> статьи 7 и часть 1<sup>1</sup> статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»), их организаторы вправе начинать вести предварительную агитацию в любое удобное для себя время.

Разрешение проводить предварительную агитацию о публичном мероприятии с момента согласования с соответствующим органом публичной власти места и (или) времени его проведения не означает, что до этого момента организатор публичного мероприятия не вправе распространять о нем никакие сведения: в силу статьи 4 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не исключается оповещение о публичном мероприятии его возможных участников – как до, так и после подачи в орган исполнительной власти Российской Федерации или орган местного самоуправления соответствующего уведомления. Оповещение возможных участников публичного мероприятия – в отличие от предварительной агитации, которая, по смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П, имеет целью побудить граждан и их объединения принять участие в публичном мероприятии, – позволяет его организаторам заблаговременно довести до возможных участников публичного мероприятия информацию о планируемых митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, а также, в случае необходимости, о ходе согласования. Осуществляя такое

оповещение, организатор публичного мероприятия вправе любым способом распространять сведения о целях, форме, заявленных месте и времени проведения, предполагаемом количестве участников и других деталях публичного мероприятия, однако эти сведения не должны содержать приглашений и призывов принять в нем участие.

Следовательно, – с учетом того, что с момента согласования публичного мероприятия предварительная агитация может проводиться через средства массовой информации, устные призывы, распространение листовок, плакатов и объявлений, а также посредством использования иных не запрещенных законодательством Российской Федерации форм агитации, благодаря чему организаторы публичного мероприятия имеют практически неограниченную возможность распространения информации о месте и времени его проведения в целях привлечения общественного внимания к публичному мероприятию и побуждения граждан (их объединений) к участию в нем, – федеральный законодатель, внося в правовое регулирование изменение, касающееся начала беспрепятственного проведения предварительной агитации о публичном мероприятии, не вышел за рамки своих дискреционных полномочий, определенные Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 17 (часть 3), 29 (часть 4), 31 и 55 (часть 3).

Соответственно, пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, допускающий беспрепятственное проведение предварительной агитации о публичном мероприятии с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени его проведения, не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает введение разрешительного порядка организации публичных мероприятий и не препятствует организатору публичного мероприятия до момента

согласования места и (или) времени его проведения осуществлять оповещение возможных участников публичного мероприятия о его предполагаемых целях, форме, месте, времени и иных условиях проведения.

Этим с федерального законодателя не снимается обязанность внести – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – изменения в регулирование сроков рассмотрения судами споров, возникающих в связи с согласованием места и (или) времени проведения публичных мероприятий, с тем чтобы обеспечить разрешение таких споров до заявленной организатором даты проведения планируемого публичного мероприятия.

2.3. Конституционность положений пункта 7 статьи 1 и абзацев четвертого и пятого подпункта «в» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ подвергается сомнению группой депутатов Государственной Думы в части, предусматривающей возложение на организатора публичного мероприятия обязанности принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников и устанавливающей административную ответственность за ее невыполнение.

Вопрос об оценке конституционности требований, возлагающих на организатора обязанность указания в уведомлении о проведении публичного мероприятия предполагаемого количества его участников, уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Как следует из изложенной им в Постановлении от 18 мая 2012 года № 12-П правовой позиции, от адекватного представления о возможной численности участников публичного мероприятия в значительной степени зависит выбор, в том числе посредством согласования, места (мест) его проведения, а также, в случае необходимости, маршрутов движения его участников; соответственно, организатор публичного мероприятия должен особенно взвешенно, продуманно и ответственно подходить к определению потенциального количества его участников, учитывая актуальность и

общественную значимость вопроса, по поводу которого, исходя из определенных статьей 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» целей публичного мероприятия, предполагается свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований; в противном случае весьма затруднительно (или невозможно) оценить, позволит ли избранное место проведения публичного мероприятия (будь то собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование) всем желающим реализовать свое право на мирное, т.е. не нарушающее общественный порядок и общественную безопасность, не причиняющее вреда правам и законным интересам других лиц и не создающее угрозу причинения такого вреда, участие в публичном мероприятии, а уполномоченным органам государственной власти или местного самоуправления – принять необходимые и обоснованные меры, как профилактические, так и организационные, включая выделение адекватных сил и средств, для обеспечения при его проведении общественного порядка и безопасности граждан.

Возложение на организатора публичного мероприятия обязанности принять меры по недопущению превышения числа участников публичного мероприятия, указанного в уведомлении о его проведении, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу, направлено на обеспечение общественного порядка и безопасности граждан и предполагает использование организатором публичного мероприятия всех доступных ему возможностей для того, чтобы количество участников публичного мероприятия не превышало заявленное в уведомлении или, по крайней мере, несмотря на имеющееся превышение, в том числе с учетом нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия, не создавалось угрозы общественной

безопасности, жизни и здоровью граждан, причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

Вместе с тем следует учитывать, что обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, а также соблюдение законности при проведении публичного мероприятия возложено – в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 12, пунктами 2 и 3 части 2 статьи 13 и частью 3 статьи 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» – не только на организатора публичного мероприятия, но и на уполномоченных представителей органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и органа внутренних дел, которые обязаны оказывать организатору публичного мероприятия содействие в его проведении. Поэтому при разрешении вопроса, были ли организатором публичного мероприятия предприняты своевременные и необходимые меры для предотвращения участия в нем большего, чем было обозначено в уведомлении, количества граждан, важно учитывать реакцию указанных уполномоченных лиц на допущенное превышение численности участников публичного мероприятия, поскольку именно они в первую очередь должны в случае необходимости, а именно если такое превышение создает угрозу общественному порядку и безопасности граждан, принять в рамках своей компетенции соответствующие меры.

Само по себе участие в публичном мероприятии большего, чем изначально было заявлено его организатором, количества участников – притом что право на свободу мирных собраний гарантировано каждому гражданину и никто, включая организатора публичного мероприятия, не может препятствовать гражданам в его правомерной реализации – не является достаточным основанием для привлечения организатора публичного мероприятия к административной ответственности. Такая ответственность может наступать только в том случае, когда превышение заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия

и создание тем самым действительной угрозы общественной безопасности и правопорядку были обусловлены действиями (бездействием) организатора публичного мероприятия или когда организатор публичного мероприятия, допустив превышение количества его участников, не принял, в том числе по требованию уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо уполномоченного представителя органа внутренних дел, направленные на ограничение доступа граждан к участию в публичном мероприятии меры, которые обязан был принять в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», что повлекло возникновение угрозы общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников публичного мероприятия и других лиц либо угрозы причинения ущерба имуществу.

В силу вытекающего из статьи 49 Конституции Российской Федерации принципа презумпции невиновности обязательным условием привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия за участие в этом публичном мероприятии большего, чем было указано в уведомлении о его проведении, количества участников является наличие его непосредственной вины в превышении предполагаемого числа участников публичного мероприятия. При этом – поскольку лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности такого лица должны толковаться в его пользу – при разрешении вопроса о применении к организатору публичного мероприятия административных санкций особое внимание должно уделяться выяснению того, имела ли у него объективная возможность составить адекватное представление о подлинном числе участников публичного мероприятия. Кроме того, привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности за неисполнение указанной обязанности не исключает правовой оценки действий (бездействия) и решений уполномоченных представителей органа

исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо органа внутренних дел, в том числе на предмет их ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей по оказанию содействия организатору публичного мероприятия и обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при его проведении.

Исходя из этого положения пункта 7 статьи 1 и абзацев четвертого и пятого подпункта «в» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в части, возлагающей на организатора публичного мероприятия обязанность принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников, если такое превышение создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу, и предусматривающей административную ответственность организатора публичного мероприятия за неисполнение данной обязанности, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти положения:

предполагают использование организатором публичного мероприятия всех доступных ему возможностей для того, чтобы количество участников публичного мероприятия не превышало заявленное в уведомлении о его проведении или, по крайней мере, несмотря на имеющееся превышение, в том числе с учетом нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия, не создавало угрозы общественному порядку и (или) общественной безопасности, жизни и здоровью граждан, а также причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц;

предусматривают наступление административной ответственности организатора публичного мероприятия за неисполнение данной обязанности только в случае, если превышение заявленного в уведомлении количества

участников публичного мероприятия и создание тем самым угрозы общественной безопасности и правопорядку были обусловлены непосредственно действиями (бездействием) организатора публичного мероприятия или если он, допустив превышение количества участников публичного мероприятия, не принял, в том числе по требованию уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо уполномоченного представителя органа внутренних дел, направленные на ограничение доступа граждан к участию в публичном мероприятии меры, которые обязан был принять в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», что повлекло возникновение угрозы общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников публичного мероприятия и других лиц либо угрозы причинения ущерба имуществу.

не исключают привлечения к ответственности уполномоченных представителей органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо органа внутренних дел за ненадлежащее исполнение ими полномочий по оказанию содействия организатору публичного мероприятия и обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при его проведении.

2.4. Подпунктом «г» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ статья 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» была дополнена частью 6, согласно которой организатор публичного мероприятия в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных частью 4 той же статьи, несет гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия; возмещение вреда осуществляется в порядке гражданского судопроизводства.

В соответствии с частью 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции



Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ) при проведении согласованного публичного мероприятия его организатор обязан, в частности, обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о его проведении или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (пункт 3), требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, прекращения нарушения закона (пункт 4), обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан, а в случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования (пункт 5), приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий (пункт 6), обеспечивать соблюдение установленной органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия (пункт 7), принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу (пункт 7<sup>1</sup>), обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия (пункт 8), довести до сведения участников публичного мероприятия требование уполномоченного представителя органа

исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о приостановлении или прекращении публичного мероприятия (пункт 9), иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия, а также обеспечить наличие такого знака у лиц, уполномоченных им выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия (пункт 10), требовать от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки и иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности (пункт 11).

Возложение на организатора публичного мероприятия столь широкого круга обязанностей обусловлено тем, что исходящая от него инициатива реализации – в той или иной допускаемой законом форме – права на свободу мирных собраний объективно предполагает его заинтересованность в принятии всех возможных мер для того, чтобы проводимое им публичное мероприятие достигло своей цели и не повлекло нарушение общественного порядка и общественной безопасности, прав и свобод как участников публичного мероприятия, так и лиц, не принимающих в нем участия, а также уничтожение или повреждение имущества физических и юридических лиц. Неисполнение этих обязанностей, тем более если оно причинило вред охраняемым законом ценностям (объектам), может служить основанием для привлечения организатора публичного мероприятия к юридической ответственности.

Конституция Российской Федерации, прямо закрепляя принцип вины в отношении уголовной ответственности (статья 49) и устанавливая, что никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением (статья 54, часть 2), вместе с тем не исключает и возможность привлечения физических и юридических лиц к гражданско-правовой ответственности за действия (бездействие) других лиц. Осуществляя соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель связан вытекающими из статей 1 (часть 1), 19 (часть 1) и 55

(часть 3) Конституции Российской Федерации критериями обоснованности, пропорциональности, соразмерности и справедливости вводимых ограничений прав и свобод граждан, включая охраняемое законом право собственности (статья 35, часть 1, Конституции Российской Федерации), а также требованиями Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 1 которого, признавая право каждого физического или юридического лица на уважение своей собственности, исходит из того, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Действующее гражданское законодательство, устанавливая в качестве общего условия наступления гражданско-правовой ответственности правило, согласно которому вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред (пункт 1 статьи 1064 ГК Российской Федерации), допускает возложение обязанности возмещения вреда и на лицо, не являющееся его причинителем. Так, согласно статье 1068 ГК Российской Федерации юридическое лицо или гражданин возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей (пункт 1), а хозяйственные товарищества и производственные кооперативы – вред, причиненный их участниками (членами) при осуществлении последними предпринимательской, производственной или иной деятельности товарищества или кооператива (пункт 2). Как в этом, так и в других случаях (статьи 1073–1076 ГК Российской Федерации) требование возмещения ущерба, причиненного действиями иных лиц, обусловлено тем, что привлекаемые к гражданско-правовой ответственности граждане (юридические лица) и лица, являющиеся непосредственными причинителями вреда, находятся в устойчивых правоотношениях, например трудовых, служебных либо семейных, в силу своей юридической природы

предполагающих ту или иную степень ответственности одних субъектов соответствующих правоотношений (работодателей, родителей, опекунов и др.) за действия других (работников, несовершеннолетних, недееспособных).

Между тем проведение собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования с необходимостью предполагает возможность участия в них неопределенного круга лиц, среди которых с большой долей вероятности могут оказаться и случайные – не известные организатору публичного мероприятия – люди. Данное обстоятельство имеет принципиальное юридическое значение для уяснения характера взаимоотношений организатора и участников публичного мероприятия, которые, самостоятельно и добровольно принимая решение участвовать в нем, должны выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия (уполномоченных им лиц), уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченного представителя органа внутренних дел, а также соблюдать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия. Исходя из этого при выявлении фактов нарушения участниками публичного мероприятия указанных обязанностей, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 3 статьи 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», – тем более если такое нарушение причинило ущерб чужому имуществу – именно они и должны нести юридическую ответственность, в том числе возмещать вред, причиненный их действиями физическим и юридическим лицам.

Право на свободу мирных собраний, будучи общепризнанной демократической ценностью, нуждается в особой защите, поскольку с его помощью достигается формирование и выражение мнений и требований разнообразных политических сил и общественных групп и тем самым создаются необходимые предпосылки для обеспечения обратной связи граждан (их объединений) с институтами публичной власти. Поэтому – даже принимая во внимание то обстоятельство, что реализация данного права

объективно связана с очевидными рисками, опасность наступления которых существенно возрастает в случае неисполнения организаторами публичных мероприятий своих обязанностей, – государство не должно, несмотря на преследуемые превентивные цели, вводить такие санкции за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, которые заведомо ставили бы его организатора в положение стороны, несущей гражданско-правовую ответственность за действия других лиц вне зависимости от наличия (отсутствия) его вины в причинении вреда.

Само по себе неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, предусмотренных частью 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», притом что обязанность по охране общественного порядка и обеспечению безопасности граждан лежит прежде всего на органах публичной власти, не может служить достаточным основанием для возложения на него гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, – в противном случае он вынужден был бы отвечать и за такие действия, которые не зависели от исполнения (неисполнения) им своих обязанностей и не могли им контролироваться, в то время как непосредственные причинители вреда (как участники публичного мероприятия, так и иные лица) оставались бы безнаказанными.

Вместе с тем нельзя не учитывать, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не только возлагает на организатора публичного мероприятия соответствующие обязанности, реализуемые в установленных законом случаях совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел (пункт 5 части 4 статьи 5), но и предоставляет ему право обращаться к уполномоченному представителю органа внутренних дел с просьбой удалять с места

проведения публичного мероприятия граждан, не выполняющих законные требования его организатора (пункт 3 части 2 статьи 14).

Тем самым в поддержании общественного порядка и общественной безопасности во время проведения публичного мероприятия его организатору отводится особая роль, предполагающая необходимость проявления надлежащей заботы о соблюдении всеми гражданами, принимающими участие в собрании, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, условий и регламента проведения публичного мероприятия. Поэтому возложение на организатора публичного мероприятия гражданско-правовой ответственности допустимо лишь в случае его уклонения – сопряженного с неосмотрительностью или, более того, с преднамеренными действиями, имевшими последствием причинение участниками публичного мероприятия вреда физическим и (или) юридическим лицам, – от исполнения обязанностей по поддержанию общественного порядка и охране безопасности граждан. Если же организатор публичного мероприятия действует с разумной осмотрительностью, не уклоняется от возложенных на него обязанностей и собственным поведением не провоцирует нарушение участниками публичного мероприятия общественного порядка, бремя возмещения причиненного во время его проведения вреда должны нести исключительно непосредственные причинители вреда, а не организатор публичного мероприятия.

Европейский Суд по правам человека в своих решениях неоднократно подчеркивал, что свобода участия в мирном собрании имеет такое важное значение, что лицо не может быть подвергнуто наказанию – даже из числа наиболее мягких – за участие в публичном мероприятии, которое не было запрещено, если только само не совершило каких-либо порицаемых действий; конкретные лица, участвующие в таком мероприятии, должны нести ответственность за свои действия (постановления от 26 апреля 1991 года по делу «Эзлен (Ezelin) против Франции» и от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против России»). На недопустимость привлечения

организаторов публичных мероприятий к ответственности за действия других лиц, в том числе повлекшие за собой причинение имущественного вреда, обращается внимание и в Руководящих принципах ОБСЕ – Венецианской комиссии о свободе мирных собраний (приняты Венецианской комиссией 4 июня 2010 года), согласно которым организаторы не должны привлекаться к ответственности ни за действия отдельных участников, ни за действия не участвовавших в публичном мероприятии лиц или агентов-provokatorov; вместо этого должна существовать индивидуальная ответственность для любого лица, если оно лично совершает правонарушение (пункт 5.7); на организаторов не следует возлагать ответственность за действия отдельных участников или распорядителей, которые должны нести ответственность в индивидуальном порядке, если они виновны в правонарушении или невыполнении законных требований сотрудников правоохранительных органов (пункт 197); если собрание перерастает в серьезные публичные беспорядки, то ответственность за причинение ущерба лежит на государстве, а не на организаторах собрания или распорядителях; ни при каких условиях организаторов законного и мирного собрания не следует привлекать к ответственности за то, что собрание причинило ущерб другим лицам (пункт 198).

Возложение на организатора публичного мероприятия гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный участником публичного мероприятия, по сути, обязывает его возмещать вред даже тогда, когда его причинение не связано с действиями (бездействием) самого организатора публичного мероприятия. Соответственно, уже при подаче уведомления организатор публичного мероприятия ставится перед выбором – либо принять на себя обязательство возместить любой вред, который может быть причинен участниками публичного мероприятия, либо воздержаться от осуществления гарантированного ему статьей 31 Конституции Российской Федерации права, что не только несовместимо с общепризнанными демократическими стандартами свободы мирных собраний, но и не

согласуется с общими принципами юридической ответственности, в том числе справедливости, соразмерности и пропорциональности, поскольку оказывает, по существу, сдерживающее воздействие на реализацию права на свободу мирных собраний и приводит к необоснованному ограничению имущественных прав лица, являющегося организатором публичного мероприятия.

Таким образом, подпункт «г» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 31, 35 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он предполагает наступление гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия – в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных частью 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», – за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда.

2.5. Пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ статья 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнена частью 1<sup>1</sup>, согласно которой уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется; минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации; указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров; совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием.

Содержащееся в названных законоположениях указание на то, что пикетирование, проводимое одним участником, не требует предварительного



уведомления органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, лишь дублирует предписание части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», из которого следует, что организатор такого пикетирования не обязан подавать соответствующее уведомление, и как таковое не только не препятствует организации одиночных пикетов, но и позволяет без какого-либо вмешательства государства проводить их в любых местах и в любое время, если иное прямо не установлено законом.

Поскольку такая форма публичного мероприятия, как одиночное пикетирование, может использоваться гражданами практически без ограничений, федеральный законодатель в целях предотвращения организации под видом пикетирования, осуществляемого одним участником, коллективных публичных акций обязал лиц, осуществляющих одиночное пикетирование, соблюдать установленное законом субъекта Российской Федерации минимальное допустимое (но не более пятидесяти метров) расстояние, с тем чтобы предупредить уклонение организатора такого публичного мероприятия, как пикетирование группой лиц, от процедуры уведомления о его проведении, что, в свою очередь, препятствовало бы органам исполнительной власти и органам местного самоуправления своевременно принять адекватные меры по обеспечению надлежащего порядка реализации соответствующей гражданской инициативы, а также по поддержанию общественной безопасности и охране прав и законных интересов участников публичного мероприятия и иных лиц.

Вместе с тем даже при соблюдении минимального допустимого расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, особенно в крупных городах, не исключаются злоупотребления правом на свободу мирных собраний посредством организации под видом отдельных одиночных пикетов коллективных публичных акций. Если несколько пикетов, каждый из которых формально подпадает под признаки одиночного, с достаточной очевидностью объединены единством целей и

общей организацией, проводятся одновременно и территориально тяготеют друг к другу, а их участники используют ассоциативно узнаваемые (или более того – идентичные) наглядные средства агитации и выдвигают общие требования и призывы, то они могут восприниматься и оцениваться, в том числе с точки зрения соответствия установленному порядку организации и проведения публичных мероприятий, как пикетирование, осуществляемое группой лиц.

Признание совокупности актов одиночного пикетирования одним публичным мероприятием может иметь место, как это предусмотрено частью 1<sup>1</sup> статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», только в рамках судебной процедуры, использование которой при решении данного вопроса – по смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в ряде решений (Постановление от 16 октября 1997 года № 14-П, определения от 14 января 2000 года № 2-О, от 2 июля 2009 года № 1006-О-О и др.), – с необходимостью предполагает участие суда как беспристрастного и независимого арбитра и тем самым во многом предопределяет уровень защищенности конституционного права граждан на одиночное пикетирование.

Принимая соответствующее решение, суд должен убедиться в том, что совокупность актов одиночного пикетирования представляет собой не случайное совпадение действий отдельных пикетчиков, а объединенную единым замыслом и общей организацией акцию, и избегать квалификации пикетирования, осуществляемого одним участником, в случае проявления к нему обычного внимания со стороны заинтересовавшихся его действиями лиц в качестве одного публичного мероприятия. При этом в силу вытекающей из статей 2, 17 (часть 3) и 18 Конституции Российской Федерации презумпции правомерности действий каждого гражданина, воспользовавшегося на предусмотренных законом условиях правом на одиночное пикетирование, обязанность доказывания того, что проведение

несколькими лицами одиночных пикетов изначально было задумано и объединено единым замыслом и общей организацией и представляет собой не что иное, как скрытую форму коллективного публичного мероприятия, должна лежать на тех субъектах, которые инициировали рассмотрение в суде конкретного гражданского, административного или уголовного дела. В противном случае не обеспечивались бы надлежащие гарантии реализации гражданами права на одиночное пикетирование, что – в нарушение статей 17 (часть 3), 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – приводило бы к чрезмерному ограничению права на свободу мирных собраний.

Таким образом, положения пункта 3 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, устанавливающие требование о соблюдении лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, минимального допустимого расстояния между ними и предусматривающие возможность признания совокупности актов пикетирования, проводимого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – они направлены на воспрепятствование злоупотреблению правом не уведомлять органы публичной власти о проведении одиночного пикетирования, не опровергают презумпцию правомерности действий гражданина, соблюдающего установленный порядок проведения одиночного пикетирования, и предполагают признание совокупности одиночных пикетов одним публичным мероприятием только на основании судебного решения и только в случае, если судом будет установлено, что эти пикеты изначально были объединены единым замыслом и общей организацией и не представляют собой случайное совпадение действий отдельных пикетчиков.

2.6. Подпунктом «а» пункта 4 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ статья 8 Федерального закона «О собраниях, митингах,

демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнена частью 1<sup>1</sup>, согласно которой органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (специально отведенные места); порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек.

Возможность наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации названным полномочием вытекает из Конституции Российской Федерации, ее статьи 72 (пункт «б» части 1), относящей защиту прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и статьи 76 (часть 2), по смыслу которой предполагается наличие у субъектов Российской Федерации права принятия по предметам совместного ведения собственных – соответствующих федеральным законам – законов и иных нормативных правовых актов. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, таким образом, имеют возможность наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе или ином нормативном правовом акте дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов

субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон; во всяком случае, осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта Российской Федерации не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые – в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах – может устанавливать только федеральный законодатель (постановления от 21 июня 1996 года № 15-П, от 18 июля 2012 года № 19-П и др.).

Соответственно, в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ) особо оговаривается, что при определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц; в случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений об их проведении в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования таких мест определяется в зависимости от времени получения соответствующего уведомления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (часть 1<sup>2</sup> статьи 8); после определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в установленном порядке специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах; это не

исключает проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест, причем и в таком случае в согласовании проведения публичного мероприятия может быть отказано, лишь если уведомление подано лицом, которое в соответствии с законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, где данным Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичных мероприятий запрещается (часть 2<sup>1</sup> статьи 8 и часть 3 статьи 12).

Приведенные законоположения, как следует из их содержания во взаимосвязи с иными положениями Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», имеют целью создание дополнительных условий для беспрепятственной реализации гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний, в том числе без предварительного направления в органы публичной власти соответствующего уведомления при условии, что количество предполагаемых участников публичного мероприятия не превышает предельную численность, установленную законом субъекта Российской Федерации: они предоставляют всем заинтересованным лицам альтернативные возможности при выборе места проведения публичного мероприятия, позволяют органам публичной власти заблаговременно принять необходимые меры для обеспечения в специально отведенных местах общественного порядка и безопасности граждан и вместе с тем не препятствуют организаторам публичного мероприятия избрать иное место его проведения; содержащиеся в них требования ориентируют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации на такое использование предоставленных им полномочий при определении пространственно-территориального расположения специально отведенных мест, которое наиболее полно отвечает природе и предназначению публичных мероприятий.

Исходя из этого подпункт «а» пункта 4 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ – в той мере, в какой он направлен на создание дополнительных условий для беспрепятственной реализации гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний, – не противоречит Конституции Российской Федерации.

Несмотря на отсутствие в рассматриваемых законоположениях указания на то, какой конкретно орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации уполномочен определять специально отведенные для проведения публичных мероприятий места, они в любом случае являются достаточными для организации соответствующей работы высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а следовательно, его бездействие в отношении данного вопроса может быть обжаловано в суд. При этом – даже при отсутствии прямых предписаний, устанавливающих сроки определения специально отведенных мест, – следует учитывать, что поскольку в силу части 4 статьи 3 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ порядок использования таких мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, должны быть установлены законом субъекта Российской Федерации, принятым и введенным в действие до 1 января 2013 года, то и сами такие места к данному моменту уже должны быть определены во всех субъектах Российской Федерации.

Не уточняя, необходимо ли при определении специально отведенных мест обеспечивать их наличие в каждом муниципальном образовании, и не оговаривая, какой должна быть минимально допустимая норма их предельной заполняемости, подпункт «а» пункта 4 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, по существу, не ограничивает усмотрение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при решении этого вопроса. В результате – в нарушение конституционных принципов правового государства и верховенства закона –

не исключается определение на всей территории субъекта Российской Федерации лишь единичных специально отведенных мест, а следовательно, не гарантируются связанные с наличием таких мест дополнительные возможности проведения публичных мероприятий не только в каждом поселении (населенном пункте), но и, более того, в каждом городском округе и муниципальном районе, что в условиях значительного размера территории субъекта Российской Федерации – даже при формальном соблюдении требования транспортной доступности, как не конкретизированного по форме и времени реализации, – может привести к существенному неравенству юридических условий осуществления гражданами права на свободу мирных собраний в зависимости от места жительства.

Таким образом, подпункт «а» пункта 4 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в части, наделяющей органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочием определять единые специально отведенные или приспособленные для проведения публичных мероприятий места, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой им – вопреки вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования – нормативно не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, чем порождается возможность его неоднозначного истолкования, а следовательно, и произвольного применения.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести необходимые изменения в правовое регулирование определения специально отведенных мест. Впредь до внесения в правовое регулирование



соответствующих изменений органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации при определении специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.

3. Определяя порядок реализации гражданами и их объединениями права на свободу собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, федеральный законодатель, как это следует из статей 15 (часть 2), 31, 55 (часть 3), 71 (пункты «в», «м»), 72 (пункты «б», «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, вправе предусматривать за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий административную ответственность, следуя при этом общим принципам юридической ответственности, которые имеют конституционное значение и по своей сути относятся к основам конституционного правопорядка.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, юридическая ответственность, по смыслу статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов юридической ответственности, а его признаки, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности; при этом общепризнанным принципом привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно в

законе (постановления от 25 января 2001 года № 1-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 18 мая 2012 года № 12-П и др.).

Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, а также обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, а равно санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания.

Соответственно, устанавливаемые в законодательстве об административных правонарушениях правила применения мер административной ответственности должны не только учитывать характер правонарушения, его опасность для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий (в том числе для лица, привлекаемого к ответственности) тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений;

иное – в силу конституционного запрета дискриминации и выраженных в Конституции Российской Федерации идей справедливости и гуманизма – было бы несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 года № 3-П, от 13 марта 2008 года № 5-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 17 января 2013 года № 1-П и др.).

Таким образом, при реализации правотворческих полномочий в сфере установления административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании федеральный законодатель обладает в отношении конструирования составов конкретных административных правонарушений, определения и изменения вида и размера санкций за их совершение, назначаемых физическим и юридическим лицам при их привлечении к административной ответственности, широкой дискрецией, которая, однако, ограничена вытекающими из статей 1 (часть 1), 19 (часть 1), 49, 54 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципами и требованиями, образующими в совокупности исходные начала института административной ответственности в правовой системе Российской Федерации.

3.1. Конституционность взаимосвязанных положений пунктов 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ оспаривается в той части, в какой внесенные ими в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения повышают размеры административных штрафов за административные правонарушения, связанные с организацией либо проведением публичных мероприятий или иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, для граждан – до трехсот тысяч рублей, для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях административный штраф является

одним из основных видов административных наказаний, устанавливается за совершение административных правонарушений, предусмотренных данным Кодексом и законами субъектов Российской Федерации, может применяться – как в судебном, так и в административном порядке – и к физическим, и к юридическим лицам (статья 3.2 и часть 1 статьи 3.3); будучи денежным взысканием, административный штраф, по общему правилу, выражается в рублях, не должен быть менее ста рублей и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2<sup>2</sup>, 20.18, частью 4 статьи 20.25 данного Кодекса, – трехсот тысяч рублей; для должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных статьями 5.38, частями 1–4 статьи 20.2, статьями 20.2<sup>2</sup> и 20.18 данного Кодекса, – шестисот тысяч рублей (части 1 и 2 статьи 3.5).

Анализ статьи 5.38 «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», статьи 20.2 «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», статьи 20.2<sup>2</sup> «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» и статьи 20.18 «Блокирование транспортных коммуникаций» КоАП Российской Федерации показывает, что предусмотренные ими административные правонарушения так или иначе сопряжены с нарушениями правил организации либо проведения публичных мероприятий. В определенной степени это относится и к части 4 статьи 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания» КоАП Российской Федерации, предусматривающей ответственность за уклонение от отбывания обязательных работ, поскольку административное наказание в виде обязательных работ в системе действующего правового регулирования установлено только за административные правонарушения, предусмотренные статьями 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации.

При этом максимальный размер административного штрафа (для граждан – до трехсот тысяч рублей, для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей) установлен исключительно за нарушение порядка организации либо проведения публичных мероприятий или организацию иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, результатом которых стало причинение вреда здоровью человека или имуществу, если они не содержат уголовно наказуемого деяния (части 4 и 6 статьи 20.2 и часть 2 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации), а также за организацию или проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или активное участие в них в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды (часть 7 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации).

Указанные деяния относятся к числу наиболее серьезных административных правонарушений: как посягающие на права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, безопасность окружающей среды, общественный порядок и общественную безопасность, они по степени своей общественной опасности тяготеют к уголовно наказуемым деяниям и свидетельствуют об утрате публичным или иным массовым мероприятием мирного характера, являющегося неременным условием реализации права на свободу собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. Этим обуславливается возможность использования более строгих – соразмерных современным социально-политическим реалиям – административных наказаний за совершение подобного рода административных правонарушений, в том числе посредством повышения размеров административных штрафов как средства реагирования на нарушение установленного порядка организации либо

проведения публичного мероприятия или на организацию иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, отсутствие которого в системе административных наказаний могло бы серьезно осложнить надлежащую административно-правовую охрану прав и свобод человека и гражданина и эффективное предупреждение агрессивных действий, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, права и свободы физических и юридических лиц.

Введение повышенных размеров административных штрафов за совершение административных правонарушений, связанных с организацией либо проведением публичных мероприятий или иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, не означает, что их максимальные размеры должны применяться всегда, когда соответствующее административное правонарушение повлекло причинение вреда здоровью человека или имуществу либо наступление иных указанных в статьях 20.2 и 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации последствий. Разрешая вопрос о размере административного штрафа за совершение правонарушений, предусмотренных частями 4, 6 и 7 статьи 20.2 и частью 2 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации, суд в соответствии с указанием части 2 статьи 4.1 данного Кодекса должен учитывать форму публичного или иного массового мероприятия и количество его участников, значимость допущенных нарушений правил его организации и проведения, масштаб и характер причиненного ими вреда, а также иные обстоятельства и применять максимальный размер административного штрафа, только если наложение административного штрафа в меньшем размере не позволяет надлежащим образом обеспечить предупреждение совершения новых нарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. В противном случае не соблюдались бы вытекающие из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требования необходимости и соразмерности при ограничении прав и свобод человека и гражданина, обращенные, по смыслу ее статьи 18,

не только к федеральному законодателю, но и к правоприменителям, в том числе судам.

Исходя из этого увеличение размеров административного штрафа (для граждан – до трехсот тысяч рублей, для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей) за совершение административных правонарушений, связанных с организацией либо проведением публичных мероприятий или иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, не может рассматриваться как не имеющее необходимого конституционного обоснования. Будучи направленным на обеспечение дифференциации административной ответственности и наказания, оно не выходит за рамки дискреционных полномочий законодателя и тем самым – особенно принимая во внимание, что для всех случаев установления для граждан повышенного размера административного штрафа Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает возможность применения альтернативного административного наказания, – не противоречит Конституции Российской Федерации.

Иным образом обстоит дело с минимальным размером административного штрафа за нарушение порядка организации либо проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования или организацию иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка: для граждан он во всех случаях превышает пять тысяч рублей и составляет от десяти тысяч рублей (статья 5.38, части 1 и 5 статьи 20.2, часть 1 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации) до пятидесяти тысяч рублей (части 6 и 7 статьи 20.2, часть 2 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации); что касается должностных лиц, то по отношению к ним минимальный размер административного штрафа за отдельные виды нарушений установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий или организацию иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, может либо равняться пятидесяти тысячам рублей (часть 3 статьи 20.2 и часть 1 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП

Российской Федерации), либо быть больше и составлять от ста пятидесяти тысяч рублей (статья 20.18 КоАП Российской Федерации) до трехсот тысяч рублей (часть 2 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации).

Такое законодательное регулирование на практике приводит к тому, что минимальный размер административного штрафа за совершение правонарушения, связанного с организацией либо проведением публичных мероприятий или иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, устанавливается либо на уровне максимального размера, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 1 статьи 3.5) для всех других административных правонарушений, либо многократно превышает его. В результате при применении за указанные административные правонарушения даже минимально возможного размера административного штрафа граждане и должностные лица вынуждены нести денежные потери, нередко превосходящие уровень их среднемесячной заработной платы.

Согласно части 1 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за соответствующее административное правонарушение. По существу, это означает, что орган (должностное лицо), уполномоченный рассмотреть дело об административном правонарушении, не только не вправе назначить лицу, привлекаемому к административной ответственности, наказание, не предусмотренное санкцией соответствующей нормы, но и выйти за пределы, в том числе нижние, установленного законом наказания. Последовательное применение данного общего правила назначения административных наказаний при наложении штрафов за совершение административных правонарушений, связанных с нарушением установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий или с организацией иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, может – при определенных



обстоятельствах – противоречить целям административной ответственности и приводить к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан.

Как прямо закреплено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения, применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами и не имеет целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий (статья 3.1); при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (часть 2 статьи 4.1). Соблюдение этих – вытекающих из конституционных принципов равенства, пропорциональности и соразмерности – требований призвано обеспечить индивидуализацию наказания лиц, виновных в совершении административных правонарушений, и одновременно не допустить того, чтобы при применении административной ответственности подвергались сомнению вера в добро и справедливость и умалялось охраняемое государством достоинство личности (преамбула; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Между тем в случаях, когда нижний предел административных штрафов, предусмотренных за нарушение порядка организации либо проведения публичных мероприятий или организацию иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, равняется максимальному размеру штрафа, по общему правилу составляющему для граждан пять тысяч рублей, а для должностных лиц – пятьдесят тысяч рублей, или, более того, превосходит его, обеспечение индивидуального –

учитывающего не только характер и последствия совершенного правонарушения, но и личность виновного и его имущественное положение – подхода к определению размера административного штрафа становится крайне затруднительным, а зачастую и невозможным. Наиболее ощутимо это проявляется по отношению к должностным лицам, которые за совершение указанных административных правонарушений могут быть подвергнуты только административным штрафам, а также к тем категориям граждан, к которым в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не могут применяться альтернативные наказания в виде административного ареста (часть 2 статьи 3.9) или обязательных работ (часть 3 статьи 3.13).

В таких случаях единственным известным действующему законодательству об административных правонарушениях вариантом, позволяющим избежать чрезмерного (избыточного) ограничения имущественных прав физических лиц при привлечении их к административной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия или организацию иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, является предусмотренная статьей 2.9 КоАП Российской Федерации возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения. Однако ее использование – особенно если нарушение порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах повлекли за собой причинение вреда здоровью человека или имуществу – допустимо лишь в исключительных случаях, поскольку иное способствовало бы формированию атмосферы безнаказанности и было бы несовместимо с принципом неотвратимости ответственности правонарушителя.

В силу этого, не имея возможности при назначении лицу, совершившему административное правонарушение, предусмотренное статьями 5.38, 20.2, 20.2<sup>2</sup> или 20.18 КоАП Российской Федерации, административного штрафа определить его размер ниже низшего предела, установленного за соответствующее административное правонарушение, судьи вынуждены исходить из минимально возможного размера санкции, который для граждан составляет десять тысяч рублей, а для должностных лиц – пятьдесят тысяч рублей. В такой ситуации применение административного штрафа за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия или организацию иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, не позволяет во всех случаях в полной мере учесть все имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства, характеризующие как само административное правонарушение, так и личность правонарушителя, и тем самым – по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17 января 2013 года № 1-П, – не исключает превращение административного штрафа из меры воздействия, направленной на предупреждение правонарушений, в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан, несовместимого с требованиями справедливости при назначении административного наказания.

Соответственно, установление за совершение гражданами и должностными лицами административных правонарушений, связанных с организацией либо проведением публичных мероприятий или иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, административных штрафов, нижний предел которых равняется или превышает максимальный размер административного штрафа, предусмотренный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за любые другие административные правонарушения,

несоразмерно – вопреки требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – ограничивает право частной собственности, находящееся под защитой статьи 35 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и не отвечает принципу индивидуализации ответственности, императивным требованием которого является обеспечение условий для назначения справедливого и соразмерного наказания за административное правонарушение.

Таким образом, взаимосвязанные положения пунктов 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в части, устанавливающей за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации, административные штрафы для граждан в размере до трехсот тысяч рублей и для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей, соответствуют Конституции Российской Федерации, а в части, устанавливающей за совершение указанных административных правонарушений минимальные размеры штрафов для граждан от десяти тысяч рублей и для должностных лиц – от пятидесяти тысяч рублей, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они – в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, – не позволяют наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов за административные правонарушения, предусмотренные

статьями 5.38, 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации. Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения.

3.2. Пунктом 4 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ глава 3 КоАП Российской Федерации была дополнена статьей 3.13, согласно которой обязательные работы как вид административного наказания, назначаемого судьей, заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ (часть 1), устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день (часть 2), не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов (часть 3). Пунктами 7–9 статьи 1 указанного Федерального закона обязательные работы были включены в качестве санкции за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации.

Практика законодательного регулирования юридической ответственности за административные правонарушения, сложившаяся после принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, показывает, что закрепленный в его статье 3.2 перечень видов административных наказаний не рассматривается как закрытый и

может дополняться и уточняться федеральным законодателем, обладающим широкой дискрецией в установлении способствующих наиболее эффективному достижению целей административной ответственности на том или ином конкретно-историческом этапе развития государства мер реагирования на совершение административных правонарушений. В связи с этим само по себе расширение Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ перечня видов административных наказаний путем включения в него обязательных работ не может расцениваться как не соответствующее Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, закрепляя виды административных наказаний и устанавливая правила их назначения и исполнения, федеральный законодатель обязан учитывать, что в Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и не допускать издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (статья 17, часть 1; статья 55, часть 2, Конституции Российской Федерации). Исходя из этого и в силу конституционного признания свободы труда применение административного наказания в виде обязательных работ, предполагающее привлечение отбывающих такое наказание лиц к бесплатному общественно полезному труду, невозможно без соблюдения статьи 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Наличие в Конституции Российской Федерации прямого запрета принудительного труда (статья 37, часть 2) и отсутствие указания на запрет обязательного труда не обусловлено какими-либо существенными различиями между ними, а, напротив, должно рассматриваться как признание того, что обязательный труд является не чем иным, как аналогом принудительного труда. Не проводят различий между принудительным и

обязательным трудом корреспондирующие приведенным конституционным предписаниям положения Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 3 статьи 8) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 2 статьи 4), согласно которым никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.

При этом, по смыслу пункта 3 статьи 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод во взаимосвязи с ее статьей 5, всякая работа, которую обычно должно выполнять лицо, законно подвергнутое задержанию, заключению под стражу (аресту) либо содержанию под стражей или условно освобожденное от такого заключения, не может рассматриваться как отступление от запрета принудительного или обязательного труда. Поскольку данное исключение напрямую не увязано с применением принуждения только в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, его значение не ограничивается сферой уголовного преследования, что подтверждается и позицией Европейского Суда по правам человека, который, рассматривая в деле «Штуммер (Stummer) против Австрии» определения принудительного (обязательного) труда, содержащиеся в документах Международной организации труда, как отправную точку для толкования статьи 4 Конвенции, пришел к выводу, что не следует упускать из виду особые свойства Конвенции, которая является живым инструментом, подлежащим толкованию «в свете понятий, превалирующих в настоящее время в демократических государствах» (постановление от 7 июля 2011 года).

Именно в таком контексте и необходимо оценивать отнесение тех или иных работ, назначаемых в качестве наказания за совершение противоправного деяния, к сфере принудительного (обязательного) труда, который, как следует из подпункта «с» пункта 2 статьи 2 Конвенции МОТ 1930 года № 29 о принудительном труде, не включает в себя всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица вследствие присуждения решением судебного органа, при условии, что эта работа или служба будут

производиться под надзором и контролем государственных властей и что такое лицо не будет передано в распоряжение частных лиц, компаний или обществ. Принятый в 2007 году Международной организацией труда Общий обзор (доклад), касающийся Конвенции МОТ 1930 года № 29 о принудительном труде и Конвенции МОТ 1957 года № 105 об упразднении принудительного труда, также исходит из того, что исключение из общего запрета, установленного пунктом 2 статьи 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, может иметь форму обязательного труда в тюрьме либо труда, требуемого в результате назначения иных видов наказания, таких как осуждение к общественным (по терминологии Общего обзора) работам (пункт 48); под конвенционный запрет принудительного труда не подпадают общественные работы, если они удовлетворяют необходимым условиям, а именно являются мерой наказания, назначаемой исключительно судом, и выполняются для государства или его структур – администраций, регионов, публичных служб, учреждений и др. (пункт 125).

Введение обязательных работ как вида административного наказания, назначаемого исключительно в судебном порядке (часть 1 статьи 3.13 КоАП Российской Федерации) и состоящего в выполнении лицом, подвергнутым этому административному наказанию, бесплатных общественно полезных работ в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с территориальными подразделениями соответствующих федеральных органов исполнительной власти (часть 2 статьи 32.13 КоАП Российской Федерации), обеспечивает – на основе баланса частных и публичных начал – такое реагирование государства на совершение административных правонарушений, которое, с одной стороны, не связано с вторжением в имущественные права граждан и не влечет (в отличие от административного ареста) лишение правонарушителя свободы, а с другой – не противоречит целям административной ответственности и не является недопустимым способом принуждения к труду, к тому же используемому



лишь в общественно полезных целях под контролем государственных органов.

Уклонение от исполнения административного наказания в виде обязательных работ, которое может выражаться в неоднократных отказе от выполнения работ, невыходе на обязательные работы без уважительной причины, нарушении трудовой дисциплины (часть 12 статьи 32.13 КоАП Российской Федерации), является самостоятельным видом административного правонарушения и влечет наложение административного штрафа в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток (часть 4 статьи 20.25 КоАП Российской Федерации). Сам по себе такой размер санкции за уклонение от отбывания обязательных работ, введенный Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, не свидетельствует, вопреки утверждению группы депутатов Государственной Думы, о трансформации самой природы административной ответственности, приводящей к ее отождествлению с ответственностью уголовной, тем более что применение за уклонение от обязательных работ административного ареста согласуется с позицией Международной организации труда, рассматривающей общественные работы «в первую очередь и прежде всего как альтернативу тюремному заключению» (пункт 124 Общего обзора).

Обязательные работы как вид административного наказания и обязательные работы, назначаемые в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации за совершение преступлений, нельзя признать идентичными наказаниями: обязательные работы, отбываемые в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, меньше по продолжительности, чем соответствующее уголовное наказание, которое назначается на срок от шестидесяти до четырехсот восьмидесяти часов (часть вторая статьи 49 УК Российской Федерации), а их назначение, хотя и производится по постановлению судьи, не влечет наступление судимости, которая как специфическое уголовно-

правовое состояние сопряжена с гораздо большими – в сравнении с административной наказанностью – ограничениями прав и свобод, причем не только по срокам, но и по характеру негативных последствий.

Отсутствуют основания и для вывода о конституционно значимой несоразмерности ограничения прав и свобод лица, подвергнутого данному виду административного наказания, поскольку, по смыслу взаимосвязанных положений статей 20.25 и 32.13 КоАП Российской Федерации, назначение административного штрафа или административного ареста за уклонение от обязательных работ означает замену одного вида административного наказания (его неотбытой части) другим видом административного наказания, исключающую дальнейшее отбывание обязательных работ, – иное не соответствовало бы нашедшему отражение в статье 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации общеправовому принципу *non bis in idem*.

Таким образом, установление Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в качестве вида административного наказания обязательных работ, как не связанных с ограничением имущественных прав лица, подвергнутого данному административному наказанию, и не предполагающих лишение его свободы, – притом что они подлежат применению только в случае, если лицо было признано виновным в совершении административного правонарушения в надлежащей судебной процедуре, – не противоречит Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем согласно статье 1 Конвенции МОТ 1957 года № 105 об упразднении принудительного труда каждое государство, ратифицировавшее данную Конвенцию, обязуется не прибегать к какой-либо форме принудительного или обязательного труда в качестве средства политического воздействия или воспитания либо в качестве меры наказания за наличие или выражение политических взглядов или идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе.

Исходя из того что международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 15, часть 4; статья 17, часть 1, Конституции Российской Федерации), а также принимая во внимание, что в системе действующего правового регулирования применение обязательных работ в качестве санкции за те административные правонарушения, которые связаны исключительно с организацией либо проведением публичных или иных массовых мероприятий (статьи 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации), может быть расценено как средство подавления инакомыслия, в том числе политического, введение Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ данного вида административного наказания только за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия или организацию иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка (в том числе если такое правонарушение носило сугубо формальный характер и не повлекло причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий), не соответствует Конституции Российской Федерации.

Данный вывод не означает принципиальной невозможности использования обязательных работ как вида административного наказания, в том числе применительно к административным правонарушениям, связанным с организацией либо проведением публичных или иных массовых мероприятий. Однако в системе действующего правового регулирования обязательные работы – поскольку они могут быть назначены только за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании – приобретают дискредитирующее данный вид административного наказания значение, поскольку неизбежно

воспринимаются в качестве санкции за политическую активность, формой проявления которой, хотя и незаконной, является, в частности, несоблюдение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий или организация иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка.

Таким образом, взаимосвязанные положения пунктов 4, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, предусматривающие обязательные работы в качестве вида административного наказания за нарушения, связанные с организацией либо проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования или организацией массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, соответствуют Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они не связаны с вторжением в имущественные права граждан, не предполагают лишение правонарушителя свободы и не являются недопустимым способом принуждения к труду, и не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 19 (часть 1), 31, 37 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования назначение данного вида административного наказания допускается не только в случае причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо при наступлении иных подобных последствий, но и при одном лишь формальном нарушении установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в настоящем Постановлении, – внести необходимые изменения в правовое регулирование административного наказания в виде обязательных работ. Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих

изменений обязательные работы могут применяться в качестве административного наказания за предусмотренные статьями 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации административные правонарушения, только если они повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий.

3.3. Срок давности привлечения к административной ответственности представляет собой установленный в законодательстве об административных правонарушениях период, по истечении которого лицо, совершившее административное правонарушение, не может быть подвергнуто административному наказанию. Закрепляя такие сроки и определяя правила их исчисления, федеральный законодатель должен – руководствуясь вытекающим из статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требованием соблюдения баланса частных и публичных интересов при осуществлении правового регулирования прав и свобод человека и гражданина – создать условия, необходимые для обеспечения неотвратимости административной ответственности, и одновременно не допустить того, чтобы совершившие административные правонарушения лица – как физические, так и юридические – в течение неоправданно длительного времени находились под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания.

До принятия Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ при привлечении к административной ответственности за совершение административных правонарушений, связанных с организацией либо проведением публичных или иных массовых мероприятий, применялось общее правило, в соответствии с которым постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения

административного правонарушения. Пунктом 5 статьи 1 данного Федерального закона в часть 1 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации, регулируемую давность привлечения к административной ответственности, было внесено дополнение, в силу которого срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании составляет один год со дня совершения административного правонарушения.

Административные правонарушения, связанные с организацией либо проведением публичных или иных массовых мероприятий, совершаются, как правило, в условиях массового скопления (пребывания и (или) передвижения) людей, что серьезно затрудняет своевременное выявление как самих правонарушений, так и лиц, их совершивших, а также сбор доказательств, необходимых для всестороннего выяснения обстоятельств каждого дела о таком административном правонарушении и разрешения его в соответствии с законом (статья 24.1 КоАП Российской Федерации), тем более что законодательство об административных правонарушениях не предусматривает приостановления течения сроков давности привлечения к административной ответственности (исключение составляют указанные в части 5 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации случаи удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту его жительства).

Соответственно, значительные организационные, временные и иные затраты, сопряженные с необходимостью обеспечить соблюдение принципа неотвратимости административного наказания, без чего невозможна полноценная защита прав и свобод человека и гражданина, включая право на свободу мирных собраний, гарантированное статьей 31 Конституции Российской Федерации и статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, приводят к тому, что общего срока давности привлечения к административной ответственности, предусмотренного частью 1 статьи 4.5

КоАП Российской Федерации, далеко не всегда оказывается достаточно для выявления и наказания правонарушителя. К тому же годичный срок давности, введенный пунктом 5 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ применительно к привлечению к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, не является новеллой в регулировании сроков давности привлечения к административной ответственности – он применяется в отношении ряда других административных правонарушений (нарушение законодательства о налогах и сборах, о выборах и референдумах, о пожарной безопасности и др.). Более того, за нарушение таможенного законодательства таможенного союза и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле он составляет два года, а за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции – шесть лет со дня совершения административного правонарушения.

При этом, поскольку согласно части 2 статьи 1.7 КоАП Российской Федерации, конкретизирующей статью 54 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, обратной силы не имеет, годичный срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, введенный пунктом 5 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, не подлежит применению к лицам, совершившим соответствующие административные правонарушения до вступления данного Федерального закона в силу.

Таким образом, пункт 5 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, увеличивающий срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о

собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании до одного года со дня совершения административного правонарушения, направлен на обеспечение неотвратимости административной ответственности (с учетом специфики обстоятельств, в которых совершаются соответствующие административные правонарушения), не предполагает ухудшения положения привлекаемых к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения до вступления данного Федерального закона в силу, и как таковой не противоречит Конституции Российской Федерации.

3.4. Конституционность пункта 7 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, которым изложена в новой редакции статья 20.2 КоАП Российской Федерации, и пункта 8 статьи 1, которым в данный Кодекс введена статья 20.2<sup>2</sup>, оспаривается группой депутатов Государственной Думы постольку, поскольку, по мнению заявителей, соответствующие положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а именно части 4 и 6 статьи 20.2 и часть 2 статьи 20.2<sup>2</sup>, предполагают возложение на организатора публичного или иного массового мероприятия административной ответственности за вред, причиненный здоровью человека или имуществу участниками этого мероприятия.

Согласно части 4 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации в редакции пункта 7 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, а равно организация или проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о его проведении, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок до двухсот часов, на должностных лиц – от двухсот тысяч до



шестисот тысяч рублей, на юридических лиц – от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей.

Согласно части 2 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, публичные призывы к массовому одновременному пребыванию и (или) передвижению граждан в общественных местах либо участие в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах, если массовое одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах повлекли нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи либо причинение вреда зеленым насаждениям либо создали помехи движению пешеходов или транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, – при условии, что эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, – влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или обязательные работы на срок до двухсот часов, на должностных лиц – от трехсот тысяч до шестисот тысяч рублей, на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей. При этом организатором не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах в соответствии с примечанием к данной статье признается лицо, фактически выполнявшее организационно-распорядительные функции по организации или проведению указанного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах.

Устанавливая административную ответственность, федеральный законодатель в силу имеющейся у него дискреции может по-разному, в

зависимости от существа охраняемых общественных отношений, конструировать составы административных правонарушений и их отдельные элементы, в частности определять такой элемент состава административного правонарушения, как объективная сторона, исходя из положений федерального закона, регламентирующего соответствующие отношения, которым противоправным деянием причиняется вред или создается угроза причинения вреда (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 года № 12-П).

Принимая во внимание существенное влияние, которое могут оказывать на оценку степени общественной опасности административных правонарушений наступившие в результате их совершения негативные последствия, федеральный законодатель вправе на основе разграничения формальных и материальных составов административных правонарушений дифференцированно подходить к закреплению признаков их объективной стороны. При этом в число признаков объективной стороны материального состава административного правонарушения наряду с самим деянием (действием или бездействием), а также местом, временем, способом совершения и иными прямо указанными в диспозиции соответствующей нормы характеристиками его внешнего проявления обязательно включается наступление вредных последствий. В таких случаях для привлечения лица к административной ответственности недостаточно установить само их наличие: необходимо доказать причинно-следственную связь между деянием (действием или бездействием) и наступившими последствиями, т.е. убедиться в том, что они явились результатом нарушения административно-правовых запретов именно лицом, привлекаемым к административной ответственности.

Исходя из этого привлечение к административной ответственности организатора публичного мероприятия либо не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах на основании соответственно части 4 статьи

20.2 или части 2 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации возможно, только если причинение вреда здоровью человека или имуществу явилось непосредственным следствием противоправных действий или бездействия (при том что они не содержат признаков уголовно наказуемого деяния) именно самого организатора соответствующего мероприятия – физического или юридического лица, взявшего на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия или фактически выполнявшего организационно-распорядительные функции по организации и проведению не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах.

По смыслу статей 49, 50 и 64 Конституции Российской Федерации и в силу конституционных требований справедливости и соразмерности, наличие вины является необходимым признаком состава правонарушения (и, соответственно, основанием привлечения к юридической ответственности), а бремя ее доказывания возлагается, по общему правилу, на уполномоченные органы государства и их должностных лиц (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 7-П, от 25 апреля 2011 года № 6-П, от 18 мая 2012 года № 12-П и др.). Конкретизируя эти требования, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях закрепляет принцип презумпции невиновности в сфере привлечения к ответственности за административные правонарушения: согласно его статье 1.5 лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (часть 1); лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело (часть 2); неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица (часть 4).

При этом применительно к физическому лицу данный Кодекс признает административное правонарушение совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично (часть 1 статьи 2.2), и совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (часть 2 статьи 2.2); юридическое же лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (часть 2 статьи 2.1).

Приведенные законоположения имеют универсальное значение в правовом регулировании применения наказаний за совершение административных правонарушений и, следовательно, исключают возможность привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия на основании части 4 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, а организатора не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах – на основании части 2 его статьи 20.2<sup>2</sup> при отсутствии отвечающей указанным нормативным характеристикам вины соответствующего физического или юридического лица, доказанной в установленном законом порядке. Иная интерпретация наказуемости действий (бездействия), формально подпадающих под признаки состава

административного правонарушения, противоречила бы принципам презумпции невиновности и виновной ответственности, приводила бы к объективному вменению и в конечном счете – к отступлению от вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов правового государства, юридического равенства и справедливости (преамбула; статья 1, часть 1; статья 19, часть 1; статья 49).

Таким образом, пункты 7 и 8 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в указанной части (часть 4 статьи 20.2 и часть 2 статьи 20.2<sup>2</sup> КоАП Российской Федерации соответственно) не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают наступление административной ответственности за предусмотренные ими административные правонарушения только при наличии причинно-следственной связи между виновными противоправными действиями (бездействием) организатора публичного мероприятия или не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, и наступившими последствиями в виде причинения вреда здоровью человека или имуществу.

Что касается части 6 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации в редакции пункта 7 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, то ее положение, закрепляющее административную ответственность за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, повлекшее причинение вреда здоровью человека или имуществу, совершенное участником публичного мероприятия, если его действия (бездействие) не образуют уголовно наказуемого деяния, распространяется, как прямо следует из его содержания, на лиц, являющихся участниками публичного мероприятия, и, соответственно, не может толковаться как возлагающее административную ответственность на его организатора как лицо, которое осуществляет именно

функции организации и проведения публичного мероприятия, за причинение вреда здоровью человека или имуществу участником данного публичного мероприятия.

4. Конституционным признанием Российской Федерации демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, императивом которого является соблюдение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, определяется особая значимость деятельности Федерального Собрания – парламента Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, как обладающих – в силу осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную – исключительными полномочиями по принятию законов (статья 1, часть 1; статья 10; статья 11, часть 2; статья 15, часть 2, Конституции Российской Федерации).

В развитие данных положений, образующих основы конституционного строя России, Конституция Российской Федерации устанавливает, что принятие и изменение федеральных законов, будучи предметом ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «а»)), относится к компетенции Государственной Думы, которую она реализует как в сфере ведения Российской Федерации, так и в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 76, части 1 и 2; статья 105, часть 1). При осуществлении своих законодательных полномочий Государственная Дума обязана соблюдать порядок принятия федеральных законов, причем не только прямо закрепленный статьями 104–108 Конституции Российской Федерации, но и вытекающий из иных ее положений, конкретизированных в Регламенте Государственной Думы, наличие которого рассматривается Конституцией Российской Федерации в качестве обязательного условия организации парламентской деятельности (статья 101, часть 4).

Необходимым процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка принятия федеральных законов является соблюдение Государственной Думой процедур законодательной деятельности, что отвечает существу подлинного народного представительства, поскольку гарантирует соответствие содержания федеральных законов свободному и осознанному волеизъявлению депутатов, призванных руководствоваться в своей деятельности принципами независимости и объективного выражения интересов избирателей, и тем самым в силу статей 3 (часть 2), 32 (части 1 и 2) и 94 Конституции Российской Федерации согласуется с целями народовластия и обеспечения участия граждан – через своих представителей – в управлении делами государства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2-П и от 29 октября 2010 года № 19-П).

Нарушение Государственной Думой процедурных правил, вытекающих из Конституции Российской Федерации, позволяет констатировать отход от ее требований. Вместе с тем – по смыслу правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года № 12-П, от 5 июля 2001 года № 11-П и от 23 апреля 2004 года № 8-П, – для оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия принципиальное значение имеет нарушение тех процедурных правил, которые оказывают определяющее влияние на принятие решения, т.е. основаны непосредственно на предписаниях ее статей 104–108 либо закрепляют такие существенные условия порядка принятия федеральных законов, без соблюдения которых невозможно с достоверностью установить, отражает ли принятое решение действительную волю законодателя, а следовательно – и представляемого им многонационального народа России.

Аналогичной позиции придерживается в своей практике Европейский Суд по правам человека, увязывая требование о соблюдении парламентской

процедуры при принятии решений, затрагивающих права и свободы, с недопустимостью нарушения решением палаты парламента принципа правовой определенности (постановление от 9 января 2013 года по делу «Александр Волков (Oleksandr Volkov) против Украины»).

Вопрос о том, нарушения какого рода имели место при принятии федерального закона и, как следствие, адекватно ли его содержание реальному волеизъявлению депутатов, а значит, соответствует ли этот федеральный закон Конституции Российской Федерации по порядку принятия, – при наличии в каждом конкретном случае обращения, отвечающего критерию допустимости, – подлежит разрешению Конституционным Судом Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в силу своей компетенции, установленной статьей 125 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», не связан обязанностью интерпретировать любое нарушение установленной процедуры принятия федерального закона как свидетельство его неконституционности, – иное означало бы осуществление фактической проверки соответствия федерального закона по порядку принятия не Конституции Российской Федерации, а иным нормативным правовым актам.

4.1. В соответствии с правовой позицией, выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 8-П, из Конституции Российской Федерации, в частности ее статей 71 (пункт «а») и 76, не следует обязательность направления законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием, но, поскольку проекты федеральных законов вносятся именно в Государственную Думу и федеральные законы принимаются Государственной Думой (статья 104, часть 2; статья 105, часть 1, Конституции Российской Федерации), сама Государственная Дума вправе предусмотреть в своем Регламенте положения о направлении законопроектов



по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний. Соответствующие правила наряду с Регламентом Государственной Думы (статья 109, части вторая и пятая статьи 118, части первая, пятая, седьмая и восьмая статьи 119) содержит Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункты 1 и 4 статьи 26<sup>4</sup>).

Установление процедурных правил, предусматривающих направление Государственной Думой законопроектов субъектам Российской Федерации, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов Российской Федерации, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы и Российской Федерации, и ее субъектов (особенно в случаях, когда значительное их число высказывается против законопроекта в целом либо против его существенных положений), но одновременно не должно препятствовать реализации вытекающего из статей 71 (пункт «а»), 94 и 105 Конституции Российской Федерации полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения.

Требование о направлении субъектам Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения имеет целью достижение координации действий всех обладающих в силу Конституции Российской Федерации (статья 76, часть 2) соответствующими законодательными полномочиями органов государственной власти, тем более что, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, федеративные отношения в силу своей природы не допускают реализацию федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами

субъектов Российской Федерации и местом их органов в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 года № 1-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 3 февраля 2009 года № 2-П и от 15 ноября 2012 года № 26-П).

Из этого, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами Российской Федерации, – проведение соответствующих процедур предполагает выяснение и обсуждение их мнения для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, а не получение одобрения законопроекта либо отдельных его положений. Тем не менее нарушение Государственной Думой указанного требования может свидетельствовать об отступлении от имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения.

Что касается Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, проект которого, как следует из представленных материалов (и не оспаривается представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации), не направлялся субъектам Российской Федерации ни на одной из стадий законодательного процесса, то при оценке его соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия Государственной Думой необходимо учитывать сложную комплексную природу предмета регулирования данного Федерального закона, охватывающего не только сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, но и сферу ведения исключительно Российской Федерации.

Основное предназначение Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ состоит в регулировании конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование путем определения порядка и условий реализации данного права, а также в защите прав и законных интересов граждан при проведении публичных мероприятий, т.е. им затрагивается одновременно как сфера ведения Российской Федерации, а именно регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в», Конституции

Российской Федерации), так и сфера совместного ведения, а именно защита прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт «б» части 1, Конституции Российской Федерации).

В части регулирования административной ответственности за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования как института административного и административно-процессуального законодательства, составляющего предмет совместного ведения (статья 72, пункт «к» части 1, Конституции Российской Федерации) и в то же время неразрывно связанного с ограничением прав и свобод человека и гражданина, данный Федеральный закон в силу статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации также не может быть полностью выведен из сферы ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «в», Конституции Российской Федерации).

Кроме того, Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ не предусматривает ни самостоятельного регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих общественных отношений, ни их обременения дополнительными к ранее установленным исполнительно-распорядительными полномочиями, влекущими расходы бюджета. Возложение же на субъекты Российской Федерации таких полномочий, как определение органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации единых специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест и установление законом субъекта Российской Федерации порядка использования таких мест, норм их предельной заполняемости и предельной численности лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомления о проведении которых не требуется, а также дополнительное определение мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, по смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 27 апреля 1998 года № 12-П, следует

рассматривать как конкретизацию – путем установления федеральным законом полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (что не исключается Конституцией Российской Федерации) – участия субъектов Российской Федерации в определении условий реализации конституционного права на свободу мирных собраний, регулирование которого относится к сфере ведения Российской Федерации.

Такое сочетание в Федеральном законе от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ различных аспектов правового регулирования, объединенных единством целей и вместе с тем относящихся к ведению Российской Федерации и одновременно – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, позволяет сделать вывод, что ненаправление законопроекта субъектам Российской Федерации перед рассмотрением Государственной Думой в первом и во втором чтениях не может служить достаточным основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия – тем более учитывая, что претензии заявителей по настоящему делу к содержанию конкретных положений данного Федерального закона преимущественно сводятся к установлению необоснованных и чрезмерных, по их мнению, ограничений права на свободу мирных собраний, – и тем самым подтверждает, пусть косвенно, основное предназначение данного Федерального закона именно как осуществляющего регулирование названного конституционного права, составляющее предмет ведения Российской Федерации.

Кроме того, имея в виду, что Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ не был оспорен органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, следует предположить, что его содержание в целом не расходится с представлением субъектов Российской Федерации относительно такого правового регулирования, интересы которых к тому же, по смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 9 июля 2012 года № 17-П, нет оснований считать неучтенными их представителями в

Совете Федерации (статья 95, часть 2, Конституции Российской Федерации), одоббившими данный Федеральный закон 6 июня 2012 года.

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем деле не усматривает оснований для признания Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ в связи с несоблюдением Государственной Думой требования о направлении законодательным (представительным) и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации законопроекта по предмету совместного ведения перед его рассмотрением в первом и втором чтениях не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия, что не исключает возможности усовершенствования законодательных процедур, в том числе посредством внесения изменений в Регламент Государственной Думы, применительно к принятию федеральных законов, положения которых относятся к предметам как федерального, так и совместного ведения.

4.2. Согласно части первой статьи 118 Регламента Государственной Думы при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

Деление процедуры рассмотрения законопроектов на чтения и собственно каждое из чтений, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 июля 2001 года № 11-П, имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя; принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения

поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений; нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но, в конечном счете, и по содержанию норм.

Имеющимися в настоящем деле материалами подтверждается, что в Государственную Думу был внесен и принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Вместе с тем в постановлении Государственной Думы от 22 мая 2012 года № 397-6 ГД «О проекте федерального закона № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» было прямо указано, что при подготовке данного законопроекта к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении должны быть учтены поправки, предусматривающие дополнение законопроекта новой статьей, посвященной внесению изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Таким образом, концепция Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ уже по итогам первого чтения была рассчитана на правовое регулирование как вопросов ответственности за административные правонарушения, так и правил организации и проведения публичных мероприятий.

В силу указанных обстоятельств – тем более что частью второй статьи 121 Регламента Государственной Думы прямо допускается изменение названия законопроекта в процессе второго чтения – Конституционный Суд Российской Федерации не находит подтверждения тому, что в данном случае имели место такие нарушения установленной Регламентом Государственной Думы процедуры законодательной деятельности, которые повлекли за собой концептуальные изменения законопроекта после его принятия в первом чтении.

4.3. В соответствии с Регламентом Государственной Думы законопроект направляется в Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 14 дней до его внесения на рассмотрение Государственной Думы (часть третья статьи 114); депутаты – авторы поправок к законопроекту имеют право на не более чем трехминутное выступление по каждой поправке в целях ее обоснования (часть вторая статьи 56, часть седьмая статьи 123); голосование по принятию закона в целом в день принятия законопроекта во втором чтении может быть проведено только при наличии окончательного текста законопроекта (часть тринадцатая статьи 123).

Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, отступления от некоторых из указанных требований Регламента Государственной Думы при принятии рассматриваемого Федерального закона имели место. Однако, оценивая их, необходимо учитывать, что в современной парламентской деятельности нередки ситуации, когда депутаты, находящиеся в оппозиции, пытаются затянуть принятие закона, против которого они возражают, а парламентское большинство, соответственно, стремится ускорить прохождение законопроекта. Это актуализирует потребность в регламентных нормах, обеспечивающих возможность адекватного противодействия попыткам искусственного блокирования законодательного процесса и одновременно гарантирующих разумные сроки рассмотрения и принятия законов, с тем чтобы воля парламентского большинства, презюмируемая как воля народа, могла быть реализована с помощью имеющихся в его арсенале правовых средств.

Регламент Государственной Думы предусматривает ряд процедур, направленных на оптимизацию сроков законодательного процесса: так, председательствующий по истечении установленного времени предупреждает об этом выступающего, а затем вправе прервать его выступление (часть третья статьи 56), с согласия большинства присутствующих на заседании депутатов Государственной Думы он может

установить общую продолжительность обсуждения вопроса, включенного в порядок работы заседания Государственной Думы (часть пятая статьи 56). Отступления же от стандартных парламентских процедур при прохождении в Государственной Думе проекта рассматриваемого Федерального закона, на наличие которых указывают авторы запроса, лишены такого рода правовой основы, поскольку в системе действующего регламентного регулирования специальные нормы о возможности ускорения рассмотрения проекта федерального закона отсутствуют.

Любое нарушение парламентских процедур, чем бы оно ни мотивировалось и ни объяснялось, не может восприниматься как совместимое с правилами осуществления законодательной деятельности, прямо установленными Регламентом Государственной Думы, и как таковое не может быть признано допустимым, даже если воля парламентского большинства, выраженная в соответствующем федеральном законе (в данном случае – в Федеральном законе от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ), скорее всего, получила бы подтверждение и при неукоснительном следовании требованиям Регламента Государственной Думы как в части действующей процедуры прохождения законопроектов, так и – если бы порядок принятия федеральных законов был скорректирован в сторону сокращения ее продолжительности – в части, наделяющей депутатов Государственной Думы обширными полномочиями по изменению регламентных норм (части первая и вторая статьи 217) и самостоятельному определению порядка рассмотрения вопросов, не предусмотренных Регламентом Государственной Думы (часть третья статьи 217).

Вместе с тем следует учитывать, что процедурные правила, нарушенные в процессе принятия рассматриваемого Федерального закона, не относятся к числу непосредственно конкретизирующих предписания статей 104–108 Конституции Российской Федерации и не направлены на урегулирование таких существенных элементов порядка принятия федеральных законов, без неукоснительного соблюдения которых



невозможно с достоверностью определить, отражает ли принятое законодательное решение действительную волю депутатов Государственной Думы. Отступление от них не могло привести к последствиям, способным исказить предназначение и результат законодательного процесса и тем самым поставить под сомнение конституционность данного Федерального закона по порядку принятия. При этом едва ли можно считать нарушенными права парламентской оппозиции: в процессе подготовки законопроекта ко второму чтению депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации было внесено 430 поправок, а при рассмотрении во втором чтении ни один из депутатов – авторов поправок (при наличии у всех депутатов, как того требует Регламент Государственной Думы, таблиц поправок, рекомендованных ответственным комитетом к принятию или отклонению) не был лишен права на выступление. Кроме того, по информации Комитета по регламенту и организации работы Государственной Думы, окончательный текст законопроекта перед его принятием в третьем чтении был подготовлен и доступен для всех депутатов Государственной Думы, притом что во втором чтении текст законопроекта не претерпел каких-либо изменений и был принят в редакции, предложенной ответственным комитетом. Более того, сама острота имевшей место парламентской дискуссии, интенсивность противодействия принятию данного Федерального закона со стороны парламентского меньшинства красноречиво свидетельствуют о том, что содержание законопроекта не могло остаться без внимания и осознания депутатов, проголосовавших как «за», так и «против».

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что отступления от предписаний Регламента Государственной Думы, допущенные при принятии Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, по своему характеру не могут рассматриваться как повлекшие такое несоблюдение установленного порядка реализации Государственной Думой законодательных полномочий, которое ставит под

сомнение конституционность данного Федерального закона по порядку принятия. Данный вывод, тем не менее, не освобождает Государственную Думу от обязанности установить в своем Регламенте нормы, определяющие условия и порядок принятия решения о возможности сокращения (ускорения) процедур рассмотрения проекта федерального закона, а также пределы такого сокращения (ускорения).

4.4. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации не усматривает достаточных оснований для признания Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку его принятия Государственной Думой.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

#### п о с т а н о в и л :

1. Признать положение подпункта «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», вводящее запрет быть организатором публичного мероприятия лицу, два и более раза привлекавшемуся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.1–20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового

регулирования данное положение означает, что указанный запрет может иметь место только в случае, когда повторное привлечение лица к административной ответственности за соответствующее административное правонарушение состоялось в пределах срока административной наказанности за ранее совершенное им административное правонарушение и повлекло назначение административного наказания, и только на время, в течение которого данное лицо считается подвергнутым административному наказанию, что не препятствует ему обращаться с просьбами об организации публичного мероприятия к иным гражданам, политическим партиям, другим общественным объединениям и религиозным объединениям (их региональным отделениям и иным структурным подразделениям) и не лишает его возможности принимать участие в публичных мероприятиях, в том числе в качестве лица, уполномоченного организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

2. Признать пункт 6 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», допускающий беспрепятственное проведение предварительной агитации о публичном мероприятии с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени его проведения, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку он – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагает введение разрешительного порядка организации публичных мероприятий и не препятствует организатору публичного мероприятия до момента согласования места и (или) времени его проведения осуществлять оповещение возможных участников публичного мероприятия о его предполагаемых целях, форме, месте, времени и иных условиях проведения.

3. Признать положения пункта 7 статьи 1 и абзацев четвертого и пятого подпункта «в» пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части, возлагающей на организатора публичного мероприятия обязанность принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении о проведении публичного мероприятия количества его участников, если такое превышение создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу, и предусматривающей административную ответственность организатора публичного мероприятия за неисполнение данной обязанности, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти положения:

предполагают использование организатором публичного мероприятия всех доступных ему возможностей для того, чтобы количество участников публичного мероприятия не превышало заявленное в уведомлении о его проведении или, по крайней мере, несмотря на имеющееся превышение, в том числе с учетом нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия, не создавало угрозы общественному порядку и (или) общественной безопасности, жизни и здоровью граждан, а также причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц;

предполагают наступление административной ответственности организатора публичного мероприятия за неисполнение данной обязанности только в случае, если превышение заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия и создание тем самым угрозы общественной безопасности и правопорядку были обусловлены непосредственно действиями (бездействием) организатора публичного

мероприятия или если он, допустив превышение количества участников публичного мероприятия, не принял, в том числе по требованию уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо уполномоченного представителя органа внутренних дел, направленные на ограничение доступа граждан к участию в публичном мероприятии меры, которые обязан был принять в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», что повлекло возникновение угрозы общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников публичного мероприятия и других лиц либо угрозы причинения ущерба имуществу;

не исключают привлечения к ответственности уполномоченных представителей органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо органа внутренних дел за ненадлежащее исполнение ими полномочий по оказанию содействия организатору публичного мероприятия и обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при его проведении.

4. Признать подпункт «г» пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 31, 35 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он предполагает наступление гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия – в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных частью 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», – за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда.

5. Признать положения пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», устанавливающие требование о соблюдении лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, минимального допустимого расстояния между ними и предусматривающие возможность признания совокупности актов пикетирования, проводимого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – они направлены на воспрепятствование злоупотреблению правом не уведомлять органы публичной власти о проведении одиночного пикетирования, не опровергают презумпцию правомерности действий гражданина, соблюдающего установленный порядок проведения одиночного пикетирования, и предполагают признание совокупности одиночных пикетов одним публичным мероприятием только на основании судебного решения и только в случае, если судом будет установлено, что эти пикеты изначально были объединены единым замыслом и общей организацией и не представляют собой случайное совпадение действий отдельных пикетчиков.

6. Признать подпункт «а» пункта 4 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части, наделяющей органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочием определять единые специально отведенные или приспособленные для проведения публичных мероприятий места, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой им – вопреки вытекающим из Конституции

Российской Федерации требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования – нормативно не закрепляются критерии, обеспечивающие соблюдение равенства юридических условий реализации гражданами права на свободу мирных собраний при определении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации специально отведенных или приспособленных для проведения публичных мероприятий мест, чем порождается возможность его неоднозначного истолкования, а следовательно, и произвольного применения.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести необходимые изменения в правовое регулирование определения специально отведенных мест.

Впредь до внесения в правовое регулирование соответствующих изменений органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации при определении специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе.

7. Признать взаимосвязанные положения пунктов 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»:

в части, устанавливающей за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации, административные штрафы для граждан в размере до трехсот тысяч рублей и для должностных лиц – до шестисот тысяч рублей, соответствующими Конституции Российской Федерации;

в части, устанавливающей за совершение указанных административных правонарушений минимальные размеры штрафов для граждан – от десяти тысяч рублей и для должностных лиц – от пятидесяти тысяч рублей, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее

статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они – в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, – не позволяют наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации.

Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения.

8. Признать взаимосвязанные положения пунктов 4, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предусматривающие обязательные работы в качестве вида административного наказания за нарушения, связанные с организацией либо проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования или организацией массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка:



в той мере, в какой они не связаны с вторжением в имущественные права граждан, не предполагают лишение правонарушителя свободы и не являются недопустимым способом принуждения к труду, соответствующими Конституции Российской Федерации;

в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования назначение данного вида административного наказания допускается не только в случае причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо при наступлении иных подобных последствий, но и при одном лишь формальном нарушении установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 19 (часть 1), 31, 37 (часть 2) и 55 (часть 3).

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в настоящем Постановлении, – внести необходимые изменения в правовое регулирование административного наказания в виде обязательных работ.

Впредь до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений обязательные работы могут применяться в качестве административного наказания за предусмотренные статьями 20.2, 20.2<sup>2</sup> и 20.18 КоАП Российской Федерации административные правонарушения, только если они повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий.

9. Признать пункт 5 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащееся в нем положение, увеличивающее срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах,

демонстрациях, шествиях и пикетировании до одного года со дня совершения административного правонарушения, по своему конституционно-правовому смыслу направлено на обеспечение неотвратимости административной ответственности (с учетом специфики обстоятельств, в которых совершаются соответствующие административные правонарушения) и не предполагает ухудшения положения привлекаемых к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения до вступления данного Федерального закона в силу.

10. Признать пункты 7 и 8 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части, предусматривающей административную ответственность за повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия или организацию не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка, если соответствующие действия (бездействие) организатора такого мероприятия не содержат уголовно наказуемого деяния, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают наступление административной ответственности за предусмотренные ими административные правонарушения только при наличии причинно-следственной связи между виновными противоправными действиями (бездействием) организатора публичного мероприятия или иного массового мероприятия, повлекшего нарушение общественного порядка, и наступившими последствиями в виде причинения вреда здоровью человека или имуществу.

11. Признать Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не противоречащим Конституции Российской Федерации по порядку его принятия Государственной Думой.

12. Конституционно-правовой смысл положений пунктов 5, 7 и 8 статьи 1, подпункта «а» и абзацев четвертого и пятого подпункта «в» пункта 1, пунктов 3 и 6 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», выявленный в настоящем Постановлении, является обязательным на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Любое иное истолкование указанных законоположений не будет соответствовать их действительному смыслу и недопустимо в правоприменительной практике, как противоречащее Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 31 и 55 (часть 3).

Акты, основанные на истолковании указанных законоположений, расходящемся с их ограничительным конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, не могут применяться и подлежат отмене как не соответствующие статье 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, статьям 6, 79 и 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

13. Вынесенные в отношении гражданина Савенко Эдуарда Вениаминовича правоприменительные решения подлежат пересмотру, если они основаны на пункте 1<sup>1</sup> части 2 статьи 5 Федерального закона «О

собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в редакции подпункта «а» пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»)) в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, и если для этого нет иных препятствий.

14. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

15. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации

№ 4-П

**Особое мнение судьи Конституционного Суда  
Российской Федерации  
В.Г.Ярославцева**

Группа депутатов Государственной Думы Российской Федерации полагает, в частности, что Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушений и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в целом не соответствует статьям 3, 72 (пункт «к» части 1), 76 (часть 2), 94 и 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации в связи с нарушением Государственной Думой порядка его принятия.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» признан не противоречащим Конституции Российской Федерации по порядку его принятия.

Полагаю, что оспариваемый Федеральный закон по порядку его принятия в целом не соответствует Конституции Российской Федерации по следующим основаниям.

1. Конституционное признание Российской Федерации демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, императивом которого является соблюдение Конституции Российской Федерации и законов всеми без исключения органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, предъявляет особые требования к деятельности федерального парламента и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обладающих – в силу осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную – исключительными полномочиями по принятию законов (статья 1; статья 10, часть 2; статья 15, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Развивая данные образующие основы конституционного строя положения, Конституция Российской Федерации устанавливает, что принятие и изменение федеральных законов находится в ведении Российской

Федерации, относясь к компетенции Государственной Думы, реализуемой ею как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 71, пункт «а»; статья 76, части 1 и 2; статья 105, часть 1). При осуществлении своих законодательных полномочий Государственная Дума обязана соблюдать порядок принятия федеральных законов, причем не только прямо предусмотренный статьями 104–108 Конституции Российской Федерации, но и вытекающий из иных ее положений и конкретизированный в Регламенте Государственной Думы, наличие которого рассматривается Конституцией Российской Федерации в качестве обязательного условия организации парламентской деятельности (статья 101, часть 4).

Соблюдение Государственной Думой установленных правил законодательной деятельности является важным процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка принятия федеральных законов, отвечая существу подлинного народного представительства, обеспечиваемого в том числе структурой парламента и процедурами его деятельности, гарантирует соответствие содержания федеральных законов свободному и осознанному волеизъявлению депутатов, призванных руководствоваться в своей деятельности принципами независимости и объективного выражения интересов избирателей, и тем самым в силу статей 3 (часть 2), 32 (часть 1 и 2), 94 и 95 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации согласуется с целями народовластия и обеспечения участия граждан – через своих представителей – в управлении делами государства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2-П и от 29 октября 2010 года № 19-П).

По смыслу правовых позиций, выраженных в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 года 12-П, от 5 июля 2001 года № 11-П и от 23 апреля 2004 года № 8-П, принципиальное значение для оценки федерального закона на предмет соответствия

Конституции Российской Федерации по порядку принятия при его проверке Конституционным Судом Российской Федерации имеет нарушение только тех правил, которые непосредственно связаны с предписаниями статей 104–108 Конституции Российской Федерации либо устанавливают такие существенные условия порядка принятия федеральных законов, без соблюдения которых невозможно с достоверностью определить, отражает ли принятое законодательное решение действительную волю законодателя, а следовательно, и представляемого им многонационального народа Российской Федерации. Этой же позиции придерживается, по существу, и Европейский Суд по правам человека, в практике которого требование о соблюдении парламентской процедуры при принятии решений, затрагивающих права и свободы, увязывается с недопустимостью нарушения решением палаты парламента принципа правовой определенности (постановление от 9 января 2013 года по делу «Александр Волков (Oleksandr Volkov) против Украины»).

1.1. Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регулирует вопросы административной ответственности, производства по делам об административных правонарушениях, обеспечения правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, т.е. те вопросы, которые отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункты «б» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

В Постановлении от 23 апреля 2004 года № 8-П Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на положения статей 71 (пункт «а») и 76 Конституции Российской Федерации, пришел к выводу, что, хотя из них не следует необходимость обязательного направления законопроектов, относящихся к предметам совместного ведения, субъектам Российской Федерации и специальное рассмотрение их предложений Федеральным

Собранием, но, поскольку согласно Конституции Российской Федерации проекты федеральных законов вносятся именно в Государственную Думу (статья 104, часть 2) и федеральные законы принимаются Государственной Думой (статья 105, часть 1), сама Государственная Дума – как в силу содержащихся в принятых в соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральных законов и иных правовых актов, так и по собственной инициативе – вправе предусмотреть в своем Регламенте положение о направлении законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации для предложений и замечаний, что и получило отражение в его статьях 109, 118 и 119.

Так, согласно требованиям статей 109 и 118 Регламента Государственной Думы, поскольку данный закон находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закон должен направляться в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Действующее законодательство предусматривает определенные особенности принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, в статье 264 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ) предусматривается, что проекты федеральных законов после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для предоставления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты; проекты федеральных законов, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные органы государственной власти субъектов



Российской Федерации для предоставления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам в тридцатидневный срок; причем до истечения этого срока рассмотрение данных законопроектов во втором чтении не допускается.

Из материалов дела следует, что в первом чтении проект федерального закона № 70631-6 рассматривался 22 мая 2012 года; во втором чтении – 5 июня 2012 года. Перерыв между первым и вторым чтением составил явно менее 30 дней.

В Российской Федерации как государстве, имеющем федеративное устройство, предоставление ее субъектам возможности изложить Государственной Думе для обсуждения свою позицию относительно законопроекта по предмету совместного ведения способствует эффективному осуществлению Федеральным Собранием законотворческой деятельности в данной сфере. Поэтому установление процедуры, предусматривающей направление Государственной Думой законопроектов в субъекты Российской Федерации, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов Российской Федерации, в случаях, когда значительное число субъектов Российской Федерации высказывается против законопроекта в целом либо в значительной его части, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов. Ведь именно в законодательных процедурах реализуется законодательная функция парламента, наиболее объемная по своему содержанию и наиболее важная по своему значению. Четкость этих процедур, их конституционная обоснованность определяет значимость парламента как высшего законодательного органа, является гарантией действия принципа разделения властей.

Время от времени в теоретических рассуждениях, да и в представленной законотворческой практике Государственной Думы

просматривается тенденция, согласно которой при принятии закона по вопросам совместного ведения в нем доминантное значение имеет федеральное регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в», Конституции Российской Федерации) в противопоставлении «защиты прав и свобод человека и гражданина» (статья 72, пункт «б» части 1, Конституция Российской Федерации). В связи с этим Государственная Дума может не направлять в обязательном порядке проекты федеральных законов в законодательные органы субъектов Российской Федерации для предоставления поправок к указанным законопроектам.

Полагаем, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации не может быть отдано преимущество собственно федеральному регулированию при наличии вопросов совместного ведения, так как они взаимосвязаны и регулируют единые по своей сути конституционные правоотношения. Отсюда следует, что «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (статья 71, пункт «в», Конституции Российской Федерации) и «защита прав и свобод человека и гражданина» (статья 72, пункт «б» части 1, Конституции Российской Федерации) представляют собой единый комплекс правового регулирования конституционных правоотношений, так как российское законодательство должно развиваться как единая, внутренне согласованная система правовых актов федеративного государства. Разрыв единого правового регулирования, указанного выше, привел бы к рассогласованности субъектов законотворческого процесса, что, в свою очередь, ведет к грубейшим нарушениям конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Требование согласования федеральных законов с субъектами Российской Федерации имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех его участников, тем более что природа федеративных отношений, обладающих в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 76, часть 2) законодательными полномочиями по предметам совместного ведения государственных органов,

как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, не допускает реализации федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 года № 1-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 3 февраля 2009 года № 2-П и от 15 ноября 2012 года № 26-П).

Разумеется, что из этого не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить все заявленные субъектами Российской Федерации требования. Проведение соответствующих процедур предполагает выяснение и обсуждение мнений субъектов Российской Федерации для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона. Федерализм невозможен без активного непосредственного участия в законотворчестве субъектов, находящихся в составе Федерации. Если участие субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе окажется слишком незначительным, это может ослабить у них стремление к развитию собственной законодательной базы и вообще поставить под сомнение федеративный характер государства.

Исходя из этого – поскольку разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (Конституция Российской Федерации, статья 11, часть 3) – неисполнение Государственной Думой соответствующей обязанности, по сути, приводит к отступлению от имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения и свидетельствует о несоблюдении Государственной Думой адресованной ей, равно как и иным субъектам конституционно-правового общения, обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

## 2. Конституционность порядка принятия оспариваемого Федерального

закона, как следует из запроса, подвергается сомнению и по мотивам того, что при его принятии были нарушены положения Регламента Государственной Думы (часть первая статьи 118), согласно которым при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости. Из этого следует, что принятый в первом чтении законопроект не может подвергаться концептуальным изменениям на последующих стадиях законодательного процесса, поскольку иное приводило бы к искажению и самого порядка принятия федерального закона, и его предназначения.

Так, из материалов дела следует, что в первом чтении проект федерального закона № 70631-6, принятый депутатами Государственной Думы в первом чтении 22 мая 2012 года, назывался «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»; в нем предусматривалось только три изменения: первое – введение нового вида административного наказания – обязательные работы; второе – увеличение размера административного наказания за правонарушения, предусмотренные статьей 5.38 КоАП Российской Федерации; и третье – увеличение размера административного наказания за правонарушения, предусмотренные статьей 20.2 КоАП Российской Федерации.

Проект федерального закона № 70631-6, принятый депутатами Государственной Думы во втором и третьем чтении одновременно 5 июня 2012 года, уже назывался «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и, как следует из названия, предусматривал изменения двух законов. Так, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предлагались следующие изменения: введение нового вида административного наказания – обязательные работы; изменение срока давности привлечения к административной ответственности; увеличение

размера административного наказания за правонарушения, предусмотренные статьей 5.38 «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»; увеличение размера административного наказания за правонарушения, предусмотренные статьей 20.2 «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»; введение нового состава административного правонарушения (статья 20.2.2, предусматривающая административную ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка); изменение формулировок ряда элементов составов правонарушений, предусмотренных статьями 20.18 «Блокирование транспортных коммуникаций», 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания»; внесение изменений в вопросы определения подсудности дел (статьи 23.1, 25.1); внесение изменений в статьи 27.2 и 27.3 в части применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как доставление и административное задержание; внесение изменений в статью 28.3 в части уточнения полномочий должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях; введение новой статьи, содержащей механизм исполнения постановления о назначении обязательных работ.

В Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предлагались следующие изменения: введение ограничений по кругу лиц, которые могут быть организатором публичного мероприятия; существенное изменение объема прав и обязанностей организатора; введение его гражданско-правовой ответственности; введение новых запретов для участников публичных мероприятий; внесение изменений в процедуру уведомления о проведении публичного мероприятия; введение ограничений по выбору места проведения публичного мероприятия; введение ограничений по времени проведения публичного

мероприятия; введение дополнительного механизма согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения; изменение объема обязанностей органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления; расширение списка оснований прекращения публичного мероприятия.

Анализ предложенных поправок со всей очевидностью показывает, что между первым и вторым чтениями произошло не только переименование законопроекта, но и существенное изменение концепции законопроекта, расширение круга регулируемых отношений, что повлекло существенное изменение объема конституционного права граждан на свободу собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования.

Вместе с тем согласно статье 118 Регламента Государственной Думы, утвержденного постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 года № 2134-П ГД (в редакции от 13 апреля 2012 года), концепция законопроекта обсуждается только на этапе первого чтения; во втором чтении возможно только обсуждение поправок (статья 123 Регламента). При этом следует иметь в виду, что всякие новации в виде поправок к тому или иному законодательному акту должны быть достаточно мотивированы, они не могут вноситься, рассматриваться и приниматься в хаотичном порядке, произвольно, без строгого соблюдения соответствующей специальной процедуры, что, к сожалению, имело место при принятии данного законопроекта.

Таким образом, очевидно, что между первым и вторым чтениями произошло не только переименование законопроекта, но и существенное изменение концепции законопроекта посредством расширения круга регулируемых отношений.

Деление процедуры рассмотрения законопроектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 июля 2001 года № 11-П,

значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя в соответствии с положениями статей 3 и 94 Конституции Российской Федерации. Принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений. Нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но и, в конечном счете, по его содержанию.

На основании изложенного полагаю, что оспариваемый закон в целом по порядку его принятия не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 72 (пункт «б»), 76 (часть 2), 94, 101 (часть 4), 104 (часть 2), 105 (часть 1).

В заключение хотелось бы сказать следующее. Принесение на жертвенный алтарь Государственной Думы Российской Федерации конституционного права граждан на свободу собраний в угоду сиюминутных желаний по «скоростному» принятию закона, конечно же, не красит Государственную Думу Российской Федерации и не добавляет ей авторитета, ведь по определению она должна являть собой образец соблюдения всех норм законотворческого процесса. Более того, с принятием произвольных, бессистемных поправок несовершенство Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» становится все более

очевидным, что несет в себе опасность произвольного применения закона и тем самым грозит нарушением конституционного права граждан на свободу собраний (статья 31 Конституции Российской Федерации). В связи с этим звучат очень своевременно слова из Священного Писания: «И никто к ветхой одежде не приставляет заплаты из небеленой ткани, ибо вновь пришитое отдерет от старого, и дыра будет еще хуже».

**Особое мнение  
судьи Конституционного Суда Российской Федерации  
Ю.М.Данилова**

Полагаю, что Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» следовало признать не соответствующим Конституции Российской Федерации ввиду нарушения процедуры его принятия.

1. Согласно Конституции Российской Федерации Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (статья 1, часть 1). Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации; во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (статья 5, части 3 и 4).

Отсюда следует, что одним из основополагающих принципов российского федерализма является принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.



Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов предусмотрено в ряде статей Конституции Российской Федерации. В статье 11 (часть 3), находящейся в первой главе «Основы конституционного строя», установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Конкретизации вопросов такого разграничения посвящены статьи 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации, которые должны рассматриваться в неразрывной связи друг с другом, а также с другими статьями, определяющими полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Из анализа статьи 71 следует, что к исключительному ведению Российской Федерации отнесены лишь те вопросы, которые необходимы и достаточны для защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, обеспечения целостности и неприкосновенности ее территории, безопасности государства.

К совместному же ведению Российской Федерации и ее субъектов в соответствии со статьей 72 отнесено все то, что не может решаться одной лишь Российской Федерацией без участия ее субъектов. Предметы совместного ведения предполагают, что Российская Федерация и ее субъекты реализуют свои полномочия в этой сфере согласованно, с учетом интересов друг друга. Закрепление в Конституции Российской Федерации обширного перечня предметов совместного ведения имеет исключительно важное значение для укрепления и развития федерализма в России, поскольку само наличие статьи 72 означает сохранение предмета для диалога и поля для постоянного взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов.

Отнесение защиты прав и свобод человека и гражданина к совместному ведению означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается как на Российскую Федерацию, так и на каждый из ее субъектов. При этом, по смыслу статей 11 (часть 3), 72, 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель, осуществляя регулирование по вопросам, относящимся к тому или иному предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, вправе определять конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, а субъекты Российской Федерации вправе устанавливать в своих законах дополнительные гарантии прав граждан наряду с гарантиями, установленными в федеральных законах (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П и от 11 марта 2008 года № 4-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1997 года № 13-О и от 8 февраля 2007 года № 322-О-П).

Такое разграничение полномочий является обоснованным, поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации (Преамбула; статья 1, часть 1; статьи 2 и 18) обязанность по защите прав и свобод человека и гражданина является универсальной функцией всех органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц. Она предполагает формирование такого порядка, который обеспечивал бы реальные возможности гражданину осуществлять свои права в социальной, политической, экономической сферах.

Законодатель субъекта Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации, но по вопросам совместного ведения он может самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных

отношений. Данная правовая позиция Конституционного Суда выражена в постановлениях от 1 февраля 1996 года № 3-П, от 16 октября 1997 года № 14-П, от 3 ноября 1997 года № 15-П и от 15 декабря 2003 года № 19-П и нашла свое отражение в законодательстве.

Отмеченное выше в равной мере распространяется и на положения пункта «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, относящего к предметам совместного ведения административное и административно-процессуальное законодательство. Попутно следует заметить, что некоторыми судьями Конституционного Суда Российской Федерации высказывалось мнение о правомочии субъектов Российской Федерации принимать соответствующие нормативные правовые акты даже в сфере гражданского права, несмотря на предписания пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, относящего гражданское законодательство к исключительному ведению Российской Федерации (см. Особое мнение судьи В.Д.Зорькина на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 1997 года № 4-П).

Таким образом, наделение столь широкими полномочиями субъектов Российской Федерации в регулировании отношений, составляющих совместное ведение, направлено на реализацию основополагающих принципов российского федерализма, является одним из важнейших признаков кооперативной модели федерализма, сущность которого состоит в развитии отношений координации и сотрудничества между Российской Федерацией и ее субъектами.

2. Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и «Федеральный Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон) регулирует вопросы административной ответственности, производства по делам об административных правонарушениях, обеспечения безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, т. е. те вопросы, которые отнесены к

совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «б» и «к» части 1, Конституции Российской Федерации).

Действующее законодательство (Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации») предусматривает, что проекты федеральных законов по вопросам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты; проекты федеральных законов, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам в тридцатидневный срок, до истечения которого рассмотрение таких законопроектов во втором чтении не допускается (статья 264).

Те же положения содержатся и в Регламенте Государственной Думы (статья 109).

Наличие в законе и Регламенте Государственной Думы указанных процедур, вытекающих из закрепленной статьей 72 Конституции Российской Федерации сферы совместного ведения, направлено на реализацию и развитие отношений координации и сотрудничества между Российской Федерацией и ее субъектами.

Конституционный Суд в своих решениях неоднократно указывал на то, что в силу положений статьи 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. Этим обуславливается необходимость нормативно-правового закрепления в Регламенте Государственной Думы соответствующих процедур принятия ею решений. Наличие такого рода правил и их соблюдение является существенным

процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка реализации Государственной Думой конституционных полномочий и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов. При этом соблюдение предписания как направленного на урегулирование существенных элементов порядка реализации Государственной Думой конституционных полномочий по смыслу статьи 101 (часть 4) Конституции Российской Федерации является обязательным. Несоблюдение вытекающих из Конституции Российской Федерации процедурных правил, имеющих существенное значение и влияющих на принятие решения, позволяет констатировать противоречие этого решения Конституции Российской Федерации (постановления от 20 июля 1999 года № 12-П, от 23 апреля 2004 № 8-П).

Конституционный Суд в Постановлении от 23 апреля 2004 года № 8-П по делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи запросом Мурманской областной Думы указал, что в Российской Федерации как государстве, имеющем федеративное устройство, предоставление ее субъектам возможности изложить Государственной Думе для обсуждения свою позицию относительно законопроекта по предмету совместного ведения способствует эффективному осуществлению Федеральным Собранием законотворческой деятельности в данной сфере. Поэтому установление процедуры, предусматривающей направление Государственной Думой законопроектов в субъекты Федерации, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов Российской Федерации, в случаях, когда значительное число субъектов высказывается против законопроекта в целом либо в значимой его части, призвано обеспечить принятие Федерального закона, отражающего интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Судом при рассмотрении настоящего дела установлено, что законопроект № 70631-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», содержащий положения, отнесенные Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты «б» и «к» части 1), в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации не направлялся, чем нарушены не только положения пункта 2 статьи 264 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ и статья 109 Регламента Государственной Думы, но и названные выше положения статей 72, 104 и 105 Конституции Российской Федерации.

3. Этот вывод также вытекает из установленного судом факта нарушения Государственной Думой положений приведенных выше статей Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ и Регламента Государственной Думы, выразившегося в том, что и перед вторым чтением названный законопроект в законодательные органы субъектов Российской Федерации не направлялся.

Масштаб допущенных при этом нарушений прав субъектов Российской Федерации очевидно свидетельствует о неконституционности оспоренного Закона по порядку его принятия.

4. Конституционным Судом Российской Федерации ранее выработана следующая правовая позиция: деление процедуры рассмотрения проектов на чтения и собственно каждое из чтений имеет значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя в соответствии с положениями статей 3 и 94 Конституции Российской Федерации. Принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является гарантией учета исходной позиции

субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений. Нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, тем более если сам законодатель подтверждает неадекватность выражения собственной воли в принятых впоследствии нормах, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но, в конечном счете, и по его содержанию. Принятие закона в первом чтении означает, что его концепция получила поддержку Государственной Думы и не может быть произвольно изменена. Применительно к акту, влияющему на конституционно-правовой статус субъектов права, концептуальным является определение круга субъектов, на которых он распространяется. Следовательно, по этому вопросу во втором чтении не должно приниматься иное, чем в первом, решение без возвращения к новому рассмотрению концепции акта (Постановление от 5 июля 2001 года № 11-П).

Адресованное Государственной Думе Российской Федерации предписание иметь свой регламент содержится непосредственно в Конституции Российской Федерации. Принятие Государственной Думой Регламента производится в том же порядке, что и принятие федеральных законов. Установленные Государственной Думой процедуры, в том числе касающиеся обсуждения законопроектов депутатами, не могут применяться и меняться произвольно.

Из исследованных Судом в заседании материалов дела усматривается, что в первом чтении законопроект № 70631-6 именовался «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и предусматривал введение нового вида административного наказания – обязательные работы, а также увеличение

размера административного штрафа за правонарушения, предусмотренные статьями 5.38 и 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Принятый же во втором и третьем чтениях законопроект именовался по-другому – «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» – и, помимо вышеназванных изменений, предусматривал также: введение нового состава административного правонарушения в статье 20.2.2; введение новой статьи, касающейся механизма исполнения наказания в виде обязательных работ; внесение изменений в статьи 20.25, 23.1, 25.1, 27.2, 27.3 и 28.3 Кодекса. Кроме того, предлагались и были приняты существенные поправки в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», касающиеся: введения ограничений по кругу лиц, имеющих право быть организаторами публичного мероприятия; новых запретов для участников публичного мероприятия; введения ограничений по выбору места и времени проведения публичного мероприятия; расширения списка оснований прекращения публичного мероприятия и др.

Следовательно, между первым и вторым чтениями произошло существенное изменение концепции законопроекта, выразившееся в расширении круга регулируемых отношений, объема конституционных прав граждан, расширении круга субъектов, на которых он распространяется, что предполагало обязательное его возвращение к процедуре первого чтения. Невыполнение этого требования означает преодоление Государственной Думой изложенной выше правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, что в силу статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» недопустимо.

5. Одной из форм деятельности депутата Государственной Думы является его участие в заседаниях в порядке, установленном Регламентом



Государственной Думы (пункт «а» части первой статьи 7 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). В соответствии со статьями 56 (часть вторая) и 123 (часть седьмая) Регламента Государственной Думы депутат – автор поправки в целях ее обоснования имеет право на трехминутное выступление. Указанные положения регулируют гарантированное статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации право депутата Государственной Думы на законодательную инициативу, ибо по своему существу внесенная поправка к законопроекту является своего рода законодательной инициативой. Это прямо вытекает из статьи 11 названного закона: депутат Государственной Думы имеет право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним, которые подлежат обязательному рассмотрению Государственной Думой (часть третья); порядок осуществления права законодательной инициативы депутатом Государственной Думы определяется Конституцией Российской Федерации, настоящим законом и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации (часть четвертая). Право законодательной инициативы в форме внесения поправок к законопроекту согласно главе второй данного закона составляет одну из гарантий деятельности депутата Государственной Думы.

Следовательно, несоблюдение указанных процедурных положений, как применительно к авторам законопроектов, так и в отношении авторов поправок, является нарушением гарантий деятельности депутатов. Судом установлено, что такие нарушения при принятии оспоренного закона носили (с учетом количества поправок) массовый характер: в ходе обсуждения поправок во втором чтении положения Регламента, императивно устанавливающие право для их авторов на трехминутное выступление, менялись дважды, ограничивая время для выступления авторов поправок

сначала до одной минуты, а затем до 30 секунд. Воистину, когда не удастся выиграть по правилам, джентльмены меняют правила.

Демократия – прежде всего процедура. Эта английская формула проистекает из богатого многовекового опыта становления и развития английского парламентаризма.

6. Каждое из указанных в пунктах 2–5 Особого мнения нарушений процедуры принятия оспоренного Закона касается фундаментальных основ деятельности парламента и само по себе достаточно для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации. Совокупностью этих нарушений многократно увеличена концентрация негативной энергии, взрывающей данный Закон изнутри.

Поразительно лишь, что отмеченные масштабные нарушения законодательной процедуры признаны Судом установленными, однако сочтены недостаточными для применения к Государственной Думе мер конституционной ответственности в виде дисквалификации принятого ею Закона.

В сходной ситуации, еще на заре российского парламентаризма в его новейшей истории, Суд, установив в действиях Президента Российской Федерации отступления от установленных законодательных процедур, в связи с обращением самой Государственной Думы обязал Президента устранить допущенные нарушения (Постановление от 6 апреля 1998 года № 11-П по делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации).

Столь же скрупулезно к соблюдению процедуры в парламентской деятельности относится и Европейский Суд по правам человека, который в январе сего года предписал, в частности, восстановить в должности судьи

Верховного суда Украины гражданина А.Волкова, усмотрев нарушение Конвенции по правам человека в том, что при разбирательстве в Верховной Раде вопроса о лишении его статуса судьи ряд депутатов голосовал за других, отсутствующих в тот момент в зале заседаний.

Всякая безответственность развращает. И конституционная также.

7. Признание оспоренного Закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку его принятия избавило бы Суд от необходимости исследовать его содержательную часть – нельзя исследовать то, чего не существует. Иное означало бы осуществление выходящего за пределы компетенции Суда предварительного контроля законопроекта.

В конце концов, бессмысленно искать спелые плоды на ветвях отравленного дерева.

25 веков назад Конфуций сказал: «Почтительность без ритуала приводит к суетливости; осторожность без ритуала приводит к боязливости; смелость без ритуала приводит к смутам; прямота без ритуала приводит к грубости».

И кто его послушал?

### **Особое мнение**

**судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.М.Казанцева**

Высоко оценивая данное Постановление в целом и с сожалением констатируя невозможность согласиться с мнением большинства судей Конституционного Суда Российской Федерации по ряду содержащихся в нем правовых позиций, я вынужден изложить свое особое мнение, останавливаясь только на тех пунктах мотивировочной и, соответственно, резолютивной части Постановления, с которыми я не согласен.

**По пункту 2.2 мотивировочной и пункту 2 резолютивной части**

Пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» вносит изменение в часть 1 статьи 10 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в силу которого беспрепятственное проведение предварительной агитации о публичном мероприятии допускается с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а не с момента подачи уведомления о его проведении, как предусматривалось ранее.

Свобода слова и свобода собраний, а также иные свободы, находящиеся с ними в системной связи, должны быть гарантированы как участникам публичных мероприятий, так и лицам, в них непосредственно не участвующим, и не подлежат никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе закрепленными во Всеобщей декларации прав человека, согласно пункту 1 статьи 20 которой каждый человек имеет право на свободу мирных собраний, и в Международном пакте о гражданских и политических правах, статья 21 которого, признавая право на мирные собрания, допускает введение обоснованных ограничений данного права, налагаемых в соответствии с законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Европейский Суд по правам человека в своей практике исходит из того, что в демократическом обществе свобода собраний является фундаментальным правом и наряду со свободой мысли, совести и религии составляет основу такого общества (постановления от 25 мая 1993 года по делу «Коккинакис (Kokkinakis) против Греции», от 20 февраля 2003 года по делу «Джавит Ан (Djavit An) против Турции», от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против России» и др.); государство, в свою очередь, должно воздерживаться от применения произвольных мер, могущих нарушить это право (постановление от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против России»).

Беспрепятственное проведение предварительной агитации с целью побудить граждан принять участие в публичном мероприятии не только является гарантией успешного проведения такого мероприятия, но и в некоторых случаях имеет не меньшее значение, чем сам факт его проведения. Такая агитация находится под защитой как статьи 31, так и статей 28, 29 и 30 Конституции Российской Федерации. На нее равным образом распространяются гарантии, предусмотренные статьями 9, 10 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

По смыслу статьи 10, как в редакции оспариваемого Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, так и в ранее действовавшей редакции под агитацией о проведении публичного мероприятия понимается информирование граждан и их объединений: о месте (местах), о времени (временах), о цели (целях) проведения публичного мероприятия, доведение до сведения всех заинтересованных лиц иных аргументов, фактов и мнений, связанных с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывы граждан и их объединений принять (не принимать) участие в готовящемся публичном мероприятии. Таким образом, понятия агитации и информации в данном законе являются фактически синонимами.

В отличие от избирательного законодательства, в котором различаются понятия «агитация» (деятельность, осуществляемая гражданами и

общественными объединениями в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата) и «информирование» (деятельность, осуществляемая органами государственной власти, органами местного самоуправления и средствами массовой информации, а не организаторами, как при проведении публичного мероприятия) (подпункт 4 статьи 2, статьи 44, 45 и 48 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), в законодательстве, регулирующем вопросы проведения публичных мероприятий, такая дифференциация не проводится. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что понятия «агитация» и «информирование» в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и в избирательном законодательстве наполнены разным содержанием.

Поэтому правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу предвыборной агитации и информации, содержащиеся в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П, непосредственно не применимы к уяснению смысла данной нормы.

Оповещение о публичном мероприятии, выраженное в виде информации о его цели и формате, месте и времени, а в случае необходимости – о ходе согласования, независимо от того, производится оно сторонниками или противниками данной акции, в отличие от предвыборной агитации, по смыслу статьи 10, даже без прямо или косвенно выраженных призывов к участию в нем само по себе имеет целью побудить граждан и их объединения принять в нем участие.

Предварительная агитация позволяет его организаторам заблаговременно довести до возможных участников публичного мероприятия достоверную информацию о планируемом собрании, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, а также о возможных препятствиях, в том числе со стороны представителей исполнительной

власти, в его проведении. Если такая информация (агитация) является достоверной и не содержит призывов, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, не разглашает государственную или иную тайну, не преследует иные явно антиконституционные цели, то ее распространение в любое удобное для организатора и иных граждан время не может рассматриваться как нарушение чьих-либо прав и препятствие органам публичной власти в осуществлении полномочий по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и принятии необходимых мер, в том числе профилактических и организационных, направленных на обеспечение безопасных, как для самих участников публичного мероприятия, так и для иных лиц, условий проведения публичного мероприятия. Немедленное распространение такой информации способствует адекватному представлению о планируемом публичном мероприятии, его целях, участниках, характере и масштабах как его потенциальными участниками, так и противниками, а также органами публичной власти. Напротив, засекречивание такой информации может, с одной стороны, спровоцировать участников мероприятия или его противников на нарушение общественного порядка, а с другой стороны, привести к несвоевременной и неадекватной реакции органов охраны общественного порядка на мирные акции протеста. Во всяком случае, в ситуации подготовки к массовым мероприятиям дефицит информации чаще всего хуже, чем ее избыток, для любой заинтересованной стороны.

Появление оспариваемой нормы об ограничении агитации в Федеральном законе от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ свидетельствует о постепенном переходе законодателя от провозглашенного в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (настоящее Постановление, Постановление от 18 мая 2012 г. № 12-П и др.) уведомительного порядка осуществления гарантированного статьей 31 Конституции Российской

Федерации права на собрания и иные публичные мероприятия к согласительному, который по сути ближе к разрешительному, а по форме – к уведомительному. Впрочем, этот факт сам по себе не может рассматриваться как нарушение норм Конституции Российской Федерации и соответствующих норм международного права, которыми допускается не только согласительный, но и разрешительный порядок, если он не посягает на существо права на свободу собраний. По мнению Европейского Суда по правам человека, разрешительный порядок публичного мероприятия обычно является совместимым со статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; он не только позволяет примирить это право с законными интересами других лиц, но и служит предотвращению беспорядков и преступлений, а также дает возможность властям принять разумные и целесообразные меры для обеспечения надлежащего проведения любого собрания, митинга или иного мероприятия политического, культурного и иного характера (постановление от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против России» и др.).

В связи с этим сама по себе процедура согласования места и времени проведения публичного мероприятия, предусмотренная Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в редакции Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации в его решениях, не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан. Но данная процедура согласования, как показывает практика, редко заканчивается в разумные сроки. Нередко она затягивается вплоть до последнего дня перед проведением мероприятий. И в таком случае эта норма запрещает агитацию в течение всего времени подготовки к мероприятию. А согласовать место и время, как показывает практика, бывает очень трудно, а иногда и невозможно, поскольку каждая сторона изначально воспринимает предложения оппонента как неприемлемые. В условиях, когда ни одна из сторон не несет



ответственности за затягивание и срыв переговоров о месте и времени проведения мероприятия, а спор между ними фактически не может быть перенесен в суд, организаторы мероприятия оказываются в зависимом от представителей органов публичной власти положении, поскольку, чтобы сообщить заранее участникам о проведении мероприятия в определенном месте и в определенное время, они обязаны принять условия противной стороны.

Запрету могла бы подлежать только заведомо ложная информация о месте и времени проведения публичного мероприятия. Однако в соответствии с новой редакцией данного Закона (до принятия настоящего Постановления) организатор должен скрывать от всех, в том числе и от потенциальных сторонников – участников, даже информацию о том, что он подал уведомление о проведении мероприятия, т.к. это может рассматриваться как агитация – завуалированная, косвенная, но все же агитация – за проведение этого мероприятия в том месте и в то время, которые указаны в поданном уведомлении при отсутствии согласования с уполномоченным органом.

В системе действующего правового регулирования даже информирование органами управления политической партии – организатора публичного мероприятия своих членов о намерении организовать публичное мероприятие и подаче соответствующего уведомления в уполномоченный орган может рассматриваться как нарушение запрета предварительной агитации до согласования.

В связи с этим установление запрета такой агитации до момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия в системе действующего законодательства и с учетом правоприменительной практики следует рассматривать как несоразмерное ограничение свободы производства и распространения информации и свободы собраний.

Поэтому я полагаю, что положения пункта 6 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ должны быть признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования и с учетом правоприменительной практики запрещают беспрепятственное проведение предварительной агитации о публичном мероприятии с момента подачи уведомления о его проведении до момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

#### **По пункту 2.5 мотивировочной и пункту 5 резолютивной части**

Пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ статья 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнена частью 1<sup>1</sup>, согласно которой совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных одним замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним единым публичным мероприятием.

Одиночное пикетирование является самой безопасной формой публичного мероприятия, тем более что в соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» без предварительного уведомления оно может осуществляться только без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств. Именно потому, что такое мероприятие не представляет реальной угрозы ни для общественного порядка, ни для безопасности государства и не создает серьезной опасности для здоровья, имущества и нравственности граждан, не препятствует свободе передвижения третьих лиц, оно не требует уведомления. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации,

сформулированной в Постановлении от 18 мая 2012 года № 12-П, необходимость уведомления органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления о публичном мероприятии вытекает из того, что само по себе нахождение достаточно большого количества людей в одном месте уже несет определенные риски и поэтому организатору публичного мероприятия необходима помощь в его проведении. В соответствии с требованиями закона задачей органов публичной власти является обеспечение в пределах своей компетенции и совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи.

Для разграничения одиночного пикетирования и пикетирования группой лиц и недопущения злоупотребления этим правом достаточно положения статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в соответствии с которым минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации. Указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров.

При соблюдении 50-метрового расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, в любых населенных пунктах, включая крупные города, исключается нарушение баланса свободы мирных собраний и свободы передвижения, и даже в тех случаях, когда участники одиночных пикетов объединены единым замыслом и общей организацией.

Например, несколько пикетчиков, располагающихся по одному у нескольких станций метро, использующих идентичные наглядные средства, выдвигающих общие требования и призывы и воспринимаемых и оцениваемых как единое публичное мероприятие, осуществляемое группой лиц, не могут представлять большей опасности для общественного порядка и

для прав и законных интересов третьих лиц, чем совокупность нескольких одиночных пикетов.

Судебная процедура доказывания единства замысла одиночных пикетов хотя и является серьезной защитой от незаконного привлечения к ответственности за нарушение правил проведения пикетирования и злоупотребления должностным положением со стороны отдельных государственных служащих, тем не менее сама по себе не гарантирует возможность беспрепятственного одиночного пикетирования. Граждане, которые, не будучи членами какой-либо организации, проводят свой индивидуальный, абсолютно независимый пикет, но оказываются неподалеку от места проведения либо такого же одиночного пикета, либо одиночно-группового пикетирования, на вполне законных основаниях могут быть задержаны сотрудниками правоохранительных органов по подозрению в проведении несанкционированного публичного мероприятия в виде группового пикетирования. Последующий судебный контроль может лишь подтвердить отсутствие общего замысла пикетчиков и не допустить последующего нарушения их свободы слова и свободы собраний, но он не может возместить моральные потери граждан, связанные с сорванным пикетом, задержанием, судебным процессом.

Следовательно, оспариваемыми положениями пункта 3 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ не обеспечиваются надлежащие гарантии реализации гражданами права на одиночное пикетирование, что – в нарушение статей 17 (часть 3), 31 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – приводит к чрезмерному ограничению права на свободу собраний и иных публичных мероприятий.

Таким образом, положения пункта 3 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, устанавливающие требование о соблюдении лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, минимального допустимого расстояния между ними и предусматривающие возможность признания совокупности актов пикетирования, проводимого одним

участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием, противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – они направлены на воспрепятствование проведению одиночного пикетирования.

#### **По пункту 4 мотивировочной и пункту 11 резолютивной части**

В запросе депутатов Государственной Думы утверждается, что Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ не соответствует Конституции Российской Федерации по порядку принятия, поскольку, несмотря на его содержание, относящееся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, он, вопреки требованиям статей 109, 118 и 119 Регламента Государственной Думы, не направлялся в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации ни до, ни после его принятия в первом чтении. Следовательно, при его принятии были допущены нарушения процедуры принятия федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и образующих ее субъектов.

Я останавлиюсь в своем особом мнении только на этом аспекте предполагаемого нарушения порядка принятия данного Федерального закона.

Конституция Российской Федерации, утверждая принципы равноправия и самоопределения народов и признавая Россию демократическим федеративным правовым государством, устанавливает, что ее федеративное устройство основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий

между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Развивая данные положения, образующие основы конституционного строя, Конституция Российской Федерации устанавливает, что принятие и изменение федеральных законов находится в ведении Российской Федерации и осуществляется в форме законодательного процесса, включающего в себя в том числе внесение в Государственную Думу соответствующего законопроекта, его обсуждение депутатами и принятие федерального закона (либо отклонение законопроекта), затем – в случае принятия федерального закона – его рассмотрение и одобрение (либо отклонение) Советом Федерации, а также подписание и обнародование (либо отклонение) Президентом Российской Федерации (статья 84, пункт «д»; статьи 104 и 105; статья 106, пункт «г»; статья 107 Конституции Российской Федерации).

Реализуя свои законодательные полномочия, все субъекты законодательного процесса обязаны соблюдать порядок принятия федеральных законов, как прямо предусмотренный Конституцией Российской Федерации, так и вытекающий из ее положений и конкретизированный в законах Российской Федерации и Регламенте Государственной Думы, соблюдение которых признано Конституцией Российской Федерации в качестве обязательного условия осуществления парламентской деятельности (статья 15, часть 2, и статья 101, часть 4), а также закреплено в Регламенте Совета Федерации.

Соблюдение федеральным законодателем установленных правил законодательной процедуры является гарантией надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка формирования и выражения воли многонационального русского народа, который осуществляет свою законодательную власть через своих представителей в органах государственной власти.

Подлинное народовластие должно обеспечиваться в том числе структурой парламента и процедурами его деятельности. Строгое следование

законодательной процедуре является надежной гарантией соответствия содержания федеральных законов реальному волеизъявлению не только самих парламентариев, но и их избирателей и тем самым в силу статей 3 (часть 2), 32 (части 1 и 2), 94 и 95 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации служит целям народовластия и участия граждан – через своих представителей – в управлении делами государства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2-П и от 29 октября 2010 года № 19-П).

Нарушение субъектом (-ами) законодательного процесса процедурных правил, имеющих существенное значение и влияющих на принятие федерального закона, позволяет констатировать противоречие принятого при таких обстоятельствах закона Конституции Российской Федерации. При наличии данных о такого рода нарушениях может ставиться вопрос о признании Конституционным Судом Российской Федерации закона не соответствующим Конституции Российской Федерации.

При этом безусловной обязанностью субъектов законодательного процесса является соблюдение тех процедурных правил, которые непосредственно вытекают из предписаний Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Нарушение любого федерального закона органами государственной власти, какими бы благими целями оно не объяснялось, является прямым отступлением от принципов правового государства и верховенства закона. Вопрос же о том, является ли нарушение процедуры, установленной регламентами Государственной Думы и Совета Федерации, существенным и адекватен ли федеральный закон, принятый с нарушением такой процедуры, реальному волеизъявлению этого представительного органа, а значит, соответствует ли он Конституции Российской Федерации по порядку принятия, в таких случаях может быть разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в пользу законодателя, т. е. такого рода нарушения могут рассматриваться как не имеющие конституционно-значимого характера.

В Постановлении от 23 апреля 2004 года № 8-П Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь на положения статей 71 (пункт «а») и 76 Конституции Российской Федерации, пришел к выводу о том, что из них не следует необходимость обязательного направления законопроектов, относящихся к предметам совместного ведения, субъектам Российской Федерации и специальное рассмотрение их предложений Федеральным Собранием.

Вместе с тем в Российской Федерации как государстве, имеющем федеративное устройство, предоставление ее субъектам возможности изложить Государственной Думе для обсуждения свою позицию относительно законопроекта по предмету совместного ведения способствует эффективному осуществлению Федеральным Собранием законотворческой деятельности в данной сфере. Поэтому установление процедуры, предусматривающей направление Государственной Думой законопроектов в субъекты Российской Федерации, рассмотрение внесенных ими предложений и замечаний в комитетах Государственной Думы и создание согласительных комиссий, состоящих из депутатов Государственной Думы и представителей заинтересованных субъектов Российской Федерации, в случаях, когда значительное число субъектов Российской Федерации высказывается против законопроекта в целом либо в значимой его части, призвано обеспечить принятие федерального закона, отражающего интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов. Такого рода процедуры сами по себе не препятствуют реализации вытекающего из статей 71 (пункт «а»), 94 и 105 Конституции Российской Федерации полномочия Федерального Собрания самостоятельно принимать федеральные законы, в том числе по предметам совместного ведения.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее участников, тем более что природа федеративных отношений не допускает реализации федеральными органами



государственной власти полномочий по предметам совместного ведения без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 года № 1-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 3 февраля 2009 года № 2-П и от 15 ноября 2012 года № 26-П).

Другой не менее важной целью процедуры согласования является информирование о предполагаемых изменениях закона не только непосредственно депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, но и их избирателей, доведение смысла вносимого законопроекта до сведения широких слоев гражданского общества.

Из этого, однако, не вытекает обязанность Государственной Думы удовлетворить все требования, высказанные субъектами Российской Федерации. Проведение данной процедуры предполагает выяснение и обсуждение мнений субъектов Российской Федерации для выработки возможно более согласованного проекта федерального закона, но не получение со стороны субъектов Российской Федерации одобрения законопроекта в целом либо отдельных его положений. Согласительно-уведомительные процедуры являются необходимым элементом конституционного процесса принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, и отступление от них может служить основанием для признания федерального закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

Требование об обязательном направлении субъектам Российской Федерации законопроектов по предметам совместного ведения прямо вытекает из сохраняющих свою силу Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации (статья II, часть 3), Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти

Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации (статья II, часть 3), Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации (статья II, часть 3), положения которого согласно части 1 Раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации не подлежат применению только в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации.

Исходя из этого – поскольку разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (Конституция Российской Федерации, статья 11, часть 3) – неисполнение Государственной Думой соответствующей обязанности, по сути, означает нарушение имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения.

Кроме того, обязанность направления Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрена Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункты 1 и 4 статьи 26<sup>4</sup>). Нарушение такой обязанности – по смыслу взаимосвязанных положений статей 1 (часть 2), 4 (часть 2) и 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации – не допускается и в данном деле

свидетельствует о нарушении Государственной Думой обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Как следует из материалов дела и не оспаривается сторонами, Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ не направлялся Государственной Думой субъектам Российской Федерации ни на одной из стадий законодательного процесса.

Поскольку в нем содержатся положения, относящиеся к предметам совместного ведения (Конституция Российской Федерации, статья 72, пункт «к»), это означает, что при принятии данного Федерального закона было нарушено вытекающее из Конституции Российской Федерации требование Федеративного договора, Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и, кроме того, Регламента Государственной Думы о необходимости направления законопроекта субъектам Российской Федерации перед рассмотрением Государственной Думой в первом и во втором чтениях.

Тот факт, что оспариваемый Федеральный закон наряду с нормами права, относящимися к предметам совместного ведения, содержит и положения, касающиеся вопросов исключительного ведения Российской Федерации (Конституция Российской Федерации, статья 7, пункт «в»), не может служить причиной для вывода о его соответствии Конституции Российской Федерации по порядку его принятия. В противном случае несоблюдение Государственной Думой обязанности направления субъектам Российской Федерации проектов федеральных законов преимущественно по предметам совместного ведения, но содержащих отдельные положения, касающиеся вопросов исключительного ведения Российской Федерации, приобретало бы систематический характер и вступило бы в противоречие с конституционными основами федеративного устройства России.

То, что принятие Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ не было оспорено законодательными (представительными) и высшими

исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, свидетельствует лишь о том, что по примеру федерального законодателя органы государственной власти субъектов Российской Федерации пренебрегают требованиями Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, и само по себе не дает основания предположить, что в том случае, когда представители одной партии составляют большинство, как в федеральных, так и региональных органах государственной власти, соблюдение законодательной процедуры носит сугубо формальный характер. По тем же основаниям нельзя считать убедительным довод о том, что нарушение порядка принятия данного закона не имело конституционно-значимого характера, поскольку он был одобрен Советом Федерации и вступил в силу.

Исходя из вышеизложенного следует признать Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия, в части неисполнения Государственной Думой имеющего – в системе действующего правового регулирования – конституционное значение требования о направлении субъектам Российской Федерации законопроектов по предметам совместного ведения как до, так и после первого чтения.

Признание оспариваемого Федерального закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия в связи с нарушением Государственной Думой требования об обязательном направлении законопроектов по предметам совместного ведения субъектам Российской Федерации, могло бы иметь прецедентный характер и создать возможность в будущем поставить под сомнение конституционность и других принятых по предметам совместного ведения федеральных законов, содержащих нормы, относящиеся к предметам ведения Российской Федерации и к предметам совместного ведения. Такой результат не

противоречил бы целям конституционного судопроизводства, каковыми являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, поскольку указанное требование направлять законопроект в органы государственной власти субъектов Российской Федерации непосредственно Конституцией Российской Федерации не предусмотрено, не исключается уточнение процедуры законодательного процесса применительно к федеральным законам, затрагивающим одновременно и предметы ведения Российской Федерации, и предметы совместного ведения, в том числе посредством внесения соответствующих изменений в федеральные законы, вышеуказанные договоры, регламенты Государственной Думы и Совета Федерации.