
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9

*К.Г. Прокофьев**

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИИ

В статье рассмотрены общие и процессуальные принципы административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Отдельное внимание уделено принципам законности, объективной (материальной) истины, презумпции невиновности.

Ключевые слова: принципы административной ответственности, нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Применение мер государственного принуждения и любых видов ответственности к правонарушителям осуществляется на основании принципов, которые представляют собой основополагающие идеи, закрепленные в законе. В научной литературе достаточно часто [1, с. 16; 2, с. 261; 3, с. 55; 4, с. 92; 9, с. 7] рассматриваются вопросы о применении общих принципов административного процесса либо административного производства, однако специальные принципы, действующие в отношении отдельных институтов административного права, отдельно не рассматриваются. Чаще всего принципы применения ответственности напрямую соотносят с общими правовыми принципами, представляя их, с одной стороны, как основополагающие идеи, обеспечивающие охрану правопорядка и борьбу с правонарушителями, с другой – как императивные требования, правила поведения, запреты к участникам отношений.

В действующей редакции КоАП четко закреплены лишь два принципа: принцип равенства перед законом (ст. 1.4) и презумпция невиновности (ст. 1.5), которые рассматриваются как принципы применения законодательства об административных правонарушениях. Однако в юридической литературе в разное время разные авторы выделяют до 10 принципов административной ответственности. Так, например, В.И. Маркова выделяет следующую систему принципов ответственности должностных лиц: наличие правовой основы; ответственность за деяние, ответственность за вину, персональность ответственности, неотвратимость ответственности, соразмерность ответственности содеянному деянию, взаимоложение нескольких видов ответственности, гласность, принцип срочности, равенство

* © Прокофьев К.Г., 2016

Прокофьев Константин Георгиевич (rektor@kgsu.ru), и. о. ректора, Курганский государственный университет, 640020, Российская Федерация, г. Курган, ул. Советская, 63, стр. 4.

перед законом, зависимость ответственности лица от занимаемой должности [10, с. 64]. В.Г. Чмутов к принципам административной ответственности должностных лиц относит: законность, равенство субъектов проступка и повышенную ответственность должностных лиц, гуманность, административное усмотрение, неотвратимость наказания, материальную истину, гласность, быстроту производства, участие общественности [5, с. 85]. По И.А. Галаган, принципы административной ответственности следующие: законность, ответственность за вину, индивидуализация ответственности, гуманизм, целесообразность ответственности, неотвратимость ответственности, гласность [6, с. 148].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что взгляды относительно системы принципов административной ответственности отчасти совпадают. Среди таких общих принципов можно выделить: законность, равенство, соразмерность, неотвратимость наказания, гласность.

Принципы реализации административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях будут основываться на общих принципах административной ответственности, которые мы рассмотрели выше, среди них можно выделить общие и процессуальные. К общим принципам административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях можно отнести принципы, которые производны от конституционных принципов: законности, равенства перед законом и правоприменителем, неотвратимости ответственности, виновности ответственности, справедливости и гуманизма.

Процессуальные принципы административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях проявляются в процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях. В частности, к процессуальным принципам административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях можно отнести следующие принципы: принцип объективной (материальной) истины; принцип равенства перед законом и органом, разрешающим дело; презумпция невиновности; принцип охраны чести и достоинства, принцип обеспечения права на защиту, принцип охраны чести и достоинства, принцип гласности, публичности; принцип ведения производства на государственном языке; принцип оперативности и экономичности производства по делам об административных правонарушениях; принцип самостоятельности принятия решения; принцип ответственности субъекта, принимающего решение по делу о соответствующем административном правонарушении, посягающем на охраняемые законом отношения.

С учетом вышесказанного можно сделать вывод о том, что принципы применения мер административной ответственности за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях — это система объективно обусловленных общих руководящих идей, закрепленных в нормах административного права, которым и должен руководствоваться субъект применения мер административной ответственности, с тем чтобы были достигнуты цели наказания.

Рассмотрим более подробно некоторые из видов процессуальных принципов.

Принцип законности прямо вытекает из Конституции России (ст. 15), ст. 1.6 КоАП России «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением». Данный принцип подразумевает строгое и неклонное соблюдение и исполнение законов при применении мер ответственности за нарушение порядка проведения митингов, шествий и пикетирования.

Принцип объективной (материальной) истины закреплен в статье 24.1 КоАП России, в которой указано, что задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное вы-

яснение всех обстоятельств каждого дела; разрешение его в соответствии с законом; обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выяснение причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, посягающих на отношения в сфере проведения публичных мероприятий.

Одним из важнейших принципов производства по делам об административных правонарушениях является **презумпция невиновности**. Суть данного принципа состоит в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном законом; установлена вступившим в законную силу постановлением должностного лица органа, рассматривающего дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Развивая содержание принципа презумпции невиновности, П.П. Сергун пишет о том, что «данный принцип – это объективное правовое положение, которое выражает мнение государства и виновности лица, а не мнение участников данного производства. Обязанность доказывания вины лица в совершении административного правонарушения ложится на уполномоченных должностных лиц, органов, уполномоченных рассматривать данную категорию дел» [13, с. 60].

Принцип презумпции невиновности применительно к рассматриваемой проблеме после принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. «По делу о проверке конституционности Федерального закона “О внесении изменений в Кодекс РФ 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»» (Российская газета. 2013. 27 февраля) приобрел особое содержание.

Так, согласно вышеназванному постановлению, обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, а также соблюдение законности при проведении публичного мероприятия возложено в соответствии с п. 5 ст. 1, ст. 12, п. 2 и 3 ч. 2 ст. 13 и ч. 3 ст. 14 «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 при-

нял, 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 ст. 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 неустраимые 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, имелась 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.

Библиографический список

1. Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1984.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981
3. Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2.
4. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11.
5. Чмутов В.Г. Должностное лицо как субъект административной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1983.
6. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственно- и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970.
7. Забалуева М.Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987.
8. Тихомиров Ю.А. Государство: развитие теории и общественная практика // Правоведение. 1999. № 3.
9. Помоголов А.В. Неотвратимость юридической ответственности – принцип законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
10. Маркова Е.И. Административная ответственность должностных лиц в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976.
11. Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5.
12. Краснов В.И. Принцип законности в применении административной ответственности: автореф. дис. ... канд. наук. Воронеж, 2003.
13. Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1987.

14. Поддубный А.О. Административно-деликтные иммунитеты // Журнал российского права. 2003. № 6.

References

1. Skvortsov S.M. *Printsipy nalozheniia administrativnykh vzyskaniy i ikh realizatsiia v deiatel'nosti organov vnutrennikh del* [Principles of imposing administrative sanctions and their implementation in the activities of internal affairs bodies]. M., 1984 [in Russian].
2. Alekseev S.S. *Obshchaia teoriia prava. T.1* [General theory of law. Vol. 1]. M., 1981.
3. Skurko E.V. *Pravovye printsipy v pravovoi sisteme, sisteme prava i sisteme zakonodatel'stva: teoriia i praktika* [Legal principles in the legal system, system of law and legislative system: theory and practice]. *Pravovedenie*, 2006, no. 2 [in Russian].
4. Zazycki V.I. *Pravovye printsipy v zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii* [Legal principles in the legislation of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 1996, no. 11 [in Russian].
5. Chmutov V.G. *Dolzhnostnoe litso kak sub"ekt administrativnoi otvetstvennosti: dis. ... kand. iurid. nauk* [Official as the subject of administrative responsibility: Candidate's of Law thesis]. Saratov, 1983 [in Russian].
6. Galagan I.A. *Administrativnaia otvetstvennost' v SSSR (gosudarstvenno i material'no-pravovoe issledovanie)* [Administrative responsibility in the USSR (state and substantive research)]. Voronezh, 1970 [in Russian].
7. Zabalueva M.F. *Administrativnaia otvetstvennost' dolzhnostnykh lits apparata upravleniia: Dis. ... kand. iurid. nauk* [Administrative responsibility of officials of administrative staff: Candidate's of Law thesis]. M., 1987 [in Russian].
8. Tikhomirov Yu.A. *Gosudarstvo: razvitie teorii i obshchestvennaia praktika* [State: development of theory and social practice]. *Pravovedenie*, 1999, no. 3 [in Russian].
9. Pomogalov A.V. *Neotvratimost' iuridicheskoi otvetstvennosti: printsip zakonnosti: Avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk* [Inevitability of legal liability: principle of legality: Author's abstract of Candidate's of Law thesis]. M., 2007 [in Russian].
10. Markova E.I. *Administrativnaia otvetstvennost' dolzhnostnykh lits v SSSR: dis. ... kand. iurid. nauk* [Administrative responsibility of officials in the USSR: Candidate's of Law thesis]. M., 1976 [in Russian].
11. Yakimov A.Yu. Principles of administrative-jurisdictional process // *State and law*. 1999. № 5
11. Krasnov V. I. the Principle of legality in application of administrative responsibility: author. dis. kand. Sciences. Voronezh, 2003.
12. Poddubny A. Administrative tort immunities // *Journal of Russian law*. 2003. № 6.

K.G. Prokofiev*

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON ASSEMBLIES, MEETINGS, DEMONSTRATIONS, PROCESSIONS AND PICKETING

In the article the General and procedural principles of administrative responsibility for violation of legislation on assemblies, meetings, demonstrations, processions and picketing are viewed. Special attention is paid to the principles of legality, objective (material) truth, presumption of innocence.

Key words: principles of administrative liability; violation of legislation on meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing.

* *Prokofiev Konstantin Georgievich* (rektor@kgsu.ru), acting rector, Kurgan State University, 63, Svetskaya St., Kurgan, 640020, Russian Federation.