

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕОДНОКРАТНОЕ НАРУШЕНИЕ УСТАНОВЛЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ ЛИБО ПРОВЕДЕНИЯ СОБРАНИЯ, МИТИНГА, ДЕМОНСТРАЦИИ, ШЕСТВИЯ ИЛИ ПИКЕТИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Статья посвящена некоторым теоретическим и практическим проблемам ответственности за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Целью работы автор видит выявление пробелов в уголовном праве и отраслевых дисциплинах, устранение которых позволит унифицировать судебную практику по уголовным делам данной категории и будет способствовать вынесению справедливых и законных судебных решений. Методологическую основу составили общенаучные методы: теоретическое познание, диалектика; частно-научные методы: анализ, синтез, индукция, дедукция; специфические методы: формально-юридический. Новизна научной работы выражается в том, что ее предмет составляют ранее не исследованные в научной литературе проблемы теории и практики применения норм отечественного уголовного права. Результаты работы направлены на совершенствование законодательства в данной сфере и выработку научно-практических рекомендаций.

ВОЕВОДИНА

Александра Игоревна

помощник Преображенского межрайонного прокурора Москвы, юрист 3-го класса, аспирант Университета прокуратуры Российской Федерации (г. Москва),
alexandravojevodina@yandex.ru

**Уголовная ответственность;
административная преюдиция;
публичные мероприятия;
участники и организаторы
публичного мероприятия;
квалификация преступлений;
предварительное расследование
уголовного дела;
правовой статус личности**

Alexandra I. VOEVODINA

Assistant of Preobrazhensky Inter-District Prosecutor of Moscow, Lawyer of the 3rd class, Post-Graduate Student of the University of Public Prosecution of the Russian Federation (Moscow),
alexandravojevodina@yandex.ru

IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION ON RESPONSIBILITY FOR THE REPEATED VIOLATION OF ESTABLISHED PROCEDURE FOR ORGANIZING OR HOLDING A MEETING, RALLY, DEMONSTRATION, PROCESSION OR PICKETING AND THE PRACTICE OF ITS APPLICATION

**Criminal responsibility;
administrative prejudice;
public events;
participants and organizers
of a public event;
qualification of crimes;
preliminary investigation
of a criminal case;
legal status of a person**

The article is devoted to theoretical and practical problems of responsibility for the repeated violation of the established order of organizing or holding a meeting, rally, demonstration, procession or picketing. The author seeks to identify the gaps in the criminal law and branch disciplines, the elimination of which will allow to unify judicial practice in criminal cases of this category and will facilitate the issuance of fair and lawful judicial decisions. The methodological basis was formed by general scientific methods: theoretical knowledge of dialectics and historicism; private scientific methods: analysis, synthesis, induction, deduction; specific methods: formal-legal, concrete-sociological. The novelty of scientific work is expressed in the fact that its subject is the novel to domestic criminal law. The results of the work are aimed at improving the legislation in this area and developing scientific and practical recommendations.

Современные общественно-политические явления в Российской Федерации не обходятся без реакции общества и его институтов. Такая реакция традиционно принимает определенные формы, способы осуществления и реализации которых закреплены на законодательном уровне и требуют строгого соблюдения.

На сегодняшний день законодательство, регламентирующее порядок организации и проведения публичных мероприятий, не приведено в соответствие с положениями уголовного и административного законодательства об ответственности за его нарушение, что, безусловно, не способствует формированию единообразной правоприменительной практики по уголовным делам и делам об административных правонарушениях указанной категории.

Законодатель как творец объективного права, вводя в уголовное законодательство ранее не известные отечественному правопорядку составы преступлений, создает предпосылки не только для теоретического рассмотрения и изучения нововведений, но и для разработок методических указаний, касающихся особенностей проведения предварительного расследования таких преступлений, а также судебного рассмотрения уголовных дел.

Не исключением из данного правила становится ситуация с преступлением, предусмотренным ст. 212.1 УК РФ [1]. Тесное взаимодействие теории и практики выявляет слабые места тех и других, являясь своеобразным точильным камнем друг для друга.

На наш взгляд, специальная терминология должна отражать сущность называемых явлений, а также необходимо стремиться к унификации применяемых межотраслевых понятий. Так, в законодательстве [2] за собраниями, митингами, демонстрациями, шествиями и пикетированиями закрепился в качестве обобщающего их понятия термин «публичные мероприятия». С точки зрения толкования указанного выражения оно, по нашему мнению, не вполне отражает сущность скрываемых под собой явлений, так как в данном случае акцент делается на форму, т.е. на открытый характер такого явления, а не на содержание, которое представляет собой большой интерес. По своему содержанию собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование – это предусмотренные законом способы, которыми отдельные граждане, группы граждан, общественные организации, политические партии и др. способны обратить внимание общества и государства на конкретные вопросы и проблемы.

Более того, категорию «публичные мероприятия» по смыслу возможно спутать с массовыми мероприятиями [3], массовыми общественно-политическими мероприятиями [4], международными спортивными, культурными, научными и деловыми [4], которые прямо упоминаются по своему смыслу и назначению в других законодательных актах.

Нередко в литературе еще используется термин «гражданская активность» [6, с. 5], под которым понимается проведение мероприятий, направленных на укрепление патриотического духа, однако сам по себе данный термин может трактоваться максимально широко, что искажает понимание сущности описываемого явления.

Также в КоАП РФ [7] появилась ст. 20.2.2 «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка», предусматривающая в своей норме такой термин, как «мероприятие, не являющееся публичным». Данное нововведенное понятие законодателем не раскрывается и, по всей видимости, должно толковаться от противного – от норм, посвященных публичным мероприятиям в соответствующих законодательных актах.

Такое терминологическое разнообразие может иметь позитивный эффект при теоретическом рассмотрении. Для целей и задач, поставленных перед правоприменительной практикой, точное, не вызывающее сомнений соответствие терминов, применимых в законодательстве, их содержанию является необходимым условием правильной и точной квалификации правонарушений и преступлений. В этой связи представляется необходимым обозначить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования единым термином «общественно-публичные (публично-политические) мероприятия», распространить данный термин на все нормативные акты, регулирующие правоотношения в рассматриваемой сфере, так как предлагаемый термин позволяет беспрепятственно определить сущность называемого явления, а также отграничить от других категорий мероприятий, названных выше.

Назначение конкретного вида наказания за определенное преступление стоит в прямой взаимосвязи с достижением целей наказания. В действующей редакции уголовного закона за совершение преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ, в качестве наказания могут быть назначены следующие виды: штраф, обязательные, исправительные, принудительные работы, лишение свободы.

Для достижения целей наказания, перечисленных в ст. 43 УК РФ, таких как восстановление социальной справедливости, исправление осужденного, предупреждение совершения новых преступлений, представляется значимым принцип, обозначенный М. Фуко, – «не наказывать меньше, а наказывать лучше, пытаясь добраться до души преступника» [8, с. 380]. Назначение конкретного вида наказания, наиболее подходящего в качестве и меры исправления, способствует следованию данному принципу. Индивидуализация наказания в случае со-

вершения преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ, должна проявляться в наличии специально-го вида наказания.

«Наказание – важнейший элемент структуры уголовного законодательства, наиболее острый инструмент в борьбе с преступностью и защите прав и свобод человека» [9, с. 4]. С данным утверждением сложно не согласиться, вместе с тем вопросы назначения и исполнения наказания должны не нарушать баланс аспекта борьбы с преступностью и защиты прав и свобод человека.

Изученные уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст. 212.1 УК РФ, и об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, позволяют сделать вывод о том, что назначаемое административное наказание в виде штрафа по делу об административном правонарушении своего эффекта не возымело, штраф такими лицами чаще всего не уплачивался [10]. Лица, которым назначался административный арест [11], по выходу также вновь совершали аналогичные деяния [12]. Таким образом, институт административного наказания при данных условиях не выполняет возложенных на него функций, что ставит задачи для государства в лице его уполномоченных органов по решению данной проблемы с помощью иных мер.

В ст. 44 УК РФ предусмотрено в качестве наказания лишение права занимать определенные должности, заниматься определенной деятельностью. Одновременно с этим конкретные виды должностей и виды деятельности не установлены в Общей части УК РФ. В этом усматривается неточность, которая в определенном смысле ставит под сомнение следование принципу законности, установленному в ст. 3 УК РФ.

Представляется, что если согласно норме уголовного закона наказуемость деяния определяется только УК РФ, то наказание должно исчерпывающе определяться положениями уголовного закона, предусматривая конкретные виды деятельности. В настоящее время определением должностей и видов деятельности занимается судебная практика. Несмотря на то что список наименований должностей и видов деятельности велик и неоднороден, следует воспользоваться наработками судебной практики для установления такого перечня в нормах УК РФ, гибко реагируя на необходимость его последующего изменения и дополнения.

С учетом современного понимания такого вида наказания, как лишение права заниматься определенной деятельностью, сложно под такое понятие, как «деятельность», «подогнать» деятельность участников и организаторов собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Однако лишение права выступать в качестве организатора или участника публичного мероприятия как особого вида деятельности

в течение определенного периода времени могло бы стать эффективным видом уголовного наказания.

Исполнение такого вида наказания необходимо возложить на уголовно-исполнительную инспекцию по месту жительства осужденного аналогично положениям ч. 2 ст. 16 УИК РФ [13].

В данном случае речь идет об организаторе и участнике именно правомерного публичного мероприятия. Также, как следует из материалов обозначенных уголовных дел, в отношении лиц, обвинявшихся в совершении преступлений, предусмотренных ст. 212.1 УК РФ, зачастую ими с регулярной периодичностью осуществляются различные виды проявления гражданской активности. Поэтому с учетом внутренней потребности тех лиц, к которым потенциально обращена ст. 212.1 УК РФ, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования необходимо в том числе путем предусмотрения специального вида наказания стимулировать правомерное поведение. Также следует отметить, что такой вид наказания не связан с лишением свободы и изоляцией лица от общества, позволяет экономить ограниченные для государства средства уголовно-правовой репрессии.

Как справедливо отмечал И. Бентам, «всякое наказание есть вред; всякое наказание есть само по себе зло» [14, с. 221]. Однако без назначения справедливого наказания за содеянное не может быть речи о борьбе с преступностью, ведь в нем в том числе кроется квинтэссенция уголовного права в целом. Более тщательный подход к выбору конкретных, определяемых совершенным преступлением видов наказаний является необходимым залогом правильного применения уголовного законодательства.

Справедливо отмечается, что «стабильность законодательства является фундаментом и ядром его применения и соблюдения» [15, с. 13]. Однако во всем необходимо поддерживать баланс. Слепое следование данному принципу превратит отечественное законодательство в загроубевшее, не отвечающее реалиям жизни явление, и, наоборот, излишнее увлечение разнообразными тенденциями и нововведениями создаст трудности как для теории уголовного права, так и для правоприменения.

Вместе с тем внесение изменений в законодательство о публичных мероприятиях и об ответственности за нарушения в сфере их организации и проведения необходимо. К основным таким изменениям можно отнести следующие.

Законодателю следует определиться, является ли конкретный вид публичного мероприятия – собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование – влияющим на квалификацию преступления. Положения КоАП РФ также не содержат в себе различного подхода к совершению правонарушений в зависимости от вида публичного мероприя-

тия. Их отличия установлены только в отраслевом федеральном законодательстве и законодательстве субъекта федерации.

Как следует из материалов изученных уголовных дел, формальная ошибка в указании на конкретный вид в обвинительном заключении влечет за собой фатальные последствия в виде возвращения уголовного дела прокурору в порядке, предусмотренном ст. 237 УПК РФ [16], однако индивидуализация уголовной ответственности и наказания в зависимости от вида публичного мероприятия из нормы ст. 212.1 УК РФ не следует. Таким образом, исходя из сегодняшней модели состава преступления законодателью можно избрать предложенный термин для единого обозначения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, установив ответственность за нарушения при их организации и проведении. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [2] содержит обязанности для организаторов и участников публичного мероприятия, однако проследить корреспондирующую их несоблюдению административную или уголовную ответственность проблематично.

Одновременно с изложенным трудно проследить, в чем конкретно выражена объективная сторона организации и проведения одиночного пикетирования, для которого не требуется подачи уведомления в отличие от других публичных мероприятий.

В ходе последовательного изучения элементов состава преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ, выявлено, что установление того, что является преступлением по смыслу данной нормы, требует изучения законодательных актов разного уровня, бланкетная диспозиция ст. 212.1 УК РФ должна содержать в себе не подразумеваемое, а конкретное указание на те нормативные правовые акты, которыми устанавливается порядок организации и проведения публичных мероприятий.

Отсутствие квалифицированных составов преступлений (аналогично административному правонарушению, предусмотренному ст. 20.2 КоАП РФ) не соответствует общему принципу построения составов преступлений Особенной части УК РФ.

Необходимо индивидуализировать ответственность организатора и участника публичных мероприятий таким образом, чтобы унифицировать терминологию, которая применяется в уголовном и отраслевом законодательстве. Таким образом, состав преступления, предусмотренный ст. 212.1 УК РФ, будет иметь очерченный субъект противоправного деяния.

Выявлена необходимость законодательного разграничения деяний, содержащих в себе признаки состава преступления по объективной стороне в целях исключения необоснованного вменения такого ква-

лифицирующего признака, как «организация» собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования, а также, наоборот, возможности совместного вменения «организации» и «проведения» собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования путем применения иной лексико-грамматической конструкции в норме ст. 212.1 УК РФ.

Преступления, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий, должны занять специальное место в архитектонике уголовного закона в целях правильного определения объекта уголовно-правовой охраны и четкого структурирования УК РФ. Работа органов предварительного расследования и суда также не должна усложняться при раскрытии и судебном рассмотрении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 212.1 УК РФ, в силу наличия административной преюдиции в составе преступления, для чего необходимо приведение в соответствие норм материального и процессуального права.

Следует также отметить, что ст. 74 УПК РФ, посвященная доказательствам по уголовному делу, не претерпела изменений в силу появления в отечественном уголовном законодательстве составов преступлений, предусматривающих элементы административной преюдиции. Так, например, постановление суда по делу об административном правонарушении не выделено в самостоятельный вид доказательств, а в своей актуальной редакции подпадает исключительно под категорию «иные документы», что представляется не вполне правильным и требует внесения соответствующих поправок во избежание возникновения трудностей на практике.

Уголовно-процессуальное законодательство также не содержит на сегодняшний день ответа на вопрос, каковы особенности предмета доказывания по уголовному делу, о преступлении, содержащем элементы административной преюдиции в составе, – данный вопрос не должен оставаться открытым, а наоборот, должен быть решен на законодательном уровне, резюмируя особенности материального и процессуального аспекта подобных преступлений.

Также с учетом изложенного представляется, что наличие специальной нормы, предусматривающей уголовную ответственность за неоднократное нарушение установленного порядка организации или проведения митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, представляет собой сдерживающий фактор, а также стимулирует правомерное, законопослушное поведение граждан при организации и проведении публичных мероприятий, выступает в качестве превентивной меры, так как уголовная ответственность как вид юридической ответственности по своей сущности и по тем правовым последствиям, которые она влечет за собой, является более

строгим относительно других, то же касается и санкции ст. 212.1 УК РФ, в действующей редакции которой предусмотрено достаточно строгое наказание.

В целом же, признавая право на мирные собрания, значимый элемент правового статуса личности в Российской Федерации, сложно не согласиться с тем, что

требуется дальнейшая разработка законодательства, регулирующего правоотношения, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий, в особенности в части установления ответственности за нарушения и деструктивное поведение организаторов и участников публичных мероприятий.

Пристатейный библиографический список

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
2. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
3. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
4. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 5 мая.
5. Указ Президента РФ от 16 декабря 2015 г. № 626 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением международных спортивных, культурных, научных и деловых массовых мероприятий» // СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. 3). Ст. 7314.
6. Севортьян А. Гражданская активность и я: Лучшие модели по вовлечению молодежи. М.: Аспект Пресс, 2004.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
8. Агапов П. В. и др. Актуальные проблемы уголовного права : курс лекций / под ред. О. С. Капинус. М.: Проспект, 2016.
9. Осадчая Н. Г. Назначение наказания в уголовном праве : монография. Ростов н/Д : ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2016.
10. 1-6/2016 (385001) Уголовное дело в отношении Ионова В. И., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ // Архив Преображенского районного суда г. Москвы.
11. Дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 8 ст. 20.2 КоАП РФ, в отношении Навального А. А. № 7-7979/2017 // Архив Симоновского районного суда г. Москвы 2017 г.
12. Дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 8 ст. 20.2 КоАП РФ, в отношении Навального А. А. № 05-0464/2018 // Архив Тверского районного суда г. Москвы 2018 г.
13. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
14. Бентам И. Введение в основание нравственности и законодательства. М.: РОССПЭН, 1998.
15. Гаухман Л. Д. Проблемы изменений уголовного и других отраслей законодательства РФ // Наука уголовного права и совершенствование уголовного законодательства : сб. науч. ст. по итогам научно-практического семинара в Московском университете МВД России, посвященного памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Юрия Игнатьевича Ляпунова / под общ. ред. Н. И. Ветрова, Н. Г. Кадникова. М.: Московский университет МВД России, 2007.
16. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 1.

References

1. Criminal Code of the Russian Federation of 13 June 1996 No. 63-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 25. Art. 2954.
2. Federal Law of 19 June 2004 No. 54-FZ "On Assembly, Meetings, Demonstrations, Processions and Pickets" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2004. No. 25. Art. 2485.
3. Federal Constitutional Law of 28 June 2004 No. 5-FKZ "On the Referendum of the Russian Federation" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2004. No. 27. Art. 2710.
4. Law of the Russian Federation of 1 April 1993 No. 4730-1 "On the State Border of the Russian Federation" // Rossiyskaya gazeta. 5 May 1994.

5. Presidential Decree of 16 December 2015 No. 626 "On the Procedure for Foreign Citizens and Stateless Persons Entering the Russian Federation and Leaving the Russian Federation in Connection with International Sports, Cultural, Scientific and Business Mass Events" // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 51 (Part 3). Art. 7314.
6. *Sevortyan A.* Civic Engagement and Me: The Best Models for Youth Involvement. Moscow, 2004.
7. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30 December 2001 No. 195-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (Part 1). Art. 1.
8. Actual Problems of Criminal Law: Course of Lectures / P. V. Agapov et al.; ed. by O. S. Capinus. Moscow, 2016.
9. *Osadchaya N. G.* Sentencing in Criminal Law: Monograph. Rostov-on-Don, 2016.
10. 1-6/2016 (385001) Criminal Case Against Ionov V. I., Accused of Committing a Crime Under Article 212.1 of the Criminal Code // Archive of the Preobrazhensky District Court of Moscow.
11. Case of an Administrative Offense, Provided for by Part 8 of Article 20.2 of the Administrative Code in Relation to Navalny A. A. No. 7-7979/2017 // Archive of the Simonovsky District Court of Moscow, 2017.
12. Case of an Administrative Offense, Provided for by Part 8 of Article 20.2 of the Administrative Code in Relation to Navalny A. A. No. 05-0464/2018 // Archive of the Tverskoy District Court of Moscow, 2018.
13. Penal Code of the Russian Federation of 8 January 1997 No. 1-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 2. Art. 198.
14. *Bentam I.* Introduction to the Basis of Morality and Legislation. Moscow, 1998.
15. *Gaukhman L. D.* Problems of Changes in the Criminal and Other Branches of Legislation of the Russian Federation // Science of Criminal Law and Improvement of Criminal Law: Collection of Scientific Articles on the Results of a Scientific and Practical Seminar at Moscow University of Ministry of Internal Affairs of Russia Dedicated to the Memory of the Honored Worker of Science of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor Yury Ignatievich Lyapunov / Ed. by N. I. Vetrova, N. G. Kadnikov. Moscow, 2007.
16. Criminal Procedure Code of the Russian Federation of 18 December 2001 No. 174-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2001. No. 52 (Part 1). Art. 1.