

*Осташев Алексей Анатольевич, студент 2-ого курса кафедры «Цифровая криминалистика», МГТУ им. Н. Э. Баумана, Москва, Российская Федерация*

## **ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕСОГЛАСОВАННЫЕ АКЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** В представленной работе рассматриваются конституционные права граждан Российской Федерации на свободу собраний, понятие, содержание и их правовое регулирование. Проанализирован Федеральный Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» как основной нормативно-правовой акт, определяющий процедуру проведения публичных мероприятий. Отдельно рассмотрены виды ответственности – административная и уголовная – за нарушение порядка проведения публичных мероприятий и/или участия в них. Дана оценка возможных изменений в законодательстве, касающегося Закона «О собраниях...». Ключевая цель работы – сформировать представление о нынешнем правовом положении несогласованных акций.

**Ключевые слова:** Свобода собраний, митинги, несогласованные акции, административная ответственность, уголовная ответственность.

**Annotation:** The presented work examines the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to freedom of assembly, the concept, content and their legal regulation. Analyzed the Federal Law "On Assemblies, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing" as the main normative legal act that defines the procedure for holding public events. The types of liability - administrative and criminal - for violation of the procedure for holding public events and / or participating in them are considered separately. An assessment of possible changes in the legislation concerning

the Law "On assemblies ..." is given. The key goal of the work is to form an idea of the current legal status of uncoordinated shares.

**Key words:** Freedom of assembly, rallies, uncoordinated actions, administrative liability, criminal liability.

Каждый человек имеет право на свою гражданскую позицию и различные способы её проявления. Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, гарантирует гражданам РФ право на свободные собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Тем не менее, с начала 2000-х годов появляются нормативно-правовые акты, ограничивающие, казалось бы, эти абсолютные права граждан в мирное время. За высказывание гражданской позиции с нарушениями, установленными федеральным законодательством, полагается административная ответственность, а за слишком частые подобные действия – даже уголовная ответственность. На фоне внутривнутриполитических событий в России с начала 2010-х годов, имеющих политический окрас – Болотное дело 2011 г., «Марш миллионов» 2012 г., антикоррупционные расследования журналистов и блогеров 2015-2020 гг. – тема участия населения в митингах и демонстрациях, в подавляющем числе, несогласованных, становится всё более актуальной.

Права граждан на свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (далее – свобода собраний) являются одним из прав «первого поколения», т.е. относятся к политическим и гражданским. Свобода собраний декларируется такими международными документами, как Всеобщая декларация прав человека (ст. 20), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 11). В соответствии с ними статья 31 Конституции РФ гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование» [6].

В 2004 году был принят Федеральный закон от 19.06.2004 N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", направленный на регулирование процесса проведения публичных мероприятий. Он содержит основные понятия, используемые в рамках общественных отношений, определяет порядок организации и проведения публичного мероприятия и гарантии реализации право на проведение такого мероприятия. Закон основывается на 2 принципах: законности, т.е. соблюдении Конституции РФ и иных нормативных правовых актов; добровольности участия. В рамках данного закона (ст. 2) определены следующие виды публичного мероприятия: собрание – совместное присутствие граждан в определённом месте для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов; митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем общественно-политического характера; демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан; шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам; пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств [13]. Наиболее значимым для жизни обществом видом мероприятия является митинг, проводимый по актуальным общественным и политическим проблемам, что требует наличия какой-либо реакции со стороны властей.

До сих пор Закон вызывает неоднозначную реакцию в обществе. С одной стороны, он основывается на положениях Конституции РФ и общепризнанных принципах, и нормах международного права, и права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны. С другой стороны, данный ФЗ может восприниматься как нормативно-правовой акт, ограничивающий права граждан на свободу собраний, поскольку содержит определённые положения,

затрудняющие реализацию данных прав. В Постановлении Конституционного Суда от 14.02.2013 N 4-П содержится чёткая формулировка: «...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...» [9]. Причём данное право ограничивается на территории всей Российской Федерации, начиная с момента вступления данного ФЗ «О собраниях, митингах...» в силу, в то время как остальные виды прав граждан – на свободу передвижения (ФКЗ «О чрезвычайном положении»), на труд, на собственность (ФКЗ «О военном положении») и т.д. ограничиваются только в чётко установленных ситуациях и на определённый срок.

Как такового понятия «несанкционированная акция», или «несанкционированный митинг» и т.д. в российском законодательстве нет. Это связано с тем, что у органов государственной власти нет полномочий по одобрению или отклонению заявки на проведение какого-либо публичного мероприятия. Исходя из статьи 7 ФЗ «О собраниях, митингах...» организатор обязан направить уведомление о проведении публичного мероприятия (с указанием даты, времени, места проведения, количества участников и т.д.) «в письменной форме 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». Как указал Конституционный Суд в Определении от 02.04.2009 N 484 «...орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, – он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения» [7], а такое предложение должно быть мотивированным. И лишь в случае недостижения консенсуса о месте, целях, времени и пр. проведения публичного мероприятия, если его организатор не прибег к судебной защите своих прав на его проведение или же не согласен с судебным отказом в его проведении, на свой страх и риск всё же проводит его – только тогда, с оговорками, можно будет применить термин «несанкционированный митинг/пикет/шествие».

«Несанкционированной» акция будет и в том случае, если в ходе её проведения не будут соблюдаться заявленные цели, формы, места и время проведения; будет нарушаться общественный порядок; участники мероприятия будут иметь с собой предметы, представляющие угрозу жизни и здоровью людей (оружие, взрывчатые устройства). Отдельно законодательно определены места, где запрещается проведение публичных мероприятий: путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог; территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами; пограничная зона (без разрешения соответствующего органа).

В массовом сознании укрепилось такое понятие «несанкционированный митинг» – это связано, скорее всего, с тем, что к уведомлению о проведении такого мероприятия у органа исполнительной власти субъекта РФ/ органа МСУ возникли определённые вопросы и организатору (-ам) были предложены альтернативные варианты его проведения, однако, вероятно, ставились такие условия, что не соответствовали изначальным планам проведения. И, находясь в условиях правовой «ловушки», когда договориться о проведении собрания или митинга не получается, а обращение в суд не приводит к положительному исходу дела, организатор (-ы) проводят своё «новое» мероприятие, за что попадают под юридическую ответственность о нарушении порядка проведения публичных мероприятий. Формальной причиной отказа, могут стать уже согласованное на предлагаемое организатором время и место иное мероприятие. Такой вид отказа может быть связан, в числе прочего, с политическими причинами. Например, в связи с расследованием оппозиционного блогера А. А. Навального, посвящённого экс-президенту РФ Медведеву Д. А., в марте 2017 года были анонсированы антикоррупционные митинги во многих городах России. Вопреки ожиданиям части населения, проведение митингов было согласовано в 24 российских городах [3], в то время как в остальных городах местные власти либо отказали участникам в согласовании мест митингов, либо не ответили на запросы к 24 марта. Основная причина отказа — уже назначенные на это время

мероприятия (во многих городах это акции молодежного крыла «Единой России» – «Молодой Гвардии»).

За любое нарушение правил, отражённых в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», проводимое мероприятие будет считаться незаконным (именно «незаконным», а не «несанкционированным»), а его организаторы и участники подлежат юридической ответственности – административной и/или уголовной.

Ответственность за любые нарушения, связанные с организацией и проведением массовых собраний людей, устанавливается статьей 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» [5]. Поскольку по общему правилу возраст административной ответственности составляет 16 лет, то в случае участия несовершеннолетнего ребенка в несанкционированном публичном мероприятии к ответственности привлекаются его родители (законные представители). Они будут нести ответственность по статье 5.35 КоАП РФ, т.е. за неисполнение, ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями обязанностей по содержанию, воспитанию несовершеннолетних, что влечёт предупреждение или наложение административного штрафа (от ста до пятисот рублей по ч. 1). При рассмотрении подобных дел необходимым является участие Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Несмотря на то, что несовершеннолетние не могут состоять в политических партиях, а их участие в несанкционированных митингах и акциях опасно для жизни и здоровья, недобросовестные организаторы акций способны привлекать их в проведении подобного рода мероприятий. Ярким примером стала несогласованные митинги, прошедшие в городах России 23 января 2021 года – по итогам расследований власти заявили, что 20 января было зафиксировано массовое распространение призывов к участию в митингах в социальных сетях. Причем адресатами распространения стали несовершеннолетние с упором на детей в возрасте 12–14 лет [4]. Ещё в 2018 году в статью 20.2 была введена часть 1.1, предусматривающая

ответственность для лиц, вовлекающих несовершеннолетнего в участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании – штраф в размере до 50 тыс. рублей или 15 суток административного ареста, а при повторном нарушении штраф в размере до 300 тыс. рублей, а арест – до 30 суток.

Поскольку в соответствии с ст. 7 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» требуется согласование предстоящего мероприятия, то организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления (ч. 2) влечёт наложение штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей, на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей, а на юридических лиц – от семидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

Если действия участников несогласованного мероприятия повлекли причинение вреда здоровью человека или имуществу, то ответственность наступает по ч. 4, устанавливающей большие размеры штрафа и срок административного ареста по сравнению с ч. 1,2 ст. 20.2.

Весьма интересным пунктом является ч. 5, т.е. нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования особенно в условиях мировой пандемии COVID-19. Ответственность по данной части наступает за нарушение ст. 6 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в которой предусмотрены права и обязанности участника проводимого мероприятия. Так, п. 1 ч. 4 ст. 6 данного ФЗ гласит, что участники не вправе «скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности». Однако ношение масок регулируется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, а с введением карантинных мер по всей России публичные мероприятия всё же проводились (в ограниченном количестве). Тем не менее, ношение масок на собраниях, шествиях и т.д. в условиях антиковидных мер (как и соблюдение социальной

дистанции) не противоречит законодательству «О собраниях, митингах...», поскольку такое использование масок используется специально для защиты органов дыхания, хотя у недобросовестных участников публичных мероприятий есть возможность таких средств индивидуальной защиты, которые позволят им максимально затруднить свою идентификацию (поскольку никаких чётких указаний на то, какие люди должны носить маски нет). Ч. 5 ст. 20.2 более всего характерна для участников митинга, шествия и пр. и нарушение ч. 3 и ч. 4 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» влечёт для них наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или обязательные работы на срок до сорока часов.

В 2021 году в ст. 20.2 были добавлены ч. 9 и ч. 10. Они касаются материально-технического проведения и финансирования публичного мероприятия, ответственность за их нарушения может быть возложена как на физических лиц (в т.ч. должностных лиц), так и юридических лиц.

Немаловажным остаётся момент совершения правонарушения. Как рассказывает Председатель Президиума Московской коллегии адвокатов "РОСАР" Сергей Ахундзянов: «...если проводится несогласованное публичное мероприятие, то сотрудники правоохранительных...бразьясняют гражданам, что они прибыли и принимают участие в не санкционированном (не разрешённом) собрании, митинге и демонстрации, шествии и пикетировании, гражданам также предлагается покинуть место его проведения» [15]. Тем самым данное предупреждение будет юридическим фактом – фактом неисполнения требования сотрудников органов внутренних дел. Потому нередки случаи, когда к спокойно стоящему человеку в месте проведения не согласованного мероприятия, не выступающему и не ведущему себя агрессивно подходят сотрудники полиции и просят проследовать с ними для составления протокола (в соответствии с ФЗ «О полиции»).

Итого ст. 20.2 КоАП РФ содержит в себе положения, устанавливающие ответственность для организаторов публичных мероприятий, проводимых с нарушением установленного порядка организации либо проведения, их



непосредственных участников, а также лиц, финансирующих указанное мероприятие.

Статья 212.1 «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» [11] появилась в УК РФ в 2014 году. В связи с событиями, проходящими на Украине, а также продолжающимися протестами по «Болотному делу», депутаты Александр Сидякин («Единая Россия»), Андрей Красов («Единая Россия») и Игорь Зотов («Справедливая Россия») 31 марта 2014 года внесли законопроект о новой статье Уголовного кодекса и изменении существующей статьи 20.2 КоАП РФ. В пояснительной записке они указывали на то, что данный законопроект не ограничивает прав граждан, предусмотренных 31 статьёй Конституции РФ, но устанавливает границы, «переход через которые повлечет нарушение иных конституционных прав и свобод человека и гражданина». 22 июля 2014 года законопроект был принят. Своё народное название – «дадинская статья» – ст. 212.1 УК РФ получила по имени первого осуждённого. Им в 2015 году стал Ильдар Ильдусович Дадин – российский оппозиционный гражданский активист. Он был приговорён к 3 годам лишения свободы, однако приговор был обжалован и срок был уменьшен до 2.5 лет колонии общего режима. Тем не менее, в 2017 году Верховный Суд РФ отменил приговор и признал за И.И. Дадным право на реабилитацию. Статистика по ст. 212.1 УК РФ отличается малым количеством вынесенных приговоров: 2014 г. – 0 человек, 2015 г. – 1 человек, 2016 г. – 0 человек, 2017 г. – 0 человек, 2018 г. – 0 человек, 2019 – 2 человека [10]. Уголовная ответственность по данной статье установлена за неоднократное «нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», предусмотренных статьёй 20.2 КоАП. Статья 212.1 УК РФ предусматривает наказание в виде штрафа от 600 тысяч до миллиона рублей, или обязательные работы до 480 часов, или исправительные от одного до двух лет, или принудительные работы до пяти лет, или лишение свободы до пяти лет. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10.02.2017

[8] указывалось, что уголовная ответственность за нарушение правил проведения митингов конституционна, если она «применяется для защиты прав граждан и адекватна общественной опасности»; также уголовная ответственность за нарушения проведения митингов не дублирует административную. Немаловажным остаётся трактовка «...более двух раз в течение ста восьмидесяти дней», содержащаяся в примечании к ст. 212.1. Примечание определяет основания привлечения к уголовной ответственности после привлечения к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ более двух раз в течение ста восьмидесяти дней. В том же Постановлении КС РФ говорится о том, что исключается возможность привлечения к уголовной ответственности за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга и т.д., если отсутствовали «вступившие в законную силу судебные акты о его привлечении не менее трех раз в течение ста восьмидесяти дней к административной ответственности за административные правонарушения» [8]. Тем самым считаются судебные постановления по административным правонарушениям, а не участия в мероприятиях за полгода – для возбуждения уголовного дела по статье 212.1 УК РФ нужно от трех постановлений по 20.2 КоАП, вступивших в силу в течение 180 дней.

В связи с общественным резонансом дела И. И. Дадина Конституционный Суд признал необходимость уточнения нормативных оснований для привлечения к уголовной ответственности по ст. 212.1 УК РФ. В сентябре 2019 года в Государственную Думу был внесён законопроект об изменениях в части наказания, предусмотренного ст. 212.1 УК РФ [1] – в частности, предлагается снизить размер штрафа, установив его от ста тысяч до пятисот тысяч рублей, а также снизить максимальной срок лишения свободы с пяти лет до трёх лет. Поскольку данный законопроект не отвечал на более важный вопрос целесообразности указанной статьи, в июле 2020 года был внесён законопроект о признании утратившей силу статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской

Федерации [2] и декриминализацию неоднократного нарушения установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия. Данный законопроект пока находится на стадии рассмотрения в первом чтении.

30 декабря 2020 года были приняты поправки в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [14]. Согласно ним, дополняются положения, регламентирующие процесс подачи заявления на проведение публичного мероприятия, а также устанавливаются правила работы представителей средств массовой информации на публичных мероприятиях.

Изменения в административном законодательстве направлены на усиление ответственности за неповиновение силовикам на митингах. Принятый в феврале 2021 Федеральный закон 24-ФЗ (внесённый с подачи представителя от фракции «Единая Россия» Дмитрия Вяткина) [12] увеличивает сумму штрафов за неповиновение сотруднику полиции увеличивается с текущих 500-1000 рублей до 2-4 тысяч рублей, также добавляется возможность назначить обязательные работы на срок от 40 до 120 часов. А, например, за повторное неповиновение сотрудникам правоохранительных органов штрафы составят от 10 тысяч до 20 тысяч рублей, либо предусмотрен арест до 30 суток или обязательные работы на срок до 200 часов. Помимо этого, за нарушение порядка сбора и расходования средств на организацию публичного мероприятия также предусмотрены штрафы.

В условиях приближающейся выборной кампании в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации правовые тенденции в сфере публичных отношений складываются таким образом, чтобы, с одной стороны, обеспечить проведение предвыборной агитации в рамках закона (с соблюдением антиковидных мер), с другой – не вызвать слишком бурную реакцию общества на отсутствие возможностей высказать свою гражданскую позицию по всем вопросам, связанным с государственным управлением. С введением карантинных мер по сей стране проведение массовых публичных мероприятий было строго ограничено, тем не менее на данный момент времени эти меры всё ещё остаются удобным поводом для отказа в проведении шествий

и митингов различным политическим силам. Подобные ограничения негативно воспринимаются активной частью населения, а усиление штрафов на несогласованных митингах не может способствовать выстраиванию конструктивного диалога с действующей властью. Для снижения напряжённости в обществе, следовало бы, во-первых, отменить ст. 212.1 УК РФ; во-вторых, Конституционному Суду принять новое Постановление о проверке конституционности ФЗ «О собраниях...»; в-третьих, обеспечить повышение жизненного уровня населения (например, исполнить требование общественности о снижении пенсионного возраста или отменить так называемое «обнуление сроков» действующему Президенту РФ). Устранение коренных причин недовольства отдельными проявлениями действующей власти (в частности действиями политической партии «Единая Россия») позволило бы коренным образом повлиять на внутривнутриполитическую ситуацию в части полного права граждан РФ на публично выражение своей гражданской позиции.

#### **Библиографический список:**

1. №800714-7 Законопроект: Система обеспечения законодательной деятельности <https://sozd.duma.gov.ru/bill/800714-7> (дата обращения: 29.04.2021).
2. №989250-7 Законопроект: Система обеспечения законодательной деятельности <https://sozd.duma.gov.ru/bill/989250-7> (дата обращения: 29.04.2021).
3. Власти 24 городов согласовали площадки для митингов Навального: Политика: РБК <https://www.rbc.ru/politics/24/03/2017/58d4e3f89a7947bd0d8fc4b8> (дата обращения: 29.04.2021).
4. Дети объяснили присутствие на митинге желанием «просто посмотреть» | Новости | Известия | 23.01.2021 <https://iz.ru/1115414/2021-01-23/deti-obiasnili-prisutstvie-na-mitinge-zhelaniem-prosto-posmotret> (дата обращения: 12.04.2021).
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.03.2021).

6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

7. Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 N 484-О-П "По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрин Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2017 г. № 2-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина".

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 N 4-П "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".

10. Судебная статистика РФ <http://stat.апи-пресс.рф/stats/ug/t/14/s/17> (дата обращения: 29.04.2021).

11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 24.02.2021).

12. Федеральный закон "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 24.02.2021 N 24-ФЗ.

13. Федеральный закон от 19.06.2004 N 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

14. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" от 30.12.2020 N 497-ФЗ.

15. Юрист: Каждый шаг на несанкционированной акции - нарушение статьи закона — Российская газета <https://rg.ru/2019/09/03/iurist-kazhdyj-shag-na-nesankcionirovannoj-akcii-narushenie-stati-zakona.html> (дата обращения: 29.04.2021).