



Именем  
Российской Федерации

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А.Каткова

город Санкт-Петербург

18 мая 2012 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, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина С.А.Каткова, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,

частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина С.А.Каткова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения представителей сторон, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства внутренних дел Российской Федерации – Ю.Н.Демидова, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, 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. Согласно части второй статьи 20.2 КоАП Российской Федерации нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на участников – от пятисот до одной тысячи рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организатор публичного мероприятия обязан обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (пункт 3 части 4 статьи 5); в уведомлении о проведении публичного мероприятия указывается предполагаемое количество участников публичного мероприятия (пункт 5 части 3 статьи 7).

Оспаривающий конституционность названных законоположений гражданин С.А.Катков постановлением мирового судьи судебного участка № 72 Советского района города Тулы от 29 ноября 2010 года, оставленным без изменения решением Советского районного суда города Тулы от 30 мая 2011 года и постановлением председателя Тульского областного суда от 22 июля 2011 года, был привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 1000 рублей за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий, которое суды усмотрели в том, что С.А.Катков не выполнил возложенную на него как на организатора публичного мероприятия – шествия обязанность и не обеспечил соблюдение условий его проведения, допустив к участию в шествии 300 человек, тогда как согласно уведомлению, поданному им в администрацию города Тулы, предполагаемое количество участников этого публичного мероприятия должно было составить 150 человек.

По мнению С.А.Каткова, примененные судами в его деле положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» – именно потому, что они позволяют привлекать организатора публичного мероприятия к административной ответственности в случае, если фактическое количество участников данного публичного

мероприятия превысило заявленное в уведомлении о его проведении, – нарушают его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, и не соответствуют ее статьям 2, 4 (часть 2), 6 (часть 2), 15 (части 1 и 4), 17 (часть 1), 18, 21 (часть 1), 31, 45 (часть 1), 54 (часть 2), 55, 71 (пункты «а», «в»), 72 (пункты «б», «к» части 1) и 76 (части 1 и 2).

Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», проверяя по жалобам граждан конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», как служащие правовым основанием для привлечения к административной ответственности за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий организатора публичного мероприятия, в котором приняло участие большее количество граждан, чем им было указано в уведомлении о проведении этого публичного мероприятия.

2. Согласно статье 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия,

проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Это право является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом и правовом государстве, на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, в том числе судебную, прав и свобод человека и гражданина (статьи 1 и 64; статья 45, часть 1; статья 46 Конституции Российской Федерации).

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 и демонстрации, шествия и пикетирования) могут затрагивать права 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 его ограничений, 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»).

Вмешательство публичных властей в свободу мирных собраний, если оно не предусмотрено законом, не преследует одну или несколько законных целей, упомянутых 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 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против России»); более того, реальное уважение свободы

собраний не может быть сведено просто к обязанности невмешательства со стороны государства в осуществление права, защищаемого статьей 11 Конвенции, – напротив, оно может быть дополнено позитивным обязательством обеспечивать эффективную реализацию этого права (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 Tocho) и другие против Греции» и от 21 октября 2010 года по делу «Алексеев против России»).

Таким образом, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, гарантированное Конституцией Российской Федерации и названными международно-правовыми актами как составной частью правовой системы Российской Федерации (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации), не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в конституционно значимых целях. Соответственно, такой федеральный закон должен обеспечивать возможность реализации данного права 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 гарантировать государственную защиту прав и свобод всем гражданам (как участвующим, так и не участвующим 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 публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения.

3. В целях обеспечения права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования 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, пункты «б», «к» части 1; статья 76, части 1 и 2), установил порядок организации и проведения в Российской Федерации указанных публичных мероприятий в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а меры административной ответственности за его нарушение – в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 20.2).

В рамках организации публичного мероприятия, каковым названный Федеральный закон признает открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений (пункт 1 статьи 2), предусматривается ряд процедур, которые направлены на обеспечение мирного и безопасного характера публичного мероприятия, согласующегося с правами и интересами лиц, не принимающих в нем участия, и позволяют избежать возможных нарушений общественного порядка и безопасности (статья 4): так, на организатора публичного мероприятия возлагается обязанность подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления предварительное уведомление, с тем чтобы довести до их сведения необходимую информацию о планируемом публичном мероприятии (пункт 7 статьи 2, часть 3 статьи 7).

Европейский Суд по правам человека также полагает, что требование подать уведомление о проведении публичного мероприятия не нарушает сущность права, гарантированного статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, оно не только позволяет примирить это право с правами, в частности правом на свободное передвижение, и законными



интересами других лиц, но и служит предотвращению беспорядков или преступлений (постановления от 18 декабря 2007 года по делу «Нуреттин Альдемир (Nurettin Aldemir) и другие против Турции» и от 7 октября 2008 года по делу «Мольнар (Molnar) против Венгрии»).

Исходя в том числе из формы публичного мероприятия и предполагаемого количества участников, его организатором определяется время и место (места) проведения данного публичного мероприятия, включая маршруты движения его участников. Эти условия проведения публичного мероприятия, которые наряду с другими предусмотренными Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» условиями указываются в уведомлении о проведении публичного мероприятия, могут быть изменены в результате согласования с органом публичной власти, который, в свою очередь, обязан обосновать предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия и довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости соответствующей территории (помещения).

Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Определении от 2 апреля 2009 года № 484-О-П, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, – он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение обязательно 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 определенное для этого время), либо иными

подобными причинами; если проведение публичного мероприятия в заявленном месте невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления обязан предложить его организатору для обсуждения такой вариант проведения публичного мероприятия, который позволял бы реализовать его цели.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» обязывает орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в его проведении в соответствии с требованиями названного Федерального закона и обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи (пункты 3–5 части 1 статьи 12, пункт 2 части 3 статьи 14).

Выполнение этих требований – учитывая, что само по себе нахождение достаточно большого количества людей в одном месте уже несет определенные риски, – невозможно без наличия у органа публичной власти адекватного представления о предполагаемой численности участников публичного мероприятия, от чего во многом зависит согласование места (мест) проведения публичного мероприятия, в том числе маршрутов движения его участников. Соответственно, организатор публичного мероприятия, на которого Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» также возлагает обязанность обеспечивать соблюдение согласованных условий проведения публичного мероприятия (пункт 3 части 4 статьи 5), должен особенно

взвешенно, продуманно и ответственно подходить к определению потенциального количества его участников, учитывая актуальность и общественную значимость вопроса, затрагивающего политическую, экономическую, социальную или культурную жизнь страны, ее внешнюю политику, по поводу которого, исходя из определенных статьей 2 названного Федерального закона 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 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 органам местного самоуправления принять необходимые и обоснованные меры – как профилактические, так и организационные, включая выделение адекватных сил и средств, – для обеспечения безопасности и правопорядка при его проведении.

Таким образом, процедура предварительного уведомления органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о проведении публичного мероприятия, в том числе о предполагаемой численности его участников, имеет целью реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на мирное проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований в условиях, обеспечивающих соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности, достижение баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и иных лиц – с другой, а также позволяющих органам публичной власти принять адекватные меры по предупреждению и предотвращению

нарушений общественного порядка и безопасности, обеспечению защиты прав и свобод как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них не участвующих.

4. Обращаясь к вопросу об общих принципах юридической ответственности, которые вытекают из Конституции Российской Федерации и по своему существу относятся к основам правопорядка, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам: 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, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности; при этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического и правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности; в свою очередь, наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения – общепризнанный принцип привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права, и 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 27 апреля 2001 года № 7-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, определения от 9 апреля 2003 года № 172-О, от 7 декабря 2010 года № 1570-О-О и др.).

4.1. Устанавливая административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1.3 КоАП Российской Федерации), 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 правоотношения, которым противоправным деянием причиняется вред или создается угроза причинения вреда. В последнем случае такая конструкция состава правонарушения, по существу, предполагает привлечение к административной ответственности не за любое отступление от этих нормативных положений, а лишь за то, которое создает реальную угрозу причинения вреда охраняемому объекту. При этом угроза может считаться реальной, если она была действительной (а не мнимой) и вред жизни и здоровью граждан, а также имуществу физических и юридических лиц не был причинен лишь по случайности или благодаря своевременно принятым мерам независимо от воли (усилий) лица, привлекаемого к административной ответственности.

Диспозиция части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации не предусматривает в качестве обязательного объективного признака состава предусмотренного ею правонарушения наступление каких-либо последствий. Вместе с тем, учитывая, что объективная сторона состава данного правонарушения конкретизируется Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», определяющим порядок организации и проведения публичных мероприятий, а также обязанности организатора публичного мероприятия, связанные с его организацией и проведением, установление противоправности деяния и ответственности за него организатора публичного мероприятия обуславливается созданием реальной угрозы причинения вреда охраняемому объекту – общественному порядку и безопасности, правам и свободам граждан, их жизни или здоровью, имуществу физических и юридических лиц.

Названный Федеральный закон достаточно подробно регламентирует обязанности организатора публичного мероприятия, связанные с его организацией и проведением, в том числе в их соотношении с полномочиями, которыми тот же Федеральный закон наделяет уполномоченных представителей органов публичной власти, включая уполномоченного представителя органа внутренних дел, который в случае создания в ходе публичного мероприятия реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц обязан, в частности, потребовать от организатора публичного мероприятия прекращения допуска граждан на публичное мероприятие либо самостоятельно прекратить его, приостановить либо прекратить проведение публичного мероприятия (статьи 14–16). Такое регулирование позволяет установить противоправность действий (бездействия) организатора публичного мероприятия, их взаимосвязь с наступлением реальной угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц и, соответственно, его вину в совершении правонарушения.

Поскольку Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не содержит ограничений в отношении количества участников публичного мероприятия, обязанности по поддержанию общественного порядка, возложенные на организатора публичного мероприятия, включают и обеспечение такого количества его участников, которое не превышало бы 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 создавало бы реальной угрозы для общественной безопасности, жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц. Соответственно, добросовестное исполнение организатором публичного мероприятия своих обязанностей при проведении публичного мероприятия предполагает, что

принятые им меры по обеспечению общественного порядка и безопасности должны быть адекватны количеству участников публичного мероприятия и степени угрозы безопасности и правопорядку, в том числе связанной с превышением заявленного количества участников публичного мероприятия.

Таким образом, участие в публичном мероприятии большего, чем было заявлено его организатором в уведомлении, количества участников само по себе еще не является достаточным основанием для привлечения его к административной ответственности, равно как и само по себе превышение нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. Административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий – если речь идет именно о проведении публичного мероприятия – может наступать только в том случае, когда превышение заявленного в уведомлении количества участников публичного мероприятия и создание тем самым реальной угрозы общественной безопасности и правопорядку было обусловлено деянием организатора этого публичного мероприятия или когда организатор публичного мероприятия, допустив превышение количества его участников, не принял меры, которые обязан был принять в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», направленные на ограничение доступа граждан к участию в публичном мероприятии, обеспечение общественного порядка и безопасности, что повлекло возникновение реальной угрозы их нарушения, нарушения безопасности как участников публичного мероприятия, так и лиц, в нем не участвовавших, а также причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

Иное означало бы возможность необоснованного привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия за действия иных лиц – участников публичного мероприятия, правомерно

реализующих свое конституционное право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, противоречило бы закрепляющей это право граждан Российской Федерации статье 31 Конституции Российской Федерации, целям, задачам и принципам Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», понятию административного правонарушения, целям и задачам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, закреплённому им принципу личной ответственности физических лиц за совершаемые административные правонарушения.

4.2. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, по смыслу статей 49, 50, 52–54 и 64 Конституции Российской Федерации, принципы презумпции невиновности и виновной ответственности, т.е. наличия вины как необходимого элемента состава правонарушения (и, следовательно, основания привлечения к юридической ответственности), выражают общие принципы права при применении государственного принуждения в сфере публичной ответственности, в том числе ответственности за административные правонарушения.

Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (часть 1 статьи 1.5); при этом административное правонарушение признается 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); административное правонарушение признается 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); лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело (часть 2 статьи 1.5). По смыслу части 1 статьи 1.5 КоАП Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 2 части 1 его статьи 24.5, отсутствие вины в совершении административного правонарушения является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении.

Вина в совершении административного правонарушения устанавливается наряду с наличием события административного правонарушения, обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, и иных обстоятельств, предусмотренных статьей 26.1 КоАП Российской Федерации, в процессе производства по делу об административном правонарушении. Отсутствие противоправности деяния (действий, бездействия) тем более исключает возможность установления вины, а следовательно, не предполагает наступление административной ответственности, т.е. в силу требований части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению ввиду отсутствия события административного правонарушения (пункт 1) или его состава (пункт 2).

Применительно к административному правонарушению, предусмотренному частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, это означает, что привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования

в случае участия в этом публичном мероприятии большего, чем было указано в уведомлении о его проведении, количества участников возможно только при наличии вины непосредственно организатора публичного мероприятия. Иной подход к оценке его действий (бездействия) противоречил бы принципу презумпции невиновности, приводил бы к объективному вменению и тем самым – к вынесению несправедливых судебных решений.

4.3. Таким образом, взаимосвязанные положения части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они позволяют рассматривать несоответствие реального количества участников публичного мероприятия предполагаемому их количеству, указанному в уведомлении о проведении данного публичного мероприятия, в качестве основания привлечения его организатора к административной ответственности за нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия только в том случае, если будет установлено, что именно это несоответствие, возникшее по вине организатора публичного мероприятия, создало реальную угрозу для общественного порядка и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия, равно как и лиц, в нем не участвовавших, причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

Этим не затрагивается право федерального законодателя в установленных конституционными предписаниями пределах конкретизировать порядок и условия проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований, уточнять составы соответствующих административных правонарушений, а также порядок и

условия привлечения организаторов публичных мероприятий к административной ответственности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 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 взаимосвязанные положения части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они позволяют рассматривать несоответствие реального количества участников публичного мероприятия предполагаемому их количеству, указанному в уведомлении о проведении данного публичного мероприятия, в качестве основания привлечения его организатора к административной ответственности за нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия только в том случае, если будет установлено, что именно это несоответствие, возникшее по вине организатора публичного мероприятия, создало реальную угрозу для общественного порядка и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия, равно как и лиц, в нем не участвовавших, причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

2. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», выявленный в настоящем

Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданина Каткова Сергея Алексеевича на основании положений части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. 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

№ 12-П

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

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин С.А.Катков просит признать противоречащими статьям 2, 4 (часть 2), 6 (часть 2), 15 (части 1 и 4), 17 (часть 1), 18, 21 (часть 1), 31, 45 (часть 1), 54 (часть 2), 55, 71 (пункты «а» и «в»), 72 (пункты «б» и «к») и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации часть 2 статьи 20.2 «Нарушение

установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» КоАП Российской Федерации, пункт 3 части 4 статьи 5 «Организатор публичного мероприятия» и пункт 5 части 3 статьи 7 «Уведомление о проведении публичного мероприятия» Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», поскольку они позволяют привлекать к административной ответственности организатора публичного мероприятия в случае явки для участия в публичном мероприятии большего количества участников, чем им указано в уведомлении о проведении данного мероприятия.

Как следует из представленных материалов, постановлением мирового судьи от 29 ноября 2010 года, оставленным без изменения вышестоящими судебными инстанциями, С.А.Каткову назначено административное наказание в виде штрафа в размере 1000 рублей за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, выразившегося в том, что 4 ноября 2010 года он допустил к участию в шествии 300 человек, тогда как в уведомлении о проведении данного мероприятия, поданном в орган местного самоуправления, им было указано 150 человек.

Постановлением от 18 мая 2012 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащим Конституции Российской Федерации положения, содержащиеся в части 2 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, пункте 3 части 4 статьи 5 и пункте 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они позволяют рассматривать несоответствие реального количества участников публичного мероприятия предполагаемому их количеству, указанному в уведомлении о проведении данного публичного мероприятия, в качестве основания привлечения его организатора к административной

ответственности за нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия только в том случае, если будет установлено, что именно это несоответствие, возникшее по вине организатора публичного мероприятия, создало реальную угрозу для общественного порядка и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия, равно как и лиц, в нем не участвовавших, причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

Полагаю, что названные положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 31, 46 (часть 1) и 55 (часть 3), по следующим основаниям:

1. Гарантированное Конституцией Российской Федерации, ее статьей 31, право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве (статьи 1 и 64 Конституции Российской Федерации) и может быть ограничено федеральным законом только 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 (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, закрепленными в ряде международно-правовых документов, включая Всеобщую декларацию прав человека (пункт 1 статьи 20), а также Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 21).

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 «Сергей Кузнецов против России» и др.); государство должно воздерживаться от применения произвольных мер, могущих нарушить это право (постановление от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против России»), которое касается как закрытых, так и публичных собраний, а равно собраний в определенном месте и публичных шествий и может осуществляться отдельными участниками собрания и его организаторами (постановление от 31 марта 2005 года по делу «Адали (Adaly) против Турции»). Более того, реальное и эффективное уважение свободы собраний не может быть сведено просто к обязанности невмешательства со стороны государства в осуществление права, защищаемого статьей 11, – напротив, оно может быть дополнено позитивным обстоятельством обеспечивать его эффективную реализацию (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 «Уранио Токсо (Ouranio Toxo) против Греции» и от 21 октября 2010 года по делу «Алексеев против России»).

Таким образом, из этих положений следует, что конституционной целью всего механизма правового регулирования порядка организации и проведения публичных мероприятий является обеспечение проведения публичного мероприятия как реализация данного права с соблюдением надлежащего общественного порядка и безопасности, охраны здоровья и

нравственности, защиты прав и свобод граждан – как участвующих, так и не участвующих в акции, публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения.

2. В соответствии с преамбулой Закона, он направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Согласно Закону под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений (статья 2, пункт 1, Закона). В данном Законе, в частности, под митингом понимается массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера, а под шествием – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам. Из этих положений следует, что Закон связывает проведение публичных мероприятий с массовым присутствием или массовым прохождением граждан. Понятие «массовость» участников публичных мероприятий презюмирует невозможность точного (арифметического) подсчета возможного количества участников этих акций. В связи с этим совершенно обоснованно в статье 7 Закона закреплено требование о необходимости указания в уведомлении о проведении публичного мероприятия именно предполагаемого количества участников.

Несомненно, организатор публичного мероприятия должен взвешенно и продуманно относиться к определению потенциального количества участников публичного мероприятия. Однако, несмотря на все добросовестные меры организатора по определению предполагаемого



количества участников, их число может возрасти в несколько раз в зависимости от различных факторов, в том числе в результате как непродуманных действий, так и неосторожных высказываний представителей органов государственной власти. Разумеется, превышение численности участников по сравнению с предполагаемым требует дополнительных усилий как со стороны организатора, так и со стороны уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченного представителя органов внутренних дел в целях обеспечения в пределах своей компетенции общественного порядка и безопасности как граждан, так и самих участников публичного мероприятия, чтобы акция была доступна каждому, кто желает добровольно в ней участвовать, т.е. действовать в конституционно-значимых целях и тем самым способствовать гражданам реализовать их конституционное право (статья 5, пункт 4; статья 12, пункт 5; статья 14, часть 3, пункт 2 Закона).

Таким образом, действия указанных трех субъектов публичного мероприятия должны быть направлены с соблюдением требований Закона именно на обеспечение проведения публичного мероприятия, а не на его прекращение в связи с превышением численности участников акции, что, в свою очередь, может повлечь привлечение организатора к административной ответственности (статья 20.2 КоАП Российской Федерации). Другими словами, проведение публичного мероприятия в связи с превышением численности его участников возможно только в результате скоординированных действий указанных трех субъектов, если уполномоченные представители органов государственной власти имеют действительное намерение оказать содействие в проведении публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона (статья 13, часть 2, пункт 2; статья 14, часть 3, пункт 1, Закона).

Кроме того, следует учитывать, что оспоренные положения Закона, находясь в нормативном единстве с иными положениями этого же Закона, по

своей правовой сути фактически блокируют требования Закона о содействии в проведении публичного мероприятия и обязывают уполномоченных представителей органов публичной власти в одностороннем порядке принимать меры по приостановлению или прекращению публичного мероприятия. Превышение численности участников акции формально является нарушением порядка проведения публичного мероприятия. В связи с этим уполномоченные представители обязаны требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его проведения (статья 13, часть 1, пункт 1; статья 14, часть 2, пункт 2) и уполномоченный представитель органов внутренних дел имеет право требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (статья 14, часть 2, пункт 1). В связи с этим участники акции фактически оказываются в положении «вне закона», хотя они пришли реализовать свое конституционное право, не нарушают общественный порядок, полагая, что в соответствии с законом публичное мероприятие доступно каждому. Вместо того чтобы оперативно реагировать на сложившуюся ситуацию и принимать необходимые организационные меры по обеспечению проведения публичного мероприятия, уполномоченные представители органов публичной власти обязаны принимать решения о прекращении акции. При этом сотрудники полиции в случае невыполнения указания о прекращении публичного мероприятия, которое носит мирный характер, принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия (статья 17, часть 2), что влечет за собой ответственность как организаторов, так и участников акции за неисполнение законных требований сотрудников полиции или неповиновение (сопротивление) им (статья 17, часть 4).

Более того, согласно статье 16, пункт 2, Закона уполномоченным представителям органов публичной власти предоставлено право полагать,

что организатором публичного мероприятия было совершено умышленное нарушение требований Закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия, в частности при превышении численности участников. Однако реализация гражданами своего конституционного права не может зависеть от произвольного усмотрения уполномоченных представителей органов публичной власти. Следовательно, уполномоченные представители органов публичной власти, формально действуя в рамках закона, по сути, могут инициировать создание реальной угрозы для жизни и здоровья как граждан, так и участников акции, а также для имущества физических и юридических лиц. Отсюда следует, что само по себе превышение численности участников публичного мероприятия не может создать реальную угрозу для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц при принятии адекватных организационных мер уполномоченными представителями органов публичной власти, направленных именно на обеспечение проведения публичного мероприятия, а не на его прекращение. В противном случае следует прийти к выводу, что народ, граждане, мирно участвующие в публичном мероприятии, являют собой реальную угрозу государству и обществу.

Таким образом, правовая конфигурация оспоренных правоположений – в системе действующего правового регулирования – такова, что при указанных обстоятельствах организаторы и участники мирной акции изначально поставлены в положение виновной стороны, что, в свою очередь, нарушает и конституционное право граждан на судебную защиту (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации).

На основании изложенного полагаю, что оспоренные правоположения – в системе действующего правового регулирования – не соответствуют статьям 31, 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В заключение хотелось бы сказать следующее. Осознание гражданским обществом своей роли и ответственности за дальнейшую судьбу России

является свершившимся фактом, что требует мирного и конструктивного диалога между гражданским обществом и «властями предрержащими».