

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Административно-правовая ответственность за правонарушения,
посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»

Студент

Д.С. Крюкова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., А.А. Иванов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы «Административно-правовая ответственность за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». Актуальность темы обусловлена многочисленными изменениями, которые были внесены в отечественное законодательство в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности и необходимости их теоретического анализа.

Целью дипломной работы комплексный анализ и обобщение имеющихся теоретических данных и нормативной базы, связанных с местом и ролью, которые административная ответственность за правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности занимает в механизме административно-правового регулирования.

Для достижения поставленной цели в процессе исследования была предпринята попытка решить следующие задачи: рассмотреть общее понятие института административной ответственности; рассмотреть понятия общественного порядка и общественной безопасности, нормативно-правовую базу их обеспечения; проанализировать административные правонарушения в сфере общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, сформулировать предложения.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и используемой литературы. В первой главе раскрывается теоретическая сущность противодействия административной правонарушаемости, во второй главе рассматриваются отдельные составы административных правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности, в третьей главе рассматриваются проблемы и особенности реализации административной ответственности по подобным правонарушениям. Заключение предполагает краткое подведение итогов выпускной квалификационной работы.

Объем работы 76 страницы.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Теоретические основы противодействия административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность.	10
1.1 Понятие административно-правовой ответственности	10
1.2 Общественный порядок и общественная безопасность как объекты административно-правовой охраны.	21
1.3 Нормативное регулирование отношений в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка	27
Глава 2. Анализ юридических составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.	41
2.1 Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок.	41
2.2 Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность.....	49
Глава 3. Вопросы реализации административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.	57
3.1 Особенности мер административной ответственности за нарушения общественного порядка и безопасности.....	57
3.2 Проблемы соотношения преступлений и административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок	62
Заключение	68
Список используемой литературы и используемых источников.....	72

Введение

Актуальность исследования. Происходящие в мире процессы свидетельствуют о том, что, даже находясь в обществе, в окружении других людей, человек не может чувствовать себя в полной безопасности. Большую распространенность приобретают такие противоправные деяния, как нарушения порядка организации массовых мероприятий, мелкое хулиганство, унижение человеческого достоинства. Периодически общество потрясают последствия несоблюдения правил пожарной безопасности. Внешние и внутренние угрозы российскому государству заставляют противодействовать распространению экстремистских материалов и обеспечивать соблюдение требований к антитеррористической защищенности объектов.

Несмотря на кажущееся разнообразие объективной стороны указанных, а также некоторых других административных правонарушений, они имеют общий объект, под которым понимается общественный порядок или общественная безопасность в полном смысле этого слова.

Многочисленные изменения, которые были внесены в отечественное законодательство в последнее время, в числе прочего затрагивают правонарушаемость в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Данное обстоятельство обуславливает необходимость теоретического осмысления изменений, внесенных в соответствующее нормативное регулирование.

Представляется, что проблематика административной правонарушаемости в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности не может быть сведена к узкоотраслевым проблемам административного права. Самым непосредственным образом подобная проблематика затрагивает вопросы национальной безопасности, защиты и реализации конституционных прав человека и гражданина. Вопросы административной ответственности за правонарушения данной группы

самым непосредственным образом связаны также с вопросами уголовной ответственности за преступления в сфере общественной безопасности: критически важным является правильное понимание правоприменителем элементов состава соответствующих административных правонарушений и уголовных преступлений, поскольку от этого зависит факт привлечения индивида к уголовной или административной ответственности.

Актуальность данной проблемы определяется также и тем обстоятельством, что интересы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности касаются каждого отдельного человека, живущего в обществе. Проблемность темы выпускной квалификационной работы тем самым приобретает всеобщий, касающийся каждого гражданина характер. В условиях, при которых может сохраняться некоторая неясность и коллизийность положений действующего законодательства, в частности, положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 года и Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 года, имеющаяся неясность может нести угрозу для прав человека, подрывать основы функционирования юридических лиц, самым негативным образом отражаться на национальной безопасности государства.

Можно прийти к выводу, что наличествует необходимость в детальной и тщательной регламентации процедур реализации соответствующей административной ответственности, что может потребовать как дальнейшего реформирования административного законодательства, так продолжения научных исследований в данном отношении.

В связи со значительным видовым разнообразием административных правонарушений в сфере общественной безопасности и общественного порядка мы постараемся рассмотреть все существующие составы административных правонарушений в совокупности, но наиболее подробно нами будут рассмотрены административные правонарушения и административная ответственность, реализуемая в сфере нарушения порядка проведения публичных мероприятий.

Степень разработанности темы. Проблемы административной ответственности за различные виды административных правонарушений рассматриваются в специальной литературе достаточно давно. Вместе с этим, количество комплексных исследований непосредственно проблем административной ответственности за административные правонарушения в сфере общественной безопасности и общественного порядка является достаточно малочисленным.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы исследования, посредством комплексного применения которых проблематика соответствующей административной правонарушаемости рассматривалась нами во взаимосвязи всех составных частей данного юридического явления. Особое значение приобрело использование системного метода исследования, а также методов сравнительного правоведения (юридической компаративистики).

Теоретическую основу исследования составили положения в области современных проблем административной ответственности в целом и административной ответственности за правонарушения в области общественного порядка и общественной безопасности в частности изложенные в работах А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, а также других отечественных ученых административистов. Рассматривалась нами научная литература посвященная проблемам обеспечения общественной безопасности, особым образом в данном отношении мы выделяем труды И.Б. Кардашовой. Значительную роль при написании выпускной квалификационной работы выполнил анализ литературы, которая касалась рассмотрения специфических вопросов административной ответственности за совершение правонарушений в сфере общественной безопасности и общественного порядка. В данном случае можно особым образом выделить труды В.Б. Боровикова, В.В. Боровиковой и К.Г. Прокофьева. При написании выпускной квалификационной работы мы сочли необходимым провести также анализ трудов в которых поднимались

вопросы сравнения административной ответственности за правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности в Российской Федерации и соответствующих правовых институтов зарубежных стран. Помощь в осуществлении подобного сравнения нам оказали труды Б.Ц. Жалсанова и А.П. Солдатова, была сделана нами попытка проанализировать и соответствующие исследования, которые имеются в зарубежной научной литературе, посвященной данному вопросу. Определенную роль при написании работы выполнил анализ общетеоретических положений, касающихся института юридической ответственности, изложенных в трудах Д.А. Липинского, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Р.Л. Хачатрова. Активно нами использовалась периодическая литература, касающаяся рассмотрения проблем института административной ответственности за правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности, был проведен анализ и соответствующей судебной практики.

Объект исследования – отношения, возникающие в области реализации института административной ответственности за правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

Предмет исследования составляют нормы административного права, регулирующие вопросы привлечения субъекта к административной ответственности за правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

Цель исследования – комплексный анализ и обобщение имеющихся теоретических данных и нормативной базы, связанных с местом и ролью, которые административная ответственность за правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности занимает в механизме административно-правового регулирования общественных процессов, который действует в современном российском государстве.

Задачи исследования:

- рассмотреть общее понятие института административной ответственности;

- рассмотреть понятия общественного порядка и общественной безопасности, нормативно-правовую базу их обеспечения;
- проанализировать административные правонарушения в сфере общественного порядка;
- проанализировать общественные правонарушения в сфере обеспечения общественной безопасности;
- рассмотреть особенности мер административной ответственности за правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности;
- произвести сравнение административных правонарушений и уголовных преступлений в сфере обеспечения общественной безопасности, обнаружить различия, которые существуют между институтами уголовного и административного права
- сформулировать предложения, позволяющие усовершенствовать действующее российское административное законодательство в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Положения, выносимое на защиту. Анализ законодательства об административной ответственности, разрабатываемого различными субъектами Российской Федерации обнаруживает значительное сходство в вопросе формулирования на уровне того или иного субъекта Российской Федерации перечня административных правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Это позволяет сформулировать предложение включить соответствующие составы административных правонарушений в главу 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Подобные изменения в КоАП РФ позволяет добиться большего единообразия в реализации института административной ответственности, укрепить принцип равенства граждан при реализации в отношении них мер административного наказания и повысить степень защищенности общественных отношений в сфере

общественного порядка и общественной безопасности в современном российском государстве.

Второе предложение заключается в криминализации некоторых составов административных правонарушений против общественного порядка и общественной безопасности и включение соответствующего запрета в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Научная новизна исследования определяется системным подходом к рассмотрению проблем административной ответственности за правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности, комплексной оценки того места, которое правонарушения данной группы занимают в современном российском законодательстве.

Нормативную базу исследования составили: положения российского федерального законодательства, законодательство субъектов Российской Федерации и подзаконный нормативно-правовой материал.

Выпускная квалификационная работа включает введение, три главы, состоящие из семи параграфов, заключение и список используемых источников и используемой литературы.

Глава 1. Теоретические основы противодействия административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность.

1.1 Понятие административно-правовой ответственности

Институт юридической ответственности относится к числу древнейших институтов права; высказанное положение применимо как к истории российского законодательства, так и при рассмотрении роли социального института права в жизни общества с точки зрения мировой истории развития человеческих цивилизаций.

Многими исследователями именно институт юридической ответственности помещается на первое место в перечне юридических институтов, развивающихся в обществе с течением времени. Необходимость защитить нормальные общественные отношения от посягательств на них, заставляла государства разрабатывать соответствующие меры возмездия для нарушителей установленных правил – с течением меры подобные санкции и составили институт юридической ответственности как мы его понимаем сегодня. Значительные различия, которые сформировались в плане развития данного института в разных странах (посредством выделения в соответствующих законодательствах институтов уголовной, административной, гражданско-правовой, дисциплинарной и иных видов юридической ответственности) не отменяет общего содержания, которое вкладывается в содержание данного социального института и в формулирование тех функций, которые он выполняет в жизни общества.

Вопросы эволюции института юридической ответственности и ее выделения из института ответственности социальной подробно были рассмотрены в научных трудах Р.Л. Хачатурова, который детально рассмотрел этапы в формировании данного института права [29].

По мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько в качестве общих отличительных признаков юридической ответственности, отличающих ее от родового социально понятия ответственности, являются предусмотренность конкретных мер и механизмов ответственности в действующем законодательстве, реализация института юридической ответственности в качестве последствия совершения субъектом правонарушения, установленного в действующем законодательстве, опора юридической ответственности на механизмы и санкции в рамках принудительной силы государства, причем для реализации этого института в государстве создается специальный аппарат принуждения, юридическая ответственность вызывает неблагоприятные последствия для нарушителя установленных правил, форма реализации института юридической ответственности принимает процессуальный характер, что предполагает последовательную смену установленных законом стадий, наказание правонарушителя осуществляется не со стороны пострадавшего или общества, а от лица государства (в лице соответствующих правоохранительных и судебных органов, которые в процессе реализации мер юридической ответственности не должны выходить за рамки своей компетенции) [25].

Как указывает Д.А. Липинский, в качестве основной сферы регулирования административно-правовых отношений следует рассматривать отношения, которые возникают в области осуществления органами государственной власти принадлежащих им властных полномочий, касающихся поддержания нормального функционирования различных сфер жизнедеятельности государства. Ответственность, которая направлена на обеспечение и защиту государственных интересов в перечисленных областях именно поэтому и получила название административной ответственности [26].

Можно прийти к выводу, что административная ответственность как видовое явление выступает составным элементом общего института юридической ответственности, в связи с чем она должна характеризоваться

присущими данному институту общими функциями и целями своей реализации. В качестве функций административной ответственности можно выделить общие функции юридической ответственности к числу которых относятся функция кары, штрафная функция, функция предупредительная (с делением на функции общей и специальной превенции), функция воспитательная (или исправительная), а также функция компенсационная в трудах некоторых исследователей называемая функцией правовосстановительной.

Рассматривая проблематику осуществления административного производства по разного рода вопросам можно заметить, что именно административное производство по делам, связанным с мерами административной ответственности, является в наибольшей степени разработанным с точки зрения закрепления в законодательстве соответствующих механизмов его осуществления.

Рассмотрев основания применения института административной ответственности, А.П. Алехин и Ю.М. Козлов указывают на наличие двух оснований административной ответственности, к числу которых данные авторы относят нормативное (конкретные положения законодательства, которые были нарушены и в соответствии с которыми осуществляется реализация института юридической ответственности в непосредственном правоприменении) и фактическое, в качестве которого можно рассматривать конкретное нарушение установленных государством предписаний – противоправное действие, посредством которого субъект нарушает административное, земельное, жилищное или иное законодательство и за которое может быть назначено административное взыскание, влекущее неблагоприятные последствия для данного субъекта.

При этом А.П. Алехин указывает на необходимость совместного рассмотрения нормативного и фактического оснований ответственности, поскольку их раздельное рассмотрение в интересах непосредственного правоприменения не имеет особого практического смысла [2].

Основанием для начала реализации института юридической, в частности, административной ответственности в ее ретроспективной форме является юридический факт, под которым в данном случае можно понимать действия подлежащего административной ответственности субъекта, отвечающие признакам состава административного правонарушения, изложенным в законодательстве об административной ответственности.

Некоторые отличия, связанные с реализацией института административной ответственности в зарубежных государствах, могут основываться, в том числе, и на принципиальных основах функционирования данного юридического института. Например, А.П. Солдатов, изучавший функционирование института административной ответственности во Франции, пишет о безвиновном характере наказания, которое может наблюдаться в данном государстве [37]. С точки зрения российских принципов, на основании которых реализуется институт административной ответственности, реализация мер юридической ответственности и наказание субъекта без его вины являются невозможными.

В монографии А.А. Иванова [15] принципы юридической ответственности рассматриваются как общие руководящие начала, в соответствии с которыми должен быть реализован данный межотраслевой институт права. Знание принципов юридической ответственности помогает правоприменителю принимать решения в ситуации, когда правовая норма сформулирована противоречивым образом либо существует конкуренция между различными нормами права.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях законодатель формально указал только три принципа, в соответствии с которыми должен реализовываться институт административной ответственности:

- Принцип равенства перед законом (лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы,

национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств – статья 1.4 КоАП РФ);

- Презумпция невиновности (лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело – статья 1.5 КоАП РФ);

- Законность (лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом – ст. 1.6 КоАП РФ).

При этом анализ специальной литературы по проблемам юридической ответственности, в частности, трудов Р.Л. Хачатурова и Д.А. Липинского [29], позволяют прийти к выводу, что кроме непосредственно указанных в законодательстве принципов административной ответственности необходимо выделить также и иные принципы, прямо в законодательстве не зафиксированные, но из него проистекающие. Речь в частности может идти о принципах вины, гуманизма, индивидуализации, неотвратимости и справедливости.

Вопросам производства по делам об административных правонарушениях посвящен раздел IV Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [20].

Законодатель, в частности, предусматривает, что «задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений».

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;
- совершение административного правонарушения, выразившегося в несоблюдении содержащихся в нормативных правовых актах обязательных требований, в случае, если их несоблюдение в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» не может являться основанием для привлечения к административной ответственности;

- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении;

- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

- внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве).

Для возбуждения дела об административном правонарушении должен наличествовать определенный юридический факт, в качестве которого могут рассматриваться непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного

средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами и другие.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии одного из указанных поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 КоАП РФ;

- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;

- вынесения постановления по делу об административном правонарушении и некоторых других обстоятельств.

В соответствии с законом «О прокуратуре Российской Федерации», ряд дел об административных правонарушениях могут быть также возбуждены прокурором.

В соответствии со статьей 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по административным делам ряда перечисленных в данной норме категорий должно проводиться административное расследование.

Перечень деяний, признаваемых административными правонарушениями на всей территории Российской Федерации, содержится в КоАП РФ, в законодательстве субъектов могут также содержаться составы отдельных правонарушений, признаваемых в качестве таковых на территории этого субъекта Российской Федерации. В качестве примера подобного нормативно-правового акта можно назвать, например, Закон Самарской области от 1.11.2007 №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» [12].

Рассмотрение дел об административных правонарушениях происходит в административном или в судебном порядке; и в том и в другом случае должны соблюдаться процессуальные правила рассмотрения дел этого рода.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости выносятся определения:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;
- о вызове лиц, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;
- об отложении рассмотрения дела;
- о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;
- о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности;
- о наложении ареста на имущество.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется

производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.

Дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела либо материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Судьей дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу. Течение срока давности прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном административном наказании возвращается органом, должностным лицом, приведшими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Рассмотрев общий порядок осуществления административно-процессуальной деятельности в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях, необходимо отметить, что кроме наличия кодифицированных актов существует также и практика регламентации отдельных процессуальных отношений также и нормативными актами, принимаемыми непосредственно органами, участвующими в реализации функции государственного управления и

контроля (актами ведомственного характера). В качестве примера подобного акта можно привести Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. №664 «Об утверждении административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

Столь подробное рассмотрение в российском законодательстве и судебной практике именно такой разновидности административного процесса, как процесс привлечения субъектов к административной ответственности, обусловлено необходимостью усиливать работу по защите прав лиц как пострадавших, так и лиц совершивших административный поступок, поскольку именно в рамках этого типа административного процесса возможно грубое нарушение существующих правил и норм.

Анализ действующего законодательства позволяет прийти к выводу, что на практике существует необходимость в четком разграничении административной и дисциплинарной ответственности – особенно в отношении государственных служащих, ответственность которых наступает в особом порядке. При реализации мер дисциплинарной ответственности в расчет принимается существующая служебная соподчиненность между лицом наказываем и наказывающим. Во многих иностранных законодательствах разграничение данного вопроса является достаточно условным, однако в российском законодательстве это различие нормативно обусловлено.

Необходимо отличать административную ответственность и от ответственности гражданско-правовой. Административная ответственность также может влечь имущественные последствия для индивида (в случае применения мер наказания в виде санкций или конфискации предмета совершения правонарушения) однако для реализации ответственности гражданско-правовой необходимо чтобы само правонарушение имело

характер причинения вреда имуществу или причинения морального вреда человеку.

В свою очередь, для реализации мер административной ответственности обязательного наличия имущественного ущерба как правило не предполагается. В случае наличия подобного ущерба (например, причинения ущерба в процессе совершения общественно опасных действий участниками публичных мероприятий) подобного рода противоправные действия образуют состав уголовного преступления.

1.2 Общественный порядок и общественная безопасность как объекты административно-правовой охраны.

Определению понятия общественной безопасности посвятила свое исследование И.Б. Кардашова [17]. По мнению данного автора, понятие общественной безопасности является определяющим в плане формирования основ для решения возникающих перед государством правовых и организационных проблем национальной безопасности.

Состояние безопасности можно рассматривать как состояние защищенности – в нашем случае, как состояние защищенности общества.

М.И. Дзлиев и А.Д. Урсул возражают против слишком широкого употребления понятия «национальная безопасность», которое часто наблюдается сегодня и предлагают отказаться от излишнего расширения содержания этого понятия, поскольку подобное расширение содержания делает понятие по сути бессмысленным.

Излишне широкое употребление этого понятия некоторыми авторами связывается с некритичным заимствованием зарубежной терминологии без переноса на отечественную юридическую почву ее фактического содержания [4].

В последние годы в Российской Федерации были проведены отдельные самостоятельные исследования понятия общественной безопасности, в

данном отношении можно особо выделить труды Л.Ф. Кваши [18]. Также вопросам общественной безопасности посвятили свои работы такие исследователи как Г.В. Атамнчук [3], Б.П. Кондрашов [22] и Е.А. Черепанов [45].

При этом однако само понятие общественной безопасности еще не является общеупотребительным в правовой науке и иногда данное понятие обозначается иными терминами в исследованиях некоторых ученых [38].

Вместе с этим, важность обеспечения безопасности общества сомнений уже не вызывает и иногда наличие подобного состояния защищенности даже рассматривается в качестве конституционного права человека [25].

Можно согласиться с такими авторами, как А.И. Васильева, В.П. Сальникова, С.В. Степашина, которые пишут об изменении категории национальной безопасности в процессе развития общественных отношений. Практика последних лет существования нашего государства показывает, что развитие общественных отношений в настоящее время значительно ускорилось по сравнению с предшествующим этапом развития российского общества, что требует соответствующего изменения используемой в этом отношении терминологии.

Деление безопасности на безопасность государства, безопасность общества и безопасность личности осуществляется по критерию объекта, жизненно важные интересы которого необходимо обеспечить в процессе осуществления соответствующих мер защиты. В свою очередь, деление безопасности на безопасность военную, политическую, экономическую или экологическую в качестве своего критерия определенные виды (или сферы) жизнедеятельности, в которых участвует российское общество [7].

Похожий принцип дифференциации безопасности на ее виды был использован в Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

В настоящее время в специальной литературе выделяется проблема разграничения таких видов национальной безопасности, как государственная безопасность и общественная безопасность.

Личность, общество и государство представлены в действующем законодательстве как основные объекты безопасности [28]; можно также учитывать, что государственная и общественная безопасность рассматриваются как продолжение безопасности личности [32]. Именно интересы и безопасность личности получили приоритетное значение при конструировании законодательства после распада СССР.

Данное обстоятельство обуславливает тот факт, что в отечественной правовой науке продолжается неуклонное изучение проблем общественной безопасности, которое в перспективе должно повысить степень защищенности общества, существующую в данном отношении. Проведение подобного рода исследований представляет интерес в том отношении, что оно позволяет очертить новые возникающие на практике проблемы обеспечения общественной безопасности, рассмотреть проблемы обеспечения общественной безопасности в совместно с иными проблемами функционирования российского общества. В качестве примера исследований последних лет можно назвать статьи И.Е. Ильичева и Э.В. Богмацера [16], С.Ю. Косарева [24], А.И. Савельева [35], Л.Ю. Таовы и А.Ю. Тутукова [38], А.Ю. Фомичева [44] и многих других исследователей чьей сферой научных интересов является анализ разнообразных проблем обеспечения общественной безопасности.

Общество, в котором должна осуществляться защита общественной безопасности представляет собой совокупность индивидов с их правами и законными интересами. В связи с этим можно утверждать, что как государственная так и общественная безопасность в качестве своей основной цели имеют защиту индивида от разнопланновых угроз, существующих в современном мире [1].

Насущной проблемой является отсутствие легального определения понятия «общественная безопасность». Сам данный термин употребляется в законодательстве и судебной практике весьма широко (специалисты говорят о более чем трех тысяч упоминаний данного термина в нормативно-правовых актах, действующих в Российской Федерации), тем более странным является отсутствие официального определения этого понятия.

Определение общественной безопасности было найдено лишь в отменном в 2004 году приказе МВД России от 15 марта 2002 г. № 240 «Концепция развития службы общественной безопасности МВД России» и трактовалось как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных обстоятельств, вызванных криминогенной ситуацией в Российской Федерации, а также чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями».

Сегодня по-прежнему нет единого мнения о том, является ли общественная безопасность видом национальной безопасности. Одни авторы отмечают, что неотъемлемой частью национальной безопасности является общественная безопасность, которую «призваны обеспечивать органы государства (прежде всего милиция, внутренние войска, службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций), а также органы местного самоуправления, общественные организации и движения». Другие авторы не включают понятие «общественная безопасность» в систему национальной безопасности, хотя и обращают внимание на важность проблемы безопасности общества. Таким образом, выделение государственной и общественной безопасности как видов в системе национальной безопасности необходимо, так как основой национальной безопасности и ее целью должно быть обеспечение безопасности личности посредством укрепления общественной и государственной безопасности.

При этом необходимо учитывать, что данные виды национальной безопасности являются «высшим срезом», следовательно, их нельзя соотносить как равноценные с другими видами национальной безопасности (экономической, военной, информационной и др.).

Анализ имеющихся точек зрения на сущность общественной безопасности позволяет выявить два основных подхода. Это связано с тем, что общество в широком значении представляется как совокупность исторически сложившихся форм совместной деятельности людей, а в узком смысле – как исторически конкретный тип социальной системы, определенная форма социальных отношений. Поэтому первый подход основан на широком понимании общественной безопасности, характеризуя ее, как правило, нормальным режимом функционирования общественной жизни.

Вместе с тем, при таком широком подходе существует опасность охватывания термином «общественный» всей совокупности социальных явлений, что приводит к отождествлению общественной безопасности с национальной безопасностью, как и в случае с государственной безопасностью.

Второй подход основан на узком ведомственном понимании системы общественных отношений, связанных с источниками повышенной опасности. Предлагается ограничить содержание общественной безопасности лишь сферой защищенности от преступных посягательств на права граждан и их объединений, а также от угроз техногенного и природного характера. Этот подход был разработан в административном праве, где в сферу общественной безопасности входят те общественные отношения, которые связаны с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими.

Подобные определения сужают сферу общественной безопасности, так как не все общественные отношения в сфере безопасности сводятся лишь к тем, которые возникают в связи с обеспечением безопасности при стихийных

бедствиях, эпидемиях и эпизоотиях, а также в связи с использованием предметами и материалами, являющимися источниками повышенной опасности.

Вполне можно согласиться с мнением, что нельзя сводить механизм обеспечения общественной безопасности к деятельности отдельных отраслевых служб органов внутренних дел.

Сфера общественной безопасности обладает более широким кругом общественных отношений, поскольку зависит от многих социальных факторов.

Даже в уже названном приказе МВД России № 240 [33] перечислены такие угрозы общественной безопасности, как недостаточная эффективность деятельности правоохранительных органов в силу их разобщенности, нерешенности проблем правового, материально-технического, финансового, кадрового и социального обеспечения; снижение уровня доверия населения к государственным и муниципальным органам; разрушение привычных для Российской Федерации стереотипов поведения, норм морали и нравственности, возросшее безразличие общества к антиобщественным проявлениям; прогрессирующий износ средств производства, технологического оборудования, транспортных средств, снижение уровня контроля за состоянием систем безопасности.

Интересно в данном отношении указать на то обстоятельство, что действующий в настоящее время Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [41] в разделе «Государственная и общественная безопасность» соответствующей Стратегии так и не проводит разграничения между понятиями государственной и общественной безопасности, рассматривая все существующие угрозы и цели соответствующих видов безопасности в качестве общих, указывая, например, что целями и государственной и общественной безопасности является «защита конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности Российской

Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В рамках нашего исследования общественная безопасность будет определяться как составляющий элемент национальной безопасности, выраженный в уровне защищенности общества преимущественно от угроз внутреннего для государства характера.

1.3 Нормативное регулирование отношений в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка

Значительная часть норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была посвящена задаче охраны общественного порядка в местах массового скопления граждан. К числу подобных статей можно отнести предусмотренными главой 20 КоАП РФ [20] «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность» являются такие как «мелкое хулиганство (статья 20.1 КоАП РФ), «организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка» (статья 20.2.2. КоАП РФ), «невыполнение обязанностей по информированию граждан, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о принятии организатором публичного мероприятия решения об отказе от проведения публичного мероприятия либо подача уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения» (статья 20.2.3 КоАП РФ), «пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций» (статья 20.3 КоАП РФ), «публичные призывы к осуществлению действий, направленных на

нарушение территориальной целостности Российской Федерации» (статья 20.3.2 КоАП РФ), «нарушение требований режима чрезвычайного положения» (статья 20.5 КоАП РФ), «блокирование транспортных коммуникаций» (статья 20.18 КоАП РФ), «появление в общественных местах в состоянии опьянения» (статья 20.21 КоАП РФ), «производство и распространение экстремистских материалов» (статья 20.29 КоАП РФ) и некоторые другие.

В настоящее время во многих государствах мира принята практика, когда декларируемое конституцией соответствующего государства право участвовать в публичных мероприятиях сопряжено с многочисленными и разнородными ограничениями, перечень которых содержится в специальном законодательстве и предназначен для конкретизации данного права.

В последние годы появляются новые ограничения для участников и организаторов подобного рода мероприятий, которые могут включать, например, наличие «черного списка» их организаторов в Швеции (выступавших ранее организаторами мероприятий, сопряженных с экстремистскими действиями), запрет закрывать лицо маской (в ФРГ), длительные сроки согласования подобных мероприятий, возможность наложить мораторий (в Великобритании) или запрет (во Франции) на их проведение.

Можно констатировать, что с точки зрения идеалов демократии ситуация в сфере свободы организации публичных мероприятий далека от совершенства, здесь действуют различные запреты и ограничения, которые могут быть как оправданы, так и не оправданы с точки зрения общественного интереса. Главной задачей в данном случае является предотвращение физического насилия со стороны участников подобного рода мероприятий, а также ограничение экстремистской повестки их проведения.

Анализ существующих механизмов управления данной сферой общественной жизни должен помочь выделить их положительные и отрицательные черты, позволив сформулировать новые нормы,

регулирующие процедуру организации и проведения публичных собраний, провести дополнительную балансировку отношений органов власти с населением соответствующей территории.

Право участвовать в мирных собраниях к настоящему времени было зафиксировано как в определяющих международных актах (в так называемом «международном билле о правах»), так и в конституциях современных государств.

Таковы, в частности, статья 20 Всеобщей декларации прав человека 1948 года и статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года. Встречается подобная норма и в иных международных актах. Например, в статье 11 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 года отмечено, что каждый имеет право на свободу мирных собраний и свободу объединений, близко к данному праву примыкает предусмотренное статьей 10 указанного документа право свободно выражать свое мнение. В плане достижения цели данного исследования интересным будет упомянуть, что часть 2 статьи 11 этой Конвенции содержит пояснение, в соответствии с которым «осуществление этих прав не подлежит 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. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

Указанное противоречие – закрепление права и указание на государственную возможность воспрепятствовать в его реализации – содержится в конституционных актах многих считающихся наиболее демократичными государствами мира.

Эти права и, как показывает практика, фактически разрешительный порядок их реализации включены в конституции всех стран мира, считающихся демократическими:

Задача совершенствования административного законодательства об административной ответственности за нарушение порядка организации публичных мероприятий может заключаться в детальном закреплении в тексте закона возможных в данном отношении нарушений.

Например, в Республике Армения действуют отдельный Кодекс об административных правонарушениях, что является традиционным для стран бывшего Советского Союза. В статье 180.1 указанного закона «Нарушение установленного законом порядка проведения собраний» приводится развернутый перечень возможных нарушений, что можно оценить весьма позитивно по сравнению с другими государствами, подобного четкого перечня не имеющими. В частности, нарушения включают проведение собрания без уведомления главы общины в установленном законом порядке, неподчинение требованиям главы общины или представителя полиции о не проведении собрания на расстоянии, неподчинение требованиям главы общины или представителя полиции о не проведении собрания на расстоянии, угрожающем безопасности ЗАО «Армянская атомная электростанция», невыполнение решения главы общины о запрете собрания, неинформирование организатором срочного собрания главы общины и полиции до совершения действий по проведению собрания — о совершении этих действий: превышение установленного законом максимального срока для проведения стихийных или срочных собраний более чем на 1 час, проведение в определенное время суток (от 22.00 до 08.00) собраний, сопровождаемых шумом или световыми сигналами, мешающими отдыху лиц, на территориях, прилегающих к жилым зданиям, больницам, школам-интернатам и предназначенным для ночевки иным зданиям, невыполнение участником собрания своих обязанностей, установленных законом: ношение распорядителями собрания отличительных знаков или ношение

отличительных знаков, не соответствующих требованиям, установленным законом: невыполнение установленных законом требований полиции относительно обеспечения мирного и нормального хода собрания: участие в собрании в служебной униформе: воспрепятствование участию в законных собраниях без применения насилия или угрозы его применения: агитация участия в запрещенном собрании и некоторые другие. Данную норму можно рассматривать как пример детального урегулирования возможных нарушений в процессе проведения публичного мероприятия, во многих же государствах запрет на нарушение сформулирован предельно общим образом, что делает норму закона «каучуковой» и отдает право принимать решение о применении соответствующего наказания конкретному правоохранителю.

Современное состояние в сфере противодействия правонарушаемости в сфере нарушения порядка организации публичных мероприятий в значительной степени обуславливается историей развития правовых систем различных государств, имеющих определенную специфику. Существующие в настоящее время отличия в сфере соответствующего нормативного регулирования во многом обуславливаются историческим опытом функционирования различных государств, неповторимостью хода соответствующих исторических процессов. Существующее здесь разнообразие обуславливается и отсутствием в настоящее время механизмов международно-правового регулирования соответствующих публичных мероприятий. Вместе с этим, в международных актах, в том числе, относящихся к так называемому Международному биллю о правах предусматривается право современного человека на свободу мирных собраний и ассоциаций. Разработка соответствующего кодекса, регулирующего процедурные вопросы реализации этого права, может рассматриваться в качестве задачи, стоящей перед Организацией Объединенных Наций.

Возрастание связей между государствами, процессы глобализации, которые усиливаются в настоящее время, не позволяют уже рассматривать внутренние процессы, протекающие в том или ином государстве как полностью внутренние или внешние достижения того или иного государства в полном смысле этого слова. Высказанное касается и социальных процессов, в рамках которых и применяется такой механизм выражения общественного мнения как различного рода публичные мероприятия. Новейшая история многих государств мира показывает однако, что в процессе организации подобного рода мероприятий события часто могут развиваться по непредсказуемому первоначально властями сценарию, возникают столкновения протестующих с правоохранительными органами, обеспечивающими порядок в процессе проведения демонстраций и митингов. В процессе эскалации подобного рода столкновений возможен даже вооруженный конфликт между конституционно избранной властью и нарушителями правил организации и проведения публичных мероприятий. Протестующие группы, не пользующиеся зачастую значительной поддержкой народных масс, могут осуществлять попытки захвата административных зданий и арсеналов с оружием, могут попытаться свергнуть власть в соответствующем государстве. Даже если в описанной ситуации государственная власть устоит, как это и бывает в подавляющем большинстве случаев, когда возникают подобного рода беспорядки, позиции аппарата государства могут быть серьезно подорваны как с точки зрения достижения внутринационального консенсуса между различными социальными группами, так и с точки зрения международного представления интересов данного государства. Подобное ослабление власти несет риски не только для самого пострадавшего от незаконных публичных мероприятий государства, но и для его соседей. Не вызывает сомнений, например, что проблемы во внутренней политике, возникшие у таких крупных государств, как США или КНР способны самым серьезным образом отразиться на общемировой стабильности, привести к экономическим кризисам и переделу

сфер влияния между другими государствами. Но и проблемы должного функционирования демократических институтов, возникающие у государств менее крупных, также способны самым серьезным образом отразиться на стабильности внутренней ситуации государств-соседей посредством исхода беженцев, противоправного экспорта наркотиков или оружия, «экспорта» хаоса в международном масштабе. В результате в отдельных регионах мира обстановка будет дестабилизирована, а это приведет к дальнейшему отходу государств от демократических инструментов управления населением, пострадавшие государства в условиях возникшего хаоса будут склоняться к диктатуре или анархии.

Анализ состава соответствующего административного правонарушения дает основания полагать, что деяние, совершение которого было предусмотрено ч.1 ст.20.22 КоАП РФ, с неизбежностью должны быть обусловлены нарушениями общественного порядка, отклонением от действующих санитарных нормативов, внесению помех в функционирование либо разрушение конструкции объектов и систем жизнеобеспечения и связи. Вред может быть также причинен высаженным зеленым насаждениям; могут создаваться помехи движению пешеходов и транспорта. В соответствии с этой же нормой происходит квалификация административного деяния при котором происходит ограничение доступа граждан к соответствующим жилым помещениям или к объектам инфраструктуры (например, социальной или транспортной).

На практике возникает проблема правильной квалификации совершенного правонарушителем деяния как административного правонарушения или уголовного преступления. Особую остроту данная задача приобретает, когда речь может идти о квалификации деяния по части 2 статьи 20.22 КоАП РФ, в соответствии с которой предполагаются действия, причиняющие вред здоровью человека или его имуществу и при этом не образующие состав уголовного преступления.

В соответствии со статьей 212 Уголовного кодекса Российской Федерации применение мер уголовного законодательства осуществляется в ситуации применения насильственных действий в процессе участия субъектом в массовых беспорядках. При этом, данное насилие может носить характер как психического (например, угроза убийством или причинением вреда здоровью, угроза лишить человека свободы и др.) либо физического (убийство, вред здоровью, побои и истязания, физическая боль, ограничение свободы).

Под участием субъекта в массовых беспорядках следует понимать непосредственное совершение нарушителем правил общественного порядка либо общественной безопасности деяний, которые были указаны в ч.1 ст.212 УК РФ, т.е. насилия, погромов, поджогов, уничтожения имущества, применения оружия, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих либо иных веществ и предметов, представляющих опасность для окружающих, а также оказания вооруженного сопротивления представителю власти, а равно подготовки лица для организации таких массовых беспорядков или участия в них.

На практике возможна проблема, связанная с квалификацией действий субъектов, которые хоть и находятся в толпе непосредственно в момент в который сотрудниками правоохранительных органов были зафиксированы массовые беспорядки, однако участия в насильственных действиях (а также в погромах и поджогах, в уничтожении имущества и т.д.) не принимающих и, следовательно, закон в понимании статьи 212 Уголовного кодекса РФ не нарушающих. Подобного рода субъекты не должны нести ответственность за участие в массовых беспорядках; в зависимости от обстоятельств конкретного дела они могут либо вообще быть освобождены от какой бы то не было юридической ответственности, либо если в их поведении будет обнаружен состав иного правонарушения, будут нести ответственность по соответствующим основаниям: за мелкое хулиганство (в соответствии со статьей 20.1 КоАП РФ), нарушение установленного порядка организации и

проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (в соответствии со статьей 20.2 КоАП РФ) и так далее.

В числе прочего, в действиях данных субъектов может быть обнаружен и состав уголовного преступления, однако, не подпадающего под статью 212 Уголовного кодекса РФ [40].

В качестве подобного рода деяний можно назвать, например, допущенное субъектом в процессе проводимого публичного мероприятия оскорбление представителя власти (наказывается в соответствии со статьей 319 Уголовного кодекса РФ) или, например, незаконное ношение при себе огнестрельного оружия (ответственность в данном случае наступает в соответствии со статьей 222 Уголовного кодекса РФ).

В данном случае разумным представляется абстрагироваться от существующей у некоторых ученых позиции, в соответствии с которой сам факт вхождения физического лица в состав толпы, (перешедшей или еще не перешедшей к массовым беспорядкам) должен рассматриваться как законченное преступление, предусмотренное статьей 212 Уголовного кодекса РФ. Представляется, что подобное попадание гражданина в состав лиц, образующих соответствующую толпу может быть достаточно случайным; в любом случае, необходимо установить факт понимания гражданином возникшего у некоторых членов толпы использовать силу для организации массовых беспорядков. До того момента, когда гражданин не перешел к непосредственному участию в массовых беспорядках, например, не начал уничтожать своими действиями не принадлежащее ему имущество, данный гражданин должен считаться невиновным, в противном случае он подлежал бы уголовной ответственности на основании объективного вменения – но подобный механизм запрещен всей новейшей историей развития российского права.

Закон предусматривают уголовную ответственность за подобного рода деяние только в случае если в действиях виновных субъектов должным образом будет установлен умысел на их осуществление [5].

По аналогии с известной триадой логических понятий Г.Ф.В. Гегеля (тезис, антитезис, синтез) государственно-правовой институт обеспечивающий реализацию гражданами своего права на участие в публичных мероприятиях можно выразить следующим образом. Первой предпосылкой к реализации этого права будет являться закрепление соответствующего разрешения в основополагающих актах конституционного и международного характера – закрепление данного права в соответствующем нормативном материале было обусловлено всем развитием юридической мысли современной цивилизации, берущей свои истоки в юридических установлениях Древней Греции и Древнего Рима.

Антитезисом в данном случае выступает возможность использования данного права в ущерб интересам демократии и правопорядка – в современном мире нередки проявления экстремизма в процессе организации публичных мероприятий, что оказывает деструктивное влияние на фундаментальные основы легитимности и конституционализма в функционировании государства.

В роли синтеза выступает институт административной ответственности за нарушение установленных норм организации публичных мероприятий. Юридическая ответственность, препятствуя нарушению закона участниками подобных мероприятий, в итоге обеспечивает саму возможность существования юридического института публичных собраний в механизме современных государств, позволяет рассматривать подобного рода собрания как важный инструмент общественного контроля, выполняющий свои специфические задачи в процессе осуществления государственного строительства.

Институт административной ответственности за нарушение порядка проведения публичных мероприятий имеет, таким образом, конституционную ценность. Отношения в сфере организации собраний с политической повесткой должны носить публичный характер в связи с направленностью на изменение условий существования всего общества.

Логичным будет предположить, что и охрана подобных отношений от возможного на них деструктивного влияния также должна носить публичный характер; обеспечение подобной охраны с помощью института административной ответственности позволяет максимально эффективным образом совместить интересы государства и гражданина, добиться соблюдения принципов целесообразности, гуманизма и эффективности. Задача развития института административной ответственности за правонарушения в сфере организации публичных мероприятий неразрывным образом связана с задачами повышения уровня демократизма, укреплением института общественного контроля и легитимации политической власти и аппарата управления в современных государствах. Тем самым данный институт обеспечивает должное функционирование системы обратной связи между властью и обществом, повышает стабильность и эффективность функционирования демократического политического режима в государстве.

Большое значение для понимания практики применения соответствующих региональных норм об административных правонарушениях в сфере общественного порядка и общественной безопасности имеет Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 3-АПГ13-3 от 23 октября 2013 г [30].

В рамках рассмотрения данного дела Верховным Судом РФ было установлено, что в Закон Республики Коми № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми», предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного правовыми актами органов государственной власти Республики Коми и органов местного самоуправления порядка организации и (или) проведения массовых публичных мероприятий на улицах, площадях, стадионах, открытых концертных площадках, в парках и скверах, в иных общественных местах (за исключением собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирования), а также . административная ответственность за нарушение установленных дополнительных требований пожарной безопасности в условиях особого

противопожарного режима на территории Республики Коми, если это правонарушение не подпадает под административные правонарушения, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Прокурор Республики Коми обратился в суд с заявлением, в котором просил признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вступления решения суда в законную силу вышеприведенные положения Закона Республики Коми.

В обоснование заявленных требований прокурор ссылался на превышение полномочий субъекта Российской Федерации, так как административная ответственность за данные правонарушения установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно пунктам 1 и 2 части 1 статьи 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, разграничение компетенции Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в вопросах установления административной ответственности должно исключать возможность привлечения лица к административной ответственности за совершение одного и то же правонарушения по федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации.

Статьей 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за

нарушение порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Удовлетворяя требования прокурора, заявленные в отношении частей 1 и 4 статьи 4 Закона, суд обоснованно исходил из того, что оспариваемые нормы не содержат указания на нарушение каких-либо конкретных требований, установленных нормативными правовыми актами органов государственной власти Республики Коми и органов местного самоуправления. Отсутствие такого указания не позволяет отграничить состав правонарушения, предусмотренного Законом Республики Коми, от составов правонарушений, содержащихся в статьях 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ, и, следовательно, не исключает двойной ответственности за одно и то же правонарушение.

Поскольку субъект Российской Федерации обладает ограниченными полномочиями по правовому регулированию в этой сфере, административная ответственность может быть им установлена лишь в той части, в какой спорные правоотношения урегулированы специальными нормами регионального законодательства или муниципальными правовыми актами. При этом правовая норма, предусматривающая такую ответственность, должна содержать конкретные действия (бездействие), не подпадающие под состав административных правонарушений, установленных статьями 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ. Поскольку частью 1 статьи 4 Закона такие действия не определены, у суда первой инстанции имелись все основания для признания данной нормы, а также указания на нее в части 4 этой же статьи недействующей по мотиву правовой неопределённости и двусмысленности её толкования. Так, ч 1 ст. 20.4 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности за исключением случаев, предусмотренных статьями 8.32, 11.16 и частями 3 - 8 статьи 20.4 КоАП РФ. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 1994г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» под требованиями пожарной безопасности понимаются специальные условия социального и

(или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности законодательством Российской Федерации, нормативными документами или уполномоченным государственным органом. Согласно статье 2 Федерального закона «О пожарной безопасности» [42] законодательство Российской Федерации о пожарной безопасности основывается на Конституции Российской Федерации и включает в себя Федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним федеральные законы и иные нормативные правовые акты, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы пожарной безопасности. В силу статьи 30 этого же Федерального закона особый противопожарный режим может устанавливаться на соответствующих территориях в случае повышения пожарной опасности решением органов государственной власти или органов местного самоуправления на соответствующих территориях. Таким образом, требования и дополнительные требования пожарной безопасности могут устанавливаться как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях правового регулирования. Вместе с тем диспозиции ч. 1 и 2 ст. 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не содержат изъятий в отношении требований и дополнительных требований, установленных законодательством субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Следовательно, административная ответственность за нарушение дополнительных требований пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима, независимо от того, на каком уровне правового регулирования установлены данные требования, предусмотрена ч. 2 ст. 20.4 КоАП РФ. Приведенный анализ позволяет прийти к выводу о необходимости избегать дублирования правовых норм при формировании законодательства об административной ответственности субъектов Российской Федерации. Важным требованием здесь также выступает принятие новых правовых норм в пределах компетенции соответствующего субъекта РФ.

Глава 2. Анализ юридических составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

2.1 Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок.

Административная ответственность налагается на субъекта за нарушение правил, установленных не только административным, но и градостроительным, земельным, жилищным и иными отраслями российского законодательства. Не являются исключением и административные правонарушения, посягающие на общественный порядок: правонарушитель в данном случае может нарушить требования законодательства о частной детективной и охранной деятельности, законодательства о массовых собраниях граждан, требований транспортного законодательства и др.

Для примера, рассмотрим административную ответственность, налагаемую на субъекта в связи с нарушением порядка проведения публичных мероприятий. Сам порядок организации и подобного мероприятия детальным образом урегулирован в специальном законодательстве. Так, как указывается в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [43].

Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные для

коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее - специально отведенные места). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек.

При определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц. В случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

К местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся:

- территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

- территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, экстренными оперативными службами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

- пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

После определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах. Проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только при наличии соответствующих оснований, предусмотренных Федеральным законом.

В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований настоящего Федерального закона.

Порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено определяется законом субъекта Российской Федерации с учетом требований Федерального закона, а также требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», определяется Президентом Российской Федерации.

Условия предоставления и использования помещений для организации и проведения публичного мероприятия определяются по соглашению между собственниками (владельцами) соответствующих помещений и организаторами публичных мероприятий.

Публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов текущего дня по местному времени, за исключением публичных мероприятий, посвященных памятным датам России, публичных мероприятий культурного содержания.

Как пишет К.Г. Прокофьев [34, 35], право собираться мирно и без оружия является одним из основных прав человека и гражданина, определяемым целым рядом международно-правовых документов - Всеобщей декларацией прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948), которая определяет, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций, Международным пактом от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах», который признает право на мирные собрания. При этом в пакте говорится о том, что пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех,

которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Данный автор обращает внимание на сомнительность частого отождествления соответствующим мер административного и административной ответственности, которое часто встречается в законодательстве. В этом отношении необходимо обратить внимание на необходимость четкой фиксации в национальных законодательствах понятия административной ответственности и административного наказания.

Большое внимание необходимо уделять требованиям презумпции невиновности, что приобретает особую важность при реализации института административной ответственности в отношении участников массовых мероприятий. Необходимо осуществлять точное разграничение участников и случайных лиц, наблюдающих за проведением того или иного мероприятия – пусть даже незаконного – и не подлежащих в связи с отсутствием своего участия административной ответственности.

Отличием данного института административной ответственности может быть обозначено то обстоятельство, что субъектами ответственности здесь выступают граждане – участники соответствующих массовых мероприятий и должностные лица, контролирующие порядок их проведения. Реализация института административной ответственности в отношении юридических лиц типичной не является.

Как пишет Б.Ц. Жалсанов, «в белорусском законодательстве в гл. 17 КоАП РБ объединены правонарушения против общественного порядка и нравственности, а в законодательстве России гл. 20 КоАП РФ объединяет правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Законодатель при определении в ст. 2.1 КоАП РФ административного правонарушения в числе его признаков не называет общественную опасность в отличие от понятия преступления. Но, тем не

менее, соблюдение таких правил соответствует интересам граждан, общества и государства, а их нарушение противоречит им и нередко приводит к вредным и даже общественно опасным последствиям. Так, нарушение правил поведения в общественных местах мешает нормальной жизнедеятельности людей, нарушение правил дорожного движения ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, приводит к повреждению транспортных средств, нарушение правил охоты и рыбной ловли наносит вред живой природе, а тем самым обществу. Общественный порядок представляет собой систему общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм (морали, обычаев, традиций), направленных на обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, на создание благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности. Общественный порядок тесно связан с другой сферой общественной жизни – общественной безопасностью, которую призваны обеспечивать органы государства. Признак общественной безопасности не является неизменным и догматично закрепленным в праве и может изменяться от политической, экономической, социальной и иной обстановки в государстве» [8].

К административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок и закрепленных в главе 20 КоАП РФ следует отнести следующие деяния:

- мелкое хулиганство (статья 20.1 КоАП РФ);
- нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (статья 20.2 КоАП РФ);
- организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка (статья 20.2.2 КоАП РФ);

- невыполнение обязанностей по информированию граждан, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о принятии организатором публичного мероприятия решения об отказе от проведения публичного мероприятия либо подача уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения (статья 20.2.3 КоАП РФ);

- пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами (статья 20.3 КоАП РФ);

- нарушение требований режима чрезвычайного положения (статья 20.5 КоАП РФ);

- незаконная частная детективная или охранная деятельность (статья 20.16 КоАП)

- блокирование транспортных коммуникаций (статья 20.18 КоАП РФ);

- нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО) (статья 20.19 КоАП РФ);

- потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (статья 20.20 КоАП РФ);

- появление в общественных местах в состоянии опьянения (статья 20.21 КоАП РФ);

- нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ (статья 20.22 КоАП РФ);

- уклонение от исполнения административного наказания (статья 20.25

КоАП РФ);

- организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности (статья 20.28 КоАП РФ);

- осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности (статья 20.33 КоАП РФ).

В качестве примера рассмотрения подобного административного дела приведем Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 23.10.2020 г. [31], в рамках которого рассматривалось такое административное правонарушение, направленное против общественного порядка, как мелкое хулиганство.

В соответствии с частью 1 статьи 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях мелкое хулиганство, то есть нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества, влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Судом было установлено, что гражданин Шлычков Д.О. 1 декабря 2019 г. в 13 часов 10 минут он, находясь на улице в месте массового скопления граждан в районе выражался грубой нецензурной бранью, чем нарушил общественный порядок, выражая явное неуважение к обществу.

Фактические обстоятельства дела подтверждены собранными по делу доказательствами: протоколом об административном правонарушении, протоколом о доставлении, протоколом об административном задержании, рапортами и письменными объяснениями сотрудников полиции и иными материалами дела, получившими оценку с точки зрения их относимости,

допустимости, достоверности и достаточности по правилам статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вывод о наличии в деянии Шлычкова Д.О. состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, соответствует фактическим обстоятельствам дела и имеющимся доказательствам, действия Шлычкова Д.О. квалифицированы в соответствии с установленными обстоятельствами и нормами названного Кодекса.

Можно прийти к выводу о наличии в Российской Федерации целой системы составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. Защита общественного порядка ставится в качестве ключевой задачи перед законодательством многих современных государств; в связи с чем можно отметить, что административная ответственность за совершение данных деяний направлена на охрану конституционных прав человека и гражданина (в частности, прав на достоинство, свободу передвижения, честь и личную неприкосновенность).

Проведенный анализ судебной практики позволяет говорить о значительной распространенности административных дел по делам данной категории, что обуславливает необходимость теоретического исследования и уточнения составов соответствующих административных правонарушений, зафиксированных в главе 20 КоАП РФ.

2.2 Административные правонарушения, посягающие на общественную безопасность.

Как указывается в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [42], основными принципами обеспечения безопасности являются:

- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- законность;

- системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

- приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

- взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Деятельность по обеспечению безопасности включает в себя:

- прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;

- правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

- разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

- применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

- разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

- организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;

- координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации.

Государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации.

Граждане и общественные объединения участвуют в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности.

Правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности.

Координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, а также в пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения безопасности осуществляется на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Основными целями международного сотрудничества в области обеспечения безопасности являются:

- охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращение внутренних и внешних угроз, пресечение действий, направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывов к таким действиям;
- защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом;
- укрепление отношений со стратегическими партнерами Российской Федерации;
- участие в деятельности международных организаций, занимающихся проблемами обеспечения безопасности;
- развитие двусторонних и многосторонних отношений в целях выполнения задач обеспечения безопасности;
- содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности.

Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их

истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации [23], не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Президент Российской Федерации:

- определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;

- утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности;

- формирует и возглавляет Совет Безопасности;

- устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;

- в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года N 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения;

- принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

- меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;

- решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты:

- информации и государственной тайны;

- населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

К административным правонарушениям в сфере общественной безопасности, составы которых закреплены в главе 20 КоАП РФ следует отнести следующие деяния

- возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (статья 20.3.1 КоАП РФ);
- публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (статья 20.3.2 КоАП РФ);
- нарушение требований пожарной безопасности (статья 20.4 КоАП РФ);
- невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (статья 20.6 КоАП РФ);
- невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения (статья 20.6.1 КоАП РФ);
- невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (статья 20.7 КоАП РФ);
- нарушение правил производства, приобретения, продажи, передачи, хранения, перевозки, ношения, коллекционирования, экспонирования, уничтожения или учета оружия и патронов к нему, а также нарушение правил производства, продажи, хранения, уничтожения или учета взрывчатых веществ и взрывных устройств, пиротехнических изделий, порядка выдачи свидетельства о прохождении подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием или медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием (статья 20.8 КоАП РФ);
- установка на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения (статья 20.9 КоАП РФ);
- незаконное изготовление, продажа или передача пневматического оружия (статья 20.10 КоАП РФ);
- нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет (статья 20.11 КоАП РФ);
- пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования

или использования оружия и патронов к нему (статья 20.12 КоАП РФ);

- стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах (статья 20.13 КоАП РФ);

- нарушение правил сертификации оружия и патронов к нему (статья 20.14 КоАП РФ);

- продажа механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковыми устройствами либо искровыми разрядниками, без соответствующей лицензии (статья 20.15 КоАП РФ)

- нарушение пропускного режима охраняемого объекта (статья 20.17 КоАП РФ);

- нарушение правил производства, хранения, продажи и приобретения специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (статья 20.23 КоАП РФ);

- незаконное использование специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, в частной детективной или охранной деятельности (статья 20.24 КоАП РФ);

- самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора (статья 20.26 КоАП РФ);

- нарушение правового режима контртеррористической операции (статья 20.27 КоАП РФ);

- производство и распространение экстремистских материалов (статья 20.29 КоАП РФ);

- нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (статья 20.30 КоАП РФ);

- нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (статья 20.31 КоАП РФ);

- нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований (статья 20.32 КоАП РФ);

- нарушение требований к оборудованию инженерно-техническими средствами охраны важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях, подлежащих охране войсками национальной гвардии Российской Федерации (статья 20.34 КоАП РФ);

- нарушение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и объектов (территорий) религиозных организаций (статья 20.35 КоАП РФ).

В отличие от правонарушений против общественного порядка, правонарушения против общественной безопасности могут нанести самый непосредственный вред жизни и здоровью членов общества.

Можно обнаружить непосредственную логическую связь между административными правонарушениями против общественной безопасности и соответствующими преступлениями Главы 24 Уголовного кодекса РФ «Преступления общественной безопасности» [40].

Квалификация совершенного деяния как административного правонарушения или уголовного преступления в данном случае зависит от тяжести последствий наступивших в результате того или иного посягательства на общественную безопасность.

Глава 3. Вопросы реализации административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

1.1 Особенности мер административной ответственности за нарушения общественного порядка и безопасности

Сравнение действующего КоАП РФ с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) [21] позволяет отметить значительное сходство между данными нормативно-правовыми актами в отношении перечня деяний, предусмотренных законодателем в качестве правонарушений, посягающих на общественный порядок. В частности, глава 13 КоАП РСФСР 1984 года «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок» включала в себя следующие составы противоправных деяний:

- мелкое хулиганство (статья 158 КоАП РСФСР);
- стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах и в не отведенных для этого местах или с нарушением установленного порядка (статья 159 КоАП РСФСР);
- приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки (статья 160 КоАП РСФСР);
- продажа гражданами вина домашней выработки, не относящегося к крепким спиртным напиткам (статья 160.1 КоАП РСФСР);
- изготовление или хранение без цели сбыта крепких спиртных напитков домашней выработки (статья 160.2 КоАП РСФСР);
- распитие спиртных напитков на производстве (статья 161 КоАП РСФСР);
- распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде (статья 162 КоАП РСФСР);

- доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения (статья 163 КоАП РСФСР);
- невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей (статья 164 КоАП РСФСР);
- азартные игры (статья 164 КоАП РСФСР);
- занятие проституцией (статья 164.2 КоАП РСФСР);
- приставание к иностранным гражданам с целью приобретения вещей (статья 164.3 КоАП РСФСР).

Сравнительный анализ КоАП РСФСР и КоАП РФ позволяет сделать вывод о наличии преемственности в развитии отечественного административного законодательства. Так, предотвращению мелкого хулиганства была посвящена статья 158 КоАП РСФСР 1984 и статья 20.1 КоАП РФ 2001 года, статья 159 КоАП РСФСР соответствует статье 20.13 КоАП РФ, статье 163 КоАП РСФСР соответствует статья 20.22 КоАП РФ. Было изменено восприятие государством такого правонарушения, как проституция – из правонарушений против общественного порядка оно было перенесено современным законодателем в Главу 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность». Отдельные административные правонарушения утратили свою актуальность в связи с изменением общественно-политической ситуации и материального положения граждан и в современном КоАП РФ не встречаются («приставание к иностранным гражданам с целью приобретения вещей»).

Существует, однако, целый ряд административных правонарушений против общественного порядка, который был закреплен в КоАП РСФСР 1984 года, но не был включен в КоАП РФ 2001 года. При этом, составы данных правонарушений встречаются практически во всех законах об административной ответственности, принятых в субъектах Российской Федерации, что заставляет переоценить значимость данных правонарушений для общества и рассмотреть возможность и желательность их повторного

включения в текст Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Речь, в частности, идет о правонарушениях связанных с реализацией вина домашнего изготовления и неисполнением родителями обязанностей по воспитанию своих детей.

К настоящему моменту, рассматривая данную проблему как с точки зрения науки административного права, так и с позиций существующей правоприменительной практики можно отметить, что государством была выстроена система административных норм, направленных на предотвращение возможного нарушения правил, касающихся обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Данные нормы сосредоточены в одноименной главе 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, содержащей в настоящее время сорок статей (с 20.1 по 20.35). Принимает участие в регулировании подобных отношений и региональный законодатель.

Нами были проанализированы административные правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности, содержащиеся в Законе г. Москва от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» [9], Кодекса республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 года № 80-ЗРТ [19], Закона Самарской области от 1 ноября 2007 №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» [12], Закона Ульяновской области от 28.02.2011 №16-ЭО «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях», (с изменениями на 2 октября 2020 года) [14], Закона Пензенской области от 02.04.2008 № 1506-ЗПО «Кодекс Пензенской области об административных правонарушениях» [10], Закона Саратовской области от 22.07.2009 «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» [13].

Например, в Самарской области действует Закон Самарской области от 1 ноября 2007 №115-ГД «Об административных правонарушениях на

территории Самарской области», содержащий главу 2 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан, общественный порядок и общественную безопасность». Связанны с рассматриваемой нами проблемой такие сформулированные региональным законодателем нормы, как действия, совершаемые в многоквартирном доме с 23 до 7 часов, нарушающие спокойствие граждан, а также изготовление и (или) хранение с целью продажи, продажа спиртных напитков домашней выработки; «изготовление и (или) хранение с целью продажи, продажа вина домашней выработки, купание в местах, где выставлены уполномоченным органом щиты с предупреждающими или запрещающими знаками и надписями; курение табака на рабочих местах, в городском и пригородном транспорте; выгуливание домашних животных и птиц на детской и спортивной площадках, на газоне, пляже, на территории образовательного учреждения, выбрасывание мусора или иных предметов из окон жилых и нежилых помещений.

Таким образом, к сорока составам административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность и предусмотренных федеральным законом (КоАП РФ), на уровне Самарской области добавляется еще восемь составов административных правонарушений, имеющих сходный характер. Подобная картина наблюдается также в сфере административного нормотворчества и в других субъектах Российской Федерации (например, в рассмотренных нами Московской, Пензенской, Саратовской или Ульяновской областях, в Татарстане подобные нормы в соответствующих административных законах или административных кодексах данного субъекта Федерации есть, перечень и количество дополнительных видов административных правонарушений в области общественной безопасности и общественного порядка везде является в значительной степени тождественными).

Указанный анализ позволил выделить составы административных правонарушений, направленных против общественного порядка и

общественной безопасности, которые содержатся в соответствующем законодательстве практически всех субъектов Российской Федерации. Полагаем, что подобные составы административных правонарушений доказали свою необходимость и проверены практической деятельностью законодателя и правоприменителя. Однако меры административной ответственности по правонарушениям данной группы имеют значительные отличия в сумме штрафов на территории разных субъектов Российской Федерации. Считаем, что данное обстоятельство нарушает принцип равенства граждан Российской Федерации в зависимости от места их проживания при реализации в отношении них института административной ответственности – за равные в сущности правонарушения они несут разную административную ответственность. Предлагаем включить составы данных правонарушений в главу 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и исключить их из текста соответствующих региональных актов. Проведенный анализ регионального законодательства показывает, что существует необходимость включить в текст главы 20 КоАП РФ составы следующих административных правонарушений, направленных против общественного порядка:

- нарушение тишины и покоя граждан;
- выгул животных с нарушением установленного порядка;
- изготовление и (или) хранение с целью продажи, продажа спиртных напитков домашней выработки;

Существует необходимость включить в текст главы 20 КоАП РФ составы следующих административных правонарушений, направленных против общественной безопасности:

- нарушение безопасности на водных объектах, включая купание в запрещенных местах;
- несоблюдение требований к обеспечению мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей и их развитию.

Считаем, что подобное дополнение федерального административного законодательства послужит задаче защиты прав и законных интересов граждан, повысит эффективность выполнения поставленной перед главой 20 КоАП РФ задачи, которая заключается в достижении общественного порядка и общественной безопасности в российском обществе.

Можно прийти к выводу, что для федерального законодателя в настоящее время может быть целесообразным проанализировать нормы, которые существуют в настоящий момент на уровне субъектов Российской Федерации. Необходимо вновь оценить ценность административного нормотворчества на уровне субъектов Российской Федерации и воспользоваться наработанным опытом формулирования соответствующих нормативно-правовых предписаний.

3.2 Проблемы соотношения преступлений и административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок

Изучение международного опыта формирования уголовно-правового запрета в сфере организации и проведения публичных мероприятий позволяет прийти к выводу, что криминализация здесь осуществляется довольно часто и носит разнообразный характер. В ряде случаев само незаконное скопление людей может представлять собой состав уголовного преступления (в Израиле, Франции, Швеции), чаще однако уголовная ответственность следует за нарушения, допущенные в процессе организации публичного мероприятия (например, в Болгарии, Грузии, Казахстане, Китайской народной республике, Таджикистане, Узбекистане и во многих других государствах). Подробно рассматриваются возможные нарушения при организации массовых мероприятий и соответствующие им нормы уголовной ответственности в Швеции, в которой все массовые беспорядки разделены законодателем на насильственные и ненасильственные. В Эстонии

соответствующие нормы (проведение публичного собрания без уведомления, воспрепятствование публичному собранию, массовые беспорядки и другие) сгруппированы в отдельном структурном элементе уголовного закона и даже представляют собой некую систему – институт уголовного права о преступлениях в сфере организации массовых мероприятий. Не менее часто, чем запрет нарушения закона при проведении массовых мероприятий, в уголовном законодательстве государств мира присутствует и уголовно-правовой запрет на незаконное воспрепятствование их проведению. Подобный запрет встречается в уголовных кодексах Российской Федерации (статья 149 Уголовного кодекса РФ), Польши и других государств.

Анализ состава соответствующего административного правонарушения дает основания полагать, что деяние, совершение которого было предусмотрено ч.1 ст.20.22 КоАП РФ, с неизбежностью должны быть обусловлены нарушениями общественного порядка, отклонением от действующих санитарных нормативов, внесению помех в функционирование либо разрушение конструкции объектов и систем жизнеобеспечения и связи. Вред может быть также причинен высаженным зеленым насаждениям; могут создаваться помехи движению пешеходов и транспорта. В соответствии с этой же нормой происходит квалификация административного деяния при котором происходит ограничение доступа граждан к соответствующим жилым помещениям или к объектам инфраструктуры (например, социальной или транспортной).

На практике возникает проблема правильной квалификации совершенного правонарушителем деяния как административного правонарушения или уголовного преступления. Особую остроту данная задача приобретает, когда речь может идти о квалификации деяния по части 2 статьи 20.22 КоАП РФ, в соответствии с которой предполагаются действия, причиняющие вред здоровью человека или его имуществу и при этом не образующие состав уголовного преступления.

Насущной проблемой является разграничение административных деяний, предусмотренных главой 20 КоАП РФ и уголовных преступлений, составы которых содержатся в главе 24 Уголовного кодекса РФ «Преступления против общественной безопасности».

Особую остроту данный вопрос приобретает при разграничении деяний, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» и статьей 212 УК РФ «Массовые беспорядки».

При применении ст.212 УК РФ возникает ряд вопросов, связанных с разграничением массовых беспорядков со смежными административными правонарушениями. Во многом это проистекает из-за комплексного характера объективной стороны данного преступления, по существу включающей в себя признаки различных посягательств, которые вне связи с нарушением общественного порядка и общественной безопасности толпой лиц могли бы рассматриваться в качестве самостоятельных преступлений (например, предусмотренных ст.112, 115-117, 119, 161, 167, 213, 214, 243, 318, 319, 321 УК РФ). Но поскольку данные деяния выступают в качестве способа совершения массовых беспорядков, дополнительной квалификации здесь не требуется.

В соответствии со статьей 212 Уголовного кодекса Российской Федерации применение мер уголовного законодательства осуществляется в ситуации применения насильственных действий в процессе участия субъектом в массовых беспорядках. При этом, данное насилие может носить характер как психического (например, угроза убийством или причинением вреда здоровью, угроза лишить человека свободы и др.) либо физического (убийство, вред здоровью, побои и истязания, физическая боль, ограничение свободы).

Под участием субъекта в массовых беспорядках следует понимать непосредственное совершение нарушителем правил общественного порядка

либо общественной безопасности деяний, которые были указаны в ч.1 ст.212 УК РФ, т.е. насилия, погромов, поджогов, уничтожения имущества, применения оружия, взрывных устройств, взрывчатых, отравляющих либо иных веществ и предметов, представляющих опасность для окружающих, а также оказания вооруженного сопротивления представителю власти, а равно подготовки лица для организации таких массовых беспорядков или участия в них.

На практике возможна проблема, связанная с квалификацией действий субъектов, которые хоть и находятся в толпе непосредственно в момент в который сотрудниками правоохранительных органов были зафиксированы массовые беспорядки, однако участия в насильственных действиях (а также в погромах и поджогах, в уничтожении имущества и т.д.) не принимающих и, следовательно, закон в понимании статьи 212 Уголовного кодекса РФ не нарушающих. Подобного рода субъекты не должны нести ответственность за участие в массовых беспорядках; в зависимости от обстоятельств конкретного дела они могут либо вообще быть освобождены от какой бы то не было юридической ответственности, либо если в их поведении будет обнаружен состав иного правонарушения, будут нести ответственность по соответствующим основаниям: за мелкое хулиганство (в соответствии со статьей 20.1 КоАП РФ), нарушение установленного порядка организации и проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (в соответствии со статьей 20.2 КоАП РФ) и так далее.

В числе прочего, в действиях данных субъектов может быть обнаружен и состав уголовного преступления, однако, не подпадающего под статью 212 Уголовного кодекса РФ.

В качестве подобного рода деяний можно назвать, например, допущенное субъектов в процессе проводимого публичного мероприятия оскорбление представителя власти (наказывается в соответствии со статьей 319 Уголовного кодекса РФ) или, например, незаконное ношение при себе

огнестрельного оружия (ответственность в данном случае наступает в соответствии со статьей 222 Уголовного кодекса РФ).

В данном случае разумным представляется абстрагироваться от существующей у некоторых ученых позиции, в соответствии с которой сам факт вхождения физического лица в состав толпы, (перешедшей или еще не перешедшей к массовым беспорядкам) должен рассматриваться как законченное преступление, предусмотренное статьей 212 Уголовного кодекса РФ. Представляется, что подобное попадание гражданина в состав лиц, образующих соответствующую толпу может быть достаточно случайным; в любом случае, необходимо установить факт понимания гражданином возникшего у некоторых членов толпы использовать силу для организации массовых беспорядков. До того момента, когда гражданин не перешел к непосредственному участию в массовых беспорядках, например, не начал уничтожать своими действиями не принадлежащее ему имущество, данный гражданин должен считаться невиновным, в противном случае он подлежал бы уголовной ответственности на основании объективного вменения – но подобный механизм запрещен всей новейшей историей развития российского права.

Закон предусматривают уголовную ответственность за подобного рода деяние только в случае если в действиях виновных субъектов должным образом будет установлен умысел на их осуществление [5]. В целом же уголовное законодательство по делам данной группы нуждается в своем улучшении и совершенствовании [6].

Разумеется, не будет состава преступления, предусмотренного ст.212 УК РФ, если массовые беспорядки сопровождались не деяниями, перечисленными в ч.1 данной статьи, а административными правонарушениями: мелким хулиганством (ст.20.1 КоАП РФ); уничтожением или повреждением чужого имущества, не повлекшего причинение значительного ущерба (ст.7.17 КоАП РФ); а также повреждением имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного

предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования (ст.11.15 КоАП РФ); неповиновением законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный надзор в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации (ст.19.3 КоАП РФ).

В настоящее время необходимо проводить четкое различие между административными правонарушениями и уголовными преступлениями, посягающими на общественный порядок и общественную безопасность для того чтобы избежать отклонения от принципа гуманизма при реализации соответствующих санкций.

Анализ административных санкций, предусмотренных статьями 20.2. «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» и статьи 20.2.2. «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка», предусматривающих наложение административных штрафов на граждан в размере до трехсот тысяч рублей позволяет нам сделать вывод, что подобного рода санкции больше соответствуют характеру уголовного, чем административного законодательства. Предложение в данном случае может заключаться в криминализации этого рода деяний как это уже было сделано во многих зарубежных правовых системах, и перенесении соответствующих составов правонарушения в отношении физических лиц в Уголовный кодекс РФ. Ответственность юридические лица, совершившие нарушения этого рода, целесообразным будет осуществлять в соответствии с положениями главы 20 КоАП РФ.

Заключение

Анализ действующего законодательства позволяет прийти к выводу, что на практике существует необходимость в четком разграничении административной и дисциплинарной ответственности – особенно в отношении государственных служащих, ответственность которых наступает в особом порядке. При реализации мер дисциплинарной ответственности в расчет принимается существующая служебная соподчиненность между лицом наказываем и наказывающим. Во многих иностранных законодательствах разграничение данного вопроса является достаточно условным, однако в российском законодательстве это различие нормативно обусловлено.

Анализ действующего российского законодательства позволяет прийти к выводу, что понятие «общественная безопасность» употребляется в законе достаточно часто. Легальное определение данного понятия, однако, отсутствует. В рамках нашего исследования общественная безопасность рассматривалась как составляющий элемент национальной безопасности, выраженный в уровне защищенности общества преимущественно от угроз внутреннего для государства характера.

Приведенный анализ позволяет прийти к выводу о необходимости избегать дублирования правовых норм при формировании законодательства об административной ответственности субъектов Российской Федерации. Важным требованием здесь также выступает принятие новых правовых норм в пределах компетенции субъекта РФ.

Можно прийти к выводу о наличии в Российской Федерации целой системы составов административных правонарушений, посягающих на общественный порядок. Защита общественного порядка ставится в качестве ключевой задачи перед законодательством многих современных государств; в связи с чем можно отметить, что административная ответственность за совершение данных деяний направлена на охрану конституционных прав

человека и гражданина (в частности, прав на достоинство, свободу передвижения, честь и личную неприкосновенность).

Проведенный анализ судебной практики позволяет говорить о значительной распространенности административных дел по делам данной категории, что обуславливает необходимость теоретического исследования и уточнения составов соответствующих административных правонарушений, зафиксированных в главе 20 КоАП РФ.

В отличие от правонарушений против общественного порядка, правонарушения против общественной безопасности могут нанести самый непосредственный вред жизни и здоровью членов общества.

Можно обнаружить непосредственную логическую связь между административными правонарушениями против общественной безопасности и соответствующими преступлениями Главы 24 Уголовного кодекса РФ «Преступления общественной безопасности».

Квалификация совершенного деяния как административного правонарушения или уголовного преступления в данном случае зависит от тяжести последствий наступивших в результате того или иного посягательства на общественную безопасность.

Проведенный анализ отечественного регионального законодательства позволил выделить составы административных правонарушений, направленных против общественного порядка и общественной безопасности, которые содержатся в соответствующем законодательстве практически всех субъектов Российской Федерации. Полагаем, что подобные составы административных правонарушений доказали свою необходимость и проверены практической деятельностью законодателя и правоприменителя. Однако меры административной ответственности по правонарушениям данной группы имеют значительные отличия в сумме штрафов на территории разных субъектов Российской Федерации. Считаем, что данное обстоятельство нарушает принцип равенства граждан Российской Федерации в зависимости от места их проживания при реализации в отношении них

института административной ответственности – за равные в сущности правонарушения они несут разную административную ответственность. Предлагаем включить составы данных правонарушений в главу 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и исключить их из текста соответствующих региональных актов. Проведенный анализ регионального законодательства показывает, что существует необходимость включить в текст главы 20 КоАП РФ составы следующих административных правонарушений, направленных против общественного порядка:

- нарушение тишины и покоя граждан;
- выгул животных с нарушением установленного порядка;
- изготовление и (или) хранение с целью продажи, продажа спиртных напитков домашней выработки;

Существует необходимость включить в текст главы 20 КоАП РФ составы следующих административных правонарушений, направленных против общественной безопасности:

- нарушение безопасности на водных объектах, включая купание в запрещенных местах;
- несоблюдение требований к обеспечению мер по предупреждению причинения вреда здоровью детей и их развитию.

Считаем, что подобное дополнение федерального административного законодательства послужит задаче защиты прав и законных интересов граждан, повысит эффективность выполнения поставленной перед главой 20 КоАП РФ задачи, которая заключается в достижении общественного порядка и общественной безопасности в российском обществе.

Можно прийти к выводу, что для федерального законодателя в настоящее время может быть целесообразным проанализировать нормы, которые существуют в настоящий момент на уровне субъектов Российской Федерации. Необходимо вновь оценить ценность административного нормотворчества на уровне субъектов Российской Федерации и

воспользоваться наработанным опытом формулирования соответствующих нормативно-правовых предписаний.

Изучение международного опыта формирования уголовно-правового запрета в сфере организации и проведения публичных мероприятий позволяет прийти к выводу, что криминализация здесь осуществляется довольно часто и носит разнообразный характер.

В настоящее время необходимо проводить четкое различие между административными правонарушениями и уголовными преступлениями, посягающими на общественный порядок и общественную безопасность для того чтобы избежать отклонения от принципа гуманизма при реализации соответствующих санкций.

Анализ административных санкций, предусмотренных статьями 20.2. «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» и статьи 20.2.2. «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка», предусматривающих наложение административных штрафов на граждан в размере до трехсот тысяч рублей позволяет нам сделать вывод, что подобного рода санкции больше соответствуют характеру уголовного, чем административного законодательства. Предложение в данном случае может заключаться в криминализации этого рода деяний как это уже было сделано во многих зарубежных правовых системах, и перенесении соответствующих составов правонарушения в отношении физических лиц в Уголовный кодекс РФ. Ответственность юридические лица, совершившие нарушения этого рода, целесообразным будет осуществлять в соответствии с положениями главы 20 КоАП РФ.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административно-правовые основы государственного управления: Учебн. пособие / Под ред. А.Н. Крамника. Минск, 2004. – 426 с.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало, 2003. – 588 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. 3-е изд., доп. М.: ОМЕГА-Л, 2005. – 348 с.
4. Бабаев М.М., Плешаков В.А. Криминологическая безопасность и ее обеспечение: понятие, содержание, теоретическое и практическое значение // Обеспечение криминологической безопасности личности, общества, государства в современных условиях: Материалы конференции. М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2007. - С. 3-19
5. Боровиков В.Б., Боровикова В.В. Вопросы разграничения массовых беспорядков с административными правонарушениями // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 5. - С. 98-101.
6. Боровиков В.Б., Боровикова В.В. О совершенствовании законодательства об ответственности за массовые беспорядки // Социально-политические науки. 2019. № 4. - С. 82-84.
7. Васильев А.И., Сальников В.П., Степашин С.В. Национальная безопасность России: конституционное обеспечение. СПб., 1999. - С. 13-15.
8. Жалсанов Б.Ц. Сравнительный анализ административных правонарушений против общественного порядка, совершаемых в республике Беларусь и Россия // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 1. - С. 80-82.
9. Закон г. Москва от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 35, 23.06.2009
10. Закон Пензенской области от 02.04.2008 № 1506-ЗПО «Кодекс

Пензенской области об административных правонарушениях» //Вести Законодательного собрания Пензенской области, 15.04.2008, № 17

11. Закон Республики Коми № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми» // Республика, 13 января 2004 года № 9

12. Закон Самарской области от 1 ноября 2007 №115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» //Волжская коммуна, 07.11.2007, №207

13. Закон Саратовской области от 22.07.2009 «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области, № 17, июль, 2009

14. Закон Ульяновской области от 28.02.2011 №16-ЭО «Кодекс Ульяновской области об административных правонарушениях» // Ульяновская правда, 04.03.2011, № 23

15. Иванов А.А. Принцип законности юридической ответственности. – Тольятти: Кассандра, 2010. – 170 с.

16. Ильичев И.Е., Богмацера Э.В. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 1. - С. 11-19.

17. Кардашова И.Б. Общественная безопасность в системе национальной безопасности // Научный портал МВД России. 2008. № 4. - С. 85-89.

18. Кваша Л.Ф. Общественная безопасность России (конституционно-правовой аспект): Учебн. пособие. М.: Московский ун-т МВД России, 2002. - 226 с.

19. Кодекс республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 года № 80-ЗРТ // Республика Татарстан, 26.12.2006, №256

20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст.

21. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР от 5 июля 1984 г., № 27, ст. 909.

22. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. - 284 с..

23. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237

24. Косарев С.Ю. Особенности охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях Заполярья // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2 (56). - С. 126-132.

25. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России: Монография. М., 2002. - С. 55-65

26. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юрист, 2001. - 589 с.

27. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб.: Пресс, 2004. – 538 с.

28. Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. М., РАГС, 2002. - 642 с

29. Общая теория юридической ответственности: монография / Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. - С.-Пб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. - 950 с.

30. Определение Верховного суда РФ от 23.10.2013 № 3-АПГ13-3/ Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 15.02.2021)

31. Постановление Верховного суда РФ от 23.10.2020 РФ № 78-АД20-6/ Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 15.02.2021)

32. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Под. ред. Л.В. Андриченко. М.: Юридическая литература, 2005. 168 с.

33. Приказ МВД России от 15 марта 2002 г. № 240 «Концепция развития службы общественной безопасности МВД России» // СПС «КонсультантПлюс» (утратил силу)

34. Прокофьев К.Г. Международно-правовые стандарты административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Международное публичное и частное право. 2014. № 4. - С. 3-5.

35. Прокофьев К.Г. Сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил массовых мероприятий // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 12. - С. 166-169.

36. Савельев А.И. Криминологическая безопасность как вид общественной безопасности // Актуальные проблемы уголовной и уголовно-процессуальной политики Российской Федерации. Материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2018. - С. 94-98.

37. Солдатов А.П. Административная ответственность в законодательстве зарубежных стран // Общество и право. 2012. № 3 (40). - С. 319-324.

38. Таова Л.Ю., Тутуков А.Ю. Обеспечение общественной безопасности при проведении массовых мероприятий // Евразийский юридический журнал. 2019. № 9 (136). - С. 342-343.

39. Тер-Акопов А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) // Государство и право. 2001. № 9. - С. 11-18

40. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996

г. № 25 ст. 2954

41. Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 января 2016 г. № 1 (часть II) ст. 212

42. Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Российская газета от 29 декабря 2010 г. № 295

43. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собрании законодательства Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. № 35 ст. 3649

44. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Парламентская газета от 22 июня 2004 г., № 111

45. Фомичев А.Ю. Общественная нравственность как элемент общественной безопасности // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2019. № 3 (80). - С. 122-125.

46. Черепанов Е.А. О необходимости разработки и принятия концепции общественной безопасности // Насилие. Личность. Общество: Тезисы научно-практической конференции. М.: ВНИИ МВД России, 2000. - С. 21-22.