

На правах рукописи

ГАЗИМАГОМЕДОВ

Магомед Аминович

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ
ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

Специальность 12.00.14 – административное право; административный
процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Дикажев Мухарбек Магомедгиреевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Глущенко Петр Петрович,
профессор кафедры информационного права
и правоведения ФГАОУ ВПО «Санкт-
Петербургский государственный университет
аэрокосмического приборостроения»

кандидат юридических наук
Никишкин Александр Владимирович,
заместитель начальника полиции по охране
общественного порядка ОМВД России по
Камызякскому району Астраханской области

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Воронежский институт
ФСИН России»**

Защита диссертации состоится 24 октября 2013 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» сентября 2013

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Публичные мероприятия и связанная с ними ответственность за нарушения при их организации и проведении всегда имеют актуальное значение в науке административного права. Необходимость сочетания охраны общественного порядка, поддержания безопасности и гарантий конституционного права на проведение публичных мероприятий предусмотрено 31 статьей Конституции Российской Федерации является проблемой требующей научной проработки.

Протестные акции, проходившие в связи с выборами в 2011-2012 гг. депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, Президента Российской Федерации, последовавшее позже ужесточение административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий показали внимание общества и власти к исследуемой проблеме. Указанные события обусловили и дискуссии в научной среде, требующие обобщения и систематизации в рамках административно-правовой науки.

В настоящее время в городах федерального значения отсутствует накопленная серьезная практическая база по делам об административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий. Например, в Санкт-Петербурге за 2012 г. было рассмотрено всего 34 протокола об административных правонарушениях.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» указал на несоответствие Конституции Российской Федерации ряда положений указанных законов. Указанное постановление также требует научного анализа.

Нарушения общественного порядка при проведении публичных мероприятий требует согласованного действия органов государственной власти, прежде всего полиции. Для этого имеющиеся нормы законодательства об административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий должны получить научный анализ в рамках самостоятельного монографического исследования. Вместе с тем, последние изменения законодательства в исследуемой сфере еще не рассматривались в рамках отдельного монографического исследования, что обуславливает актуальность настоящей работы.

По-прежнему проводятся публичные мероприятия в форме противоправных массовых акций, нарушается установленный порядок их проведения, звучат призывы противоправного содержания. Это создает угрозу для общественной безопасности и политической системы. Важным условием обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий является научно обоснованное правовое регулирование порядка их организации и проведения, действий органов государственной власти и местного самоуправления, по предупреждению, пресечению нарушений данного порядка, привлечению к ответственности виновных лиц.

Существующий уровень правового регулирования административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий следует признать недостаточным. Требуются изменения, предлагаемые в рамках данного исследования.

Указанные выше обстоятельства обуславливают актуальность диссертации.

Степень разработанности проблемы исследования. Вопросы административно-правового регулирования порядка проведения публичных мероприятий неоднократно исследовались рядом авторов. Так следует назвать работы В.Т. Болотникова, Д.А. Балтаги, И.В. Голованева,

Ю.А. Дмитриева, М.М. Звягина, Н.В. Караханова, Д.А. Коротченкова, И.А. Солодова и др.

Проблема административной ответственности постоянно находится в сфере внимания ученых – специалистов в области административного права. Следует упомянуть работы таких авторов как А.Б. Агапов, Ю.С. Адушкин, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, Э.Е. Гензюк, В.В. Денисенко, Е.В. Додин, А.С. Дугенец, М.И. Еропкин, А.В. Куракин, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, М.Я. Масленников, Б.В. Российский, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, И.В. Тимошенко, Ю.А. Тихомиров, М.М. Туркин, Ю.В. Фомин, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов и др.

Однако в связи со значительным изменением правовой базы, реформированием структуры органов государственной власти, многие ранее сделанные выводы и предложения в значительной степени утратили актуальность. До настоящего времени отсутствует комплексное монографическое исследование проблем административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты и отдельные нормы, регулирующие ответственность за организацию и проведение публичных мероприятий.

Целью исследования является теоретическое раскрытие содержания административно-правового механизма регулирования ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий и формулирование на этой основе предложений по его совершенствованию.

Достижение указанной цели предполагает решение **следующих задач:**

1. исследование понятия и содержания административной ответственности за правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий;
2. изучение оснований административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий;
3. анализ административных наказаний и иных мер, применяемых за правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий;
4. изучение производства по делам об административных правонарушениях в сфере организации и проведения публичных мероприятий;
5. рассмотрение стадий производства по делам об административных правонарушениях в сфере организации и проведения публичных мероприятий;
6. выработка рекомендаций по повышению эффективности мер административной ответственности в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Методологическую основу диссертации составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, эмпирические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.).

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации; административно-деликтное законодательство, регламентирующее административную ответственность за нарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий; ведомственные нормативные акты, регламентирующие правоприменительную деятельность в исследуемой сфере.

Эмпирическую базу исследования В ходе исследования изучались планы тактики охраны общественного порядка при проведении массовых публичных мероприятий, подготовленные в системе МВД России. Также исследовались аналитические обзоры Генеральной прокуратуры Российской Федерации, касающиеся надзорной деятельности за органами исполнительной власти, выступающими в качестве субъектов административной юрисдикции, а также доклад Уполномоченного по правам человека, о соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания.

Изучению подвергались протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, постановления о применении административных наказаний за нарушение указанного законодательства.

Научная новизна работы заключается в том, что на основе анализа научных источников и новейшего административного законодательства диссертант проводит исследование административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий.

В представленном автором комплексном диссертационном исследовании впервые:

- проведен анализ новейших изменений административного законодательства, судебной практики и эмпирических данных по вопросу административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий, что позволило раскрыть сущность и содержание административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий;

- исследованы малоизученные либо противоречиво решаемые в литературе теоретические аспекты охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях массовых мероприятий, сформулирована авторская точка зрения по спорным теоретическим

вопросам доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере организации и проведения публичных мероприятий;

- проведен анализ компетенции полиции и судов в области административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий;

- сформулирован ряд авторских определений вынесенных на защиту;

- выработаны рекомендации по повышению эффективности мер административной ответственности в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В последние два года наблюдается устойчивая тенденция к ужесточению ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий. Однако, публичные мероприятия являются формой народовластия, реализуются на основе Конституции Российской Федерации, что требует соблюдения баланса общественных и государственных интересов. На основании исследования считаем дальнейшее увеличения размеров штрафов, а также ужесточение иных санкций нецелесообразным.

2. Согласно ст. 6 Закона РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествия или пикетированиях» именно во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны: выполнять все законные требования организатора публичного мероприятия, уполномоченных им лиц, уполномоченного представителя органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления и сотрудников органов внутренних дел, соблюдать регламент проведения публичного мероприятия.

Исходя из вышеизложенного, в КоАП РФ необходимо закрепить правило о том, что по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ могут быть привлечены участники только *санкционированного публичного мероприятия*.

В целом, при привлечении к административной ответственности считаем необходимым учет времени, места, формы, способа, а также юридических последствий своего воздействия на участников групповых нарушений общественного порядка. Для этого требуется совершенствование действующего законодательства, что в деталях и предлагается в исследовании.

3. Необходимо принятие ряда подзаконных актов – приказов МВД, детально регламентирующих деятельность полиции в области рассмотрения материалов дел об административных правонарушениях в сфере организации и проведения публичных мероприятий. Концепция указанных нормативно-правовых актов должна основываться на безотлагательном упорядочении и совершенствовании в направлении как их унификации в соответствии с общими принципами административного процессуального права и судопроизводства, так и дифференциации ответственности с учетом особенностей различных видов административных правонарушений в сфере организации и проведения публичных мероприятий.

Во-первых, при получении информации о возможных несанкционированных мероприятиях, в выходные и праздничные дни должны организовываться дежурства мировых судей с целью скорейшего рассмотрения дел в отношении лиц, задержанных полицией при выявлении административных правонарушений, в том числе, влекущих административный арест.

Во-вторых, необходима действенная совместная и согласованная работа органов внутренних дел и судебных органов по обеспечению установленного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, ведь достаточно большое количество граждан, задержанных за правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ зарегистрированы и проживают в других регионах России. При поступлении

ходатайства о рассмотрении дел по месту жительства правонарушителя, судьи, как правило, его удовлетворяют, и материал направляют по месту жительства гражданина, где зачастую дела прекращаются за истечением сроков давности или отсутствия состава правонарушения (свидетели и сотрудники не могут лично присутствовать при рассмотрении дела, нарушители затягивают рассмотрение и т.д.).

В-третьих, необходимо установить требования к доказательной базе и форме их предоставления, так как зачастую у судей они индивидуальны и различны.

4. Предлагается авторская дефиниция «общественный порядок», под которым предлагается понимать урегулированные нормами права общественные отношения, направленные на обеспечение общественной безопасности граждан, соблюдения требований закона в общественных местах, обеспечение безопасной работы органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий и учреждений, охрану собственности, защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Для уточнения понятийного аппарата в вопросах об ответственности за проведение публичных мероприятий в административно-правовой науке и законодательстве, данную категорию следует закрепить в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».
5. Исследование дало возможность сделать вывод о том, что в механизме административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий необходимо наладить более эффективное взаимодействие между органами исполнительной власти, правоохранительными органами и общественностью. На основании проведенного исследования имеющийся уровень взаимодействия следует признать недостаточным. Полиции следует активнее привлекать общественность к совместному

патрулированию улиц, охране общественного порядка в местах большого скопления граждан.

6. В настоящее время отсутствует четкое разграничение между публичными мероприятиями, массовыми спортивными, культурно-зрелищными, культурно-массовыми, культурно-просветительскими, театрално-зрелищными, массовыми развлекательными и рекламно-коммерческими мероприятиями, что затрудняет рассмотрение органами внутренних дел материалов по делу об административном правонарушении. Автором установлены критерии такого разграничения, к которым следует отнести содержание (характер), место проведения, количество участников. В диссертации обосновано, что правовой режим публичных мероприятий должен не распространяться на массовые культурно-зрелищные мероприятия, имеющие плановый характер и проводимые в специализированных учреждениях и стационарных сооружениях, отвечающих назначению их использования (театр, кинотеатр, цирк, спортивный стадион, корпоративные вечера и т.д.).

7. Диссертантом разработаны практические рекомендации по применению органами внутренних дел действующих материальных и процессуальных норм КоАП Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и подзаконных нормативно-правовых актов, в целях совершенствования административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий. Автор обращает внимание на то, что:

- при доставлении указанных лиц в судебный участок сотрудником полиции, составившим протокол об административном правонарушении, необходимо предоставлять все необходимые документальные доказательства, свидетельствующие о наличии события административного правонарушения и виновности лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении;

- с учетом ст. 29.7 КоАП РФ сотрудники полиции не должны доставлять в судебный участок задержанных без документов, удостоверяющих личность, а также лиц без установления их личности по справкам формы № 1;

- при составлении материалов об административных правонарушениях сотрудники полиции должны нести ответственность за полноту представляемых материалов.

Теоретическая значимость диссертации определяется тем, что в работе проанализированы основные точки зрения в сфере исследуемого института административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий. В диссертации также обоснованы теоретические критерии классификации мер административного предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий. Теоретические положения развивают представления, сложившиеся по вопросам ответственности за проведение публичных мероприятий в административно-правовой науке, уточняют её понятийный аппарат.

Практическая значимость исследования состоит в том, что, что разработанные в ходе исследования предложения могут быть использованы при подготовке полиции, судов, прокуратуры к деятельности в области административной ответственности за организацию и проведение публичных мероприятий.

Материалы диссертации будут направлены в территориальные органы МВД России для подготовки сотрудников полиции к предупреждению и пресечению групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий.

Результаты исследования могут быть использованы в преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административно-процессуальное право», в нормотворческой деятельности; в административно-управленческой деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в диссертации, обсуждены и одобрены на заседании кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета.

Положения диссертации внедрены в учебном процессе Института адвокатуры, нотариата и международных отношений (г. Махачкала) и Забайкальского государственного университета.

Отдельные положения внедрены в практическую деятельность подразделений полиции Астраханской области и республики Дагестан.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, перечня нормативных правовых актов и специальной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, анализируется состояние её разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются его теоретические, методологические и информационные основы, характеризуются научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов проведённого исследования.

Первая глава – *«Общая характеристика административной ответственности за правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий»* состоит из трех параграфов.

Первый параграф *«Понятие и содержание административной ответственности за правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий»*.

Соискатель анализирует ряд определений, в частности «административная ответственность», «публичное мероприятие»,

«правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий».

Сделан вывод о необходимости четкого закрепления исследуемых понятий в действующем законодательстве. Сформулирован ряд авторский определений, часть из которых вынесена на защиту.

Отмечено, что публичные мероприятия представляют собой повышенную угрозу общественной безопасности, в связи с повышенной опасностью совершения противоправных действий, в частности массовых нарушений общественного порядка, насилия в отношении представителей власти, повреждения имущества. В этой связи логичным видится ужесточение санкций за соответствующие нарушения. Однако публичные мероприятия являются формой народовластия, реализуются на основе Конституции Российской Федерации, что требует соблюдения баланса общественных и государственных интересов.

Определено место административной ответственности за правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий в системе административной ответственности, рассмотрено ее содержание.

По мнению автора для формирования режима ответственности за групповые нарушения общественного порядка при проведении публичных мероприятий, было бы вполне целесообразно дополнить Главу 20 КоАП РФ новыми составами административных правонарушений. Указанные предложения конкретизированы в содержании параграфа.

В имеющихся исследованиях отмечается, что несмотря на то, что проблемы охраны общественного порядка неоднократно были предметом научного анализа, говорить о том, что в настоящее время в полной мере разработаны эффективные административно-правовые средства предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного порядка при поведении публичных мероприятий, отвечающие требованиям современных реалий, пока не приходится.

Диссертант согласен с мнением, что групповые нарушения общественного порядка при проведении публичных мероприятий, представляют собой массовые спонтанные и организованные правонарушения, совершаемые одновременно большим количеством людей, объединенных общей целью, в ходе которых осуществляются насильственные действия, зачастую сопровождающиеся погромами, поджогами, разрушениями, а также уничтожением чужой собственности.

Второй параграф *«Основания административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий»*.

Анализируются имеющиеся в научной литературе подходы к основаниям административной ответственности. Изучаются нормы административного законодательства в исследуемой сфере. Диссертант приходит к выводу об отсутствии проработки указанных оснований в действующем законодательстве. Обобщается имеющаяся судебная практика последних лет.

Нуждается в совершенствовании нормативно-правовая основа деятельности системы МВД в исследуемой сфере. Обобщаются имеющиеся в научной литературе предложения по дополнению правовой базы административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий. Диссертант не согласен с тем, что совершенствование мер административной ответственности за нарушения порядка организации и проведения массовых мероприятий должно идти по пути ужесточения таких мер. В обоснование указанной позиции приводится решение Конституционного Суда.

В частности, указано на спорный характер ряда норм Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», например пункты 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 - в той мере, в какой ими предусматривается чрезмерное увеличение размеров административных штрафов за нарушение установленного порядка организации и проведения публичного мероприятия, а именно до трехсот

тысяч рублей для граждан и до шестисот тысяч рублей для должностных лиц, а также пункты 4, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 - в той мере, в какой ими предусматривается чрезмерное по продолжительности (до двухсот часов) административное наказание в виде обязательных работ; пункт 5 статьи 1 - в той мере, в какой им необоснованно увеличивается (до одного года) срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и другие.

Третий параграф «Административные наказания и иные меры, применяемые за правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий».

Отмечается что пункт 7 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ и, соответственно, изложенная в его редакции статья 20.2 КоАП Российской Федерации в части, предусматривающей административную ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, имеют бланкетный характер, а потому оценка степени определенности содержащихся в них понятий должна осуществляться, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, исходя не только из самого текста закона, используемых формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний; регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение.

Указано, что административная ответственность, как вытекает из статей 2.1, 2.10, 19.3, 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.18 и 20.29 КоАП Российской Федерации, может применяться как к гражданам, так и к политическим партиям, общественным объединениям и религиозным объединениям (их региональным отделениям и иным структурным подразделениям), обладающим статусом юридического лица.

Следует учитывать, что обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, а также соблюдение законности при проведении публичного мероприятия возложено - в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 12, пунктами 2 и 3 части 2 статьи 13 и частью 3 статьи 14 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» - не только на организатора публичного мероприятия, но и на уполномоченных представителей органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и органа внутренних дел, которые обязаны оказывать организатору публичного мероприятия содействие в его проведении.

Вторая глава *«Процессуально-правовые аспекты применения административной ответственности за правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий».*

Первый параграф: *«Понятие и элементы производства по делам об административных правонарушениях в сфере организации и проведения публичных мероприятий».*

Диссертант указывает, что в силу вытекающего из статьи 49 Конституции Российской Федерации принципа презумпции невиновности обязательным условием привлечения к административной ответственности организатора публичного мероприятия за участие в этом публичном мероприятии большего, чем было указано в уведомлении о его проведении, количества участников является наличие его непосредственной вины в превышении предполагаемого числа участников публичного мероприятия. При этом - поскольку лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности такого лица должны толковаться в его пользу - при разрешении вопроса о применении к организатору публичного мероприятия административных санкций особое внимание должно уделяться выяснению того, имелась ли у него объективная возможность составить адекватное представление о подлинном числе участников публичного мероприятия.

Кроме того, привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности за неисполнение указанной обязанности не исключает правовой оценки действий (бездействия) и решений уполномоченных представителей органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления либо органа внутренних дел, в том числе на предмет их ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей по оказанию содействия организатору публичного мероприятия и обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при его проведении.

Анализируется решение признать подпункт «г» пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 31, 35 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой он предполагает наступление гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия - в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных частью 4 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», - за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствия его вины в причинении такого вреда.

Второй параграф *«Стадии производства по делам об административных правонарушениях в сфере организации и проведения публичных мероприятий».*

В ходе проведенного диссертантом анализа судебной практики указано, что федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом мнения Конституционного Суда - внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов за административные правонарушения,

предусмотренные статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации.

Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения. Также до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений обязательные работы могут применяться в качестве административного наказания за предусмотренные статьями 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации административные правонарушения, только если они повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, либо наступление иных подобных последствий.

Третий параграф *«Пути повышения эффективности мер административной ответственности в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности»*.

Как отмечалось в ранее проводимых исследованиях, из-за отсутствия единой нормативной базы по этому вопросу некоторые субъекты РФ принимают нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения публичных мероприятий, хотя согласно ст. 71 Конституции РФ регулирование прав и свобод граждан относится к исключительному ведению России.

Отличительной особенностью действующего законодательства является то, что им предусматривается уведомительный характер проведения митингов, шествий, демонстраций и пикетирований в России, т.е. на проведение данных публичных мероприятий не требуется предварительного разрешения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, что соответствует положениям ст. 19 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г.

В рамках повышения эффективности мер административной ответственности в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности необходимо помнить, что групповые, спонтанные, а также организованные формы нарушения общественного порядка представляют повышенную общественную опасность, которая усиливается при проведении различного рода публичных мероприятий. Для эффективной деятельности органов государственной власти в сфере предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий необходимо совершенствовать правовые и организационные основы соответствующей административной деятельности. Групповые нарушения общественного порядка при проведении публичных мероприятий всегда носят резонансный характер. В ходе таких происшествий нарушаются субъективные права граждан, создаются серьезные препятствия в функционировании предприятий транспорта, связи, а также социальной инфраструктуры, в этой связи органы государственной власти должны оперативно и системно реагировать как на сами групповые нарушения общественного порядка при проведении публичных мероприятий, так и на обстоятельства, способствующие их возникновению.

В настоящее время приходится констатировать, что органы государственной власти, и прежде всего органы внутренних дел, далеко не всегда адекватно реагируют на подобные дестабилизирующие факторы. Как показывает практика, органы внутренних дел зачастую оказываются технически и организационно неготовыми к предупреждению и пресечению групповых нарушений общественного порядка при проведении массовых мероприятий, когда необходимо использовать соответствующие тактические приемы и схемы, а также специальные технические средства, адекватно угрозам нарушению общественного порядка.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные теоретические и практические выводы, предложения по совершенствованию законодательства.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

**Статьи в изданиях по списку Высшей аттестационной комиссии
Министерства образования и науки Российской Федерации**

1. *Газимагомедов М.А.* Проблемы административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий // Образование. Наука. Научные кадры. 2012. № 9. С. 82-85. (0,5 п.л.)

2. *Газимагомедов М.А.* Роль законодательства о полиции в борьбе с правонарушениями в сфере организации и проведения публичных мероприятий // Юридическая мысль (научно-практический журнал). 2013. № 3. С. 120-124. (0,5 п.л.)

3. *Газимагомедов М.А.* Новое в законодательстве об административной ответственности в сфере организации и проведения публичных мероприятий // Образование. Наука. Научные кадры. 2013. № 4. С. 57-60. (0,6 п.л.)

Статьи в научных изданиях

4. *Газимагомедов М.А.* Организационно-правовые проблемы составления протоколов об административных нарушениях установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования // Юридическая наука: история и современность. 2010. № 2. С. 100-105. (0,6 п.л.)

5. *Газимагомедов М.А.* Реализация государственно-правовой политики России в федеральном и региональном законодательстве о нарушениях при проведении публичных акций (собраний, митингов, демонстраций, шествий

и пикетов) // Государственно-правовая политика в Северо-Западном регионе: сборник трудов участников IV Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 25-26 октября 2012 / Под ред. К.Н. Серова, А.В. Кузьмина. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики, 2012. С. 290-294. (0,6 п.л.)

6. *Газимагомедов М.А.* К проблеме квалификации административных правонарушений в сфере организации и проведения публичных мероприятий по ч. 2 и по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ // Юридическая наука: история и современность. 2013. № 3. С. 57-63. (0,5 п.л.)

7. *Газимагомедов М.А.* О стадиях производства по делам об административных правонарушениях в сфере организации и проведения публичных мероприятий // Мир политики и социологии. 2013. № 1. С. 81-86. (0,4 п.л.)

Подписано в печать 12.09. 2013 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,3 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
101000, г. Москва, Пл. Мясницкие ворота, д.1, стр.3
(495) 971-27-77 www.reglet.ru