



# ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 28

г. Москва

26 июня 2018 г.

## **О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях**

В целях обеспечения единства практики применения судами законодательства о публичных мероприятиях при разрешении административных дел и дел об административных правонарушениях Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, статьями 2 и 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», постановляет дать следующие разъяснения:

### ***Вопросы, возникающие при рассмотрении административных дел, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях***

1. В соответствии со статьей 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Данное конституционное право обеспечивается государственной защитой и предоставляет гражданам возможность свободно выражать и формировать мнения, выдвигать требования по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики, оказывая тем самым влияние на деятельность органов публичной власти, в том числе посредством критики совершаемых ими действий и принимаемых решений, либо получать информацию о деятельности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти,

депутата представительного органа муниципального образования при встрече соответствующего депутата с избирателями. При этом данное право может быть ограничено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства на основе принципов юридического равенства и соразмерности (пропорциональности) допустимых ограничений указанного права (часть 3 статьи 17, части 1 и 2 статьи 19, часть 1 статьи 45, часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

Порядок обеспечения реализации конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования регламентирован Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон о публичных мероприятиях), согласно которому законодательство Российской Федерации о публичных мероприятиях, основанное на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации, помимо названного закона включает иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а в случаях, предусмотренных Законом о публичных мероприятиях, – нормативные правовые акты Президента Российской Федерации (часть 4 статьи 8), Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 11), органов государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 7, части 1<sup>1</sup>, 2<sup>2</sup>, 3 и 3<sup>1</sup> статьи 8 и часть 1 статьи 11); проведение публичных мероприятий в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума помимо Закона о публичных мероприятиях регулируется также законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах (части 1 и 2 статьи 1).

Законом о публичных мероприятиях предусмотрен уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, позволяющий органам власти принять разумные и необходимые меры для реализации конституционного права граждан на проведение публичного мероприятия в условиях, обеспечивающих соблюдение интересов государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения и защиты прав и свобод других лиц.

В целях осуществления права на проведение публичного мероприятия в указанных условиях Закон о публичных мероприятиях устанавливает возможность проведения согласительных процедур между организаторами публичных мероприятий и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления (далее – органы публичной власти), направленных на определение места, времени, формы и иных условий проведения публичных мероприятий, отвечающих достижению

законной цели планируемого публичного мероприятия и соблюдению интересов иных лиц, обеспечению общественного порядка и безопасности.

Решения, действия (бездействие) органа публичной власти, связанные с организацией публичного мероприятия, в том числе запланированного к проведению в рамках избирательной кампании, равно как и иные решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, нарушающие право граждан на проведение публичных мероприятий либо создающие препятствия к осуществлению этого права, могут быть оспорены в суд общей юрисдикции по правилам главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

2. Оспорить решение, действие (бездействие) органа публичной власти, связанные с согласительными процедурами или отказом в проведении публичного мероприятия, вправе его организатор, лицо, уполномоченное организатором выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия (далее – лицо, уполномоченное организатором), а также прокурор (часть 1 статьи 39, части 1, 2 и 4 статьи 218 КАС РФ).

Оспорить действия и решения по приостановлению, прекращению публичного мероприятия вправе его организатор, лицо, уполномоченное организатором, прокурор, участники данного мероприятия, чьи права на проведение публичного мероприятия нарушены, в том числе путем предъявления коллективного административного иска (статьи 15–17, 19 Закона о публичных мероприятиях, статьи 42, 218 КАС РФ).

Иные действия (бездействие), решения уполномоченного представителя органа публичной власти, уполномоченного представителя органа внутренних дел, сотрудника полиции, военнослужащего и (или) сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органа федеральной службы безопасности, органа государственной охраны могут быть оспорены организатором публичного мероприятия, лицом, уполномоченным организатором, а также любым участником публичного мероприятия, чьи права нарушены этими действиями (бездействием), решениями, в том числе путем предъявления коллективного административного иска (статьи 13–17 Закона о публичных мероприятиях, статьи 42, 218 КАС РФ).

3. Административное исковое заявление может быть подано в суд по месту нахождения административного ответчика независимо от места проведения публичного мероприятия (часть 1 статьи 22 КАС РФ).

4. Обратит внимание судов на то, что административные дела об оспаривании отказа в согласовании проведения публичного мероприятия, обоснованного предложением об изменении места и (или) времени его проведения либо предложением об устранении несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия

требованиям Закона о публичных мероприятиях (далее – решения органа публичной власти) рассматриваются с учетом особенностей, предусмотренных главой 22 КАС РФ для рассмотрения данных дел.

К числу указанных особенностей относятся:

– сокращенный срок обращения с административным иском заявлением в суд – в течение десяти дней со дня, когда организатору публичного мероприятия стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов (часть 4 статьи 219 КАС РФ);

– сокращенный срок на направление судом лицам, участвующим в деле, копий определения о принятии к производству суда административного искового заявления – в день вынесения данного определения с использованием способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку этих копий (часть 4 статьи 222 КАС РФ);

– сокращенный срок на рассмотрение административного дела об оспаривании законности решений органов публичной власти – данное дело подлежит рассмотрению в максимально короткие сроки, позволяющие принять решение до дня проведения публичного мероприятия, но не позднее десяти дней со дня поступления в суд административного искового заявления (часть 4 статьи 226 КАС РФ);

– сокращенный срок на составление мотивированного решения об отказе в удовлетворении административного иска, если по окончании судебного разбирательства по административному делу в судебном заседании объявлена только резолютивная часть решения суда, – в день принятия решения в возможно короткие сроки после окончания судебного заседания (часть 4 статьи 227 КАС РФ);

– незамедлительное после изготовления решения вручение или направление лицам, участвующим в деле, их представителям копий решения суда по административному делу, рассмотренному до дня или в день проведения публичного мероприятия, с использованием способов, позволяющих обеспечить скорейшую доставку таких копий (часть 6 статьи 227 КАС РФ);

– немедленное исполнение решения суда, которым признаны незаконными решения, действия (бездействие) органа публичной власти по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования), а также с вынесенным этими органами предупреждением в отношении целей такого публичного мероприятия и формы его проведения (часть 8 статьи 227 КАС РФ).

Апелляционные жалоба, представление, поступившие на решение суда по административному делу об оспаривании решения органа публичной власти до дня проведения публичного мероприятия, подлежат немедленному принятию к производству и рассмотрению с целью вынесения апелляционного определения не позднее дня, предшествующего дню проведения публичного мероприятия (часть 3 статьи 305 КАС РФ). В случае, если после рассмотрения

административного дела по апелляционным жалобе, представлению поступят иные апелляционные жалобы, представления, они подлежат рассмотрению судом апелляционной инстанции в порядке статьи 312 КАС РФ.

5. В целях реализации части 2 статьи 5 Закона о публичных мероприятиях сведения о соответствии организатора публичного мероприятия требованиям, предъявляемым к данному лицу (в частности, справка об отсутствии судимости), могут быть представлены организатором публичного мероприятия совместно с уведомлением о его проведении (части 1 и 2 статьи 5, часть 1 статьи 7, часть 3 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).

6. Сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, предусмотренные частью 1 статьи 7 Закона о публичных мероприятиях и исчисляемые в календарных днях, не включают дни направления уведомления и проведения публичных мероприятий.

Соответственно, уведомление о проведении публичного мероприятия должно быть получено органом публичной власти не ранее дня, после которого остается 15 дней до дня, в который планируется проведение публичного мероприятия, и не позднее дня, после которого остается 10 дней до дня, в который планируется проведение публичного мероприятия.

Аналогичным образом исчисляются сроки, предусмотренные для подачи уведомления о проведении публичного мероприятия депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с избирателями и о проведении пикетирования группой лиц либо пикетирования, осуществляемого одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств.

Если последний день срока подачи уведомления о проведении публичного мероприятия (за исключением проведения пикетирования группой лиц либо пикетирования, осуществляемого одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции) совпадает с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем, то уведомление подается в рабочий день, предшествующий данному дню, в рамках срока, установленного частью 1 статьи 7 Закона о публичных мероприятиях.

7. Судам следует учитывать, что уведомление о проведении публичного мероприятия, поданное за пределами периода, установленного частью 1 статьи 7 Закона о публичных мероприятиях, не подлежит рассмотрению, о чем организатор публичного мероприятия должен быть незамедлительно уведомлен (часть 5 статьи 5, пункт 1 части 1 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).

Уведомление, поданное ранее установленного частью 1 статьи 7 Закона о публичных мероприятиях срока, не лишает организатора публичного мероприятия права на повторное обращение с уведомлением о проведении публичного мероприятия в пределах установленного срока.

8. Уведомление о проведении публичного мероприятия подается в орган публичной власти в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 7 Закона о публичных мероприятиях). Проведение публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) на территории (в помещении), находящейся в частной собственности или ином законном владении, в том числе в торговом центре и на иной территории (в ином помещении) со свободным доступом на нее неопределенного круга лиц, не освобождает организатора от подачи уведомления о его проведении.

9. При рассмотрении административных дел об оспаривании решений, действий (бездействий) органов публичной власти судам следует учитывать, что в соответствии с частью 2<sup>1</sup> статьи 8, частью 3 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях органы публичной власти вправе отказать в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, когда уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с указанным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с названным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается.

Исходя из этого не является отказом в согласовании проведения публичного мероприятия направление органом публичной власти в адрес организатора публичного мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях, включая направление письменного мотивированного предупреждения о том, что организатор публичного мероприятия и его участники могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке в случае нарушения ими при проведении публичного мероприятия требований Конституции Российской Федерации и (или) запретов, предусмотренных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации (далее – мотивированное предупреждение). Указанные меры предполагают дальнейшее взаимодействие организатора публичного мероприятия с органом публичной власти в целях определения места, времени, формы и иных условий проведения публичного мероприятия (пункт 2 части 1, часть 2 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).

Неисполнение органом публичной власти иных обязанностей, предусмотренных частью 1 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях, также не может расцениваться как отказ данного органа в согласовании проведения публичного мероприятия.

При рассмотрении административных дел об оспаривании решений, действий (бездействий), связанных с проведением согласительных процедур,

судам следует исходить из того, что вмешательство органа публичной власти в право проведения мирных публичных мероприятий должно основываться на законе, быть необходимым и соразмерным преследуемой этим органом правомерной цели.

С учетом этого суду в каждом конкретном случае надлежит исследовать все выдвигаемые органом публичной власти доводы и представленные им доказательства, а также оценивать их на предмет наличия относимых и достаточных оснований для осуществленного вмешательства.

10. Обратить внимание судов на недопустимость доведения до сведения организатора публичного мероприятия предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях по истечении трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения – по истечении дня его получения) (пункт 2 части 1 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях). Продления данного срока в случае, когда один из дней данного срока приходится на нерабочий день, Законом о публичных мероприятиях не предусмотрено.

В связи с этим органу публичной власти следует использовать все доступные ему средства связи и доставки, позволяющие довести в указанный срок содержание названных документов до сведения организатора публичного мероприятия с фиксацией факта получения соответствующей информации адресатом.

Если в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения – в день его получения) органом публичной власти не доведено до сведения организатора публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия или предложение об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях, публичное мероприятие может расцениваться как согласованное, в том числе при возникновении вопроса о привлечении лица к предусмотренной законодательством Российской Федерации ответственности, за исключением случая, когда организатор публичного мероприятия уклоняется от получения соответствующего предложения.

11. В случае несоответствия указанных в уведомлении цели, формы и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях орган публичной власти обязан в течение трех дней со дня получения уведомления о его проведении (а при подаче уведомления о

проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения – в день его получения) довести до сведения организатора публичного мероприятия предложения об устранении данного несоответствия (пункт 2 части 1 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).

В связи с этим обратить внимание судов на то, что цель публичного мероприятия, указанная в уведомлении о его проведении, должна быть определенной и не допускающей ее произвольного или неоднозначного толкования, а также отражать планируемый результат проведения публичного мероприятия.

Если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации, то орган публичной власти в рамках согласительных процедур обязан незамедлительно направить организатору публичного мероприятия мотивированное предупреждение (часть 2 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).

При этом мотивированное предупреждение носит информационно-предупредительный характер и подлежит оспариванию в суде одновременно с предложением об устранении несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях (часть 4 статьи 219 КАС РФ).

Предложение об устранении несоответствия условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях и мотивированное предупреждение могут содержаться в одном документе.

В силу пункта 3 части 4 статьи 5 Закона о публичных мероприятиях организатор данного мероприятия обязан обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о его проведении или измененных в результате согласования с органом публичной власти. Соответственно, проведение публичного мероприятия в условиях, не согласованных с органом публичной власти, в том числе относительно целей и форм его проведения, является нарушением требований Закона о публичных мероприятиях и может повлечь привлечение организатора такого публичного мероприятия к ответственности в установленном порядке.

12. Предложение органа публичной власти об изменении места и (или) времени начала и окончания проведения публичного мероприятия не может быть произвольным, немотивированным и должно содержать конкретные данные, свидетельствующие об очевидной невозможности проведения этого мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время в связи с необходимостью защиты публичных интересов (пункт 2 части 1 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).



К таким интересам могут быть отнесены: сохранение и (или) восстановление нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной, социальной или транспортной инфраструктуры и связи (например, аварийный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения), либо необходимость поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время, в том числе ввиду угрозы обрушения зданий и сооружений или превышения нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия), либо недопустимость создания помех движению пешеходов и (или) транспортных средств, доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, либо иные подобные причины (часть 2<sup>2</sup> статьи 8 Закона о публичных мероприятиях).

Судам необходимо учитывать, что неудобства, вызываемые проведением публичного мероприятия, для граждан, не участвующих в нем, а также предположения органа публичной власти о возможности возникновения указанных неудобств сами по себе не могут являться уважительной причиной для изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

Например, неудобства, связанные с необходимостью временного изменения маршрутов движения транспорта, помехи движению пешеходов не могут расцениваться в качестве уважительной причины предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, если условия дорожного движения и поведение всех участников этого движения будут находиться в пределах допустимых норм и не будут способствовать возникновению дорожно-транспортных происшествий.

Вместе с тем помехи движению транспорта или движению пешеходов, угроза нарушения функционирования объектов жизнеобеспечения могут являться уважительной причиной предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия в случае, если проведение такого мероприятия нарушит требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, будет препятствовать доступу граждан к жилым помещениям и объектам инфраструктуры независимо от осуществления уполномоченными органами дополнительных мер, направленных на обеспечение соблюдения таких требований (часть 3<sup>1</sup> статьи 8 Закона о публичных мероприятиях).

С учетом этого орган публичной власти обязан представить суду доказательства, подтверждающие наличие конкретных обстоятельств, препятствующих проведению публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время.

При этом суд не вправе признать обоснованным предложение органа публичной власти об изменении места и (или) времени проведения публичного

мероприятия со ссылкой на иные обстоятельства, не указанные в этом предложении.

13. Судам следует учитывать, что при направлении организатору публичного мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия орган публичной власти обязан предложить конкретное место и (или) время для проведения заявленного публичного мероприятия, обеспечивающие возможность достижения правомерных целей этого мероприятия и соответствующие его социальному и политическому значению.

При отказе в согласовании проведения публичного мероприятия по мотиву того, что оно заявлено к проведению в месте, в котором в соответствии с Законом о публичных мероприятиях или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается, орган публичной власти вправе предложить альтернативное место проведения публичного мероприятия.

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 5 Закона о публичных мероприятиях организатор публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) обязан в письменной форме проинформировать орган публичной власти о принятии (непринятии) предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия не позднее чем за три дня до дня проведения публичного мероприятия. По смыслу данной нормы также не исключается возможность направления организатором публичного мероприятия органу публичной власти встречного предложения об ином месте и (или) времени проведения публичного мероприятия с учетом срока, необходимого для согласования данного предложения, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 12 названного закона.

Вопрос о проведении мероприятия в иную дату решается организатором публичного мероприятия путем подачи нового уведомления о проведении публичного мероприятия.

С учетом этого судам следует иметь в виду, что не являются тождественными требования об оспаривании предложений об изменении места проведения публичных мероприятий, планируемых к проведению в одном и том же месте, в одно и то же время, с одной целью и иными условиями проведения публичных мероприятий, но заявленных к проведению в разные даты (пункт 4 части 1 статьи 128, пункт 2 части 1 статьи 194 КАС РФ).

14. В случае, если публичное мероприятие планируется к проведению на территории, не относящейся к ведению органа публичной власти, уполномоченного на согласование проведения публичного мероприятия, организатор представляет совместно с уведомлением данные о согласовании проведения публичного мероприятия с лицом, в ведении которого эта территория находится. Например, исходя из принципа неприкосновенности частной собственности для проведения публичного мероприятия на частной

территории, в том числе на территории (в помещении) со свободным доступом на нее неопределенного круга лиц, требуется согласие собственника или иного законного владельца территории (помещения) на проведение публичного мероприятия, которое представляется в орган публичной власти одновременно с уведомлением о проведении публичного мероприятия (часть 1 статьи 8 Закона о публичных мероприятиях).

У органа публичной власти отсутствует обязанность по согласованию проведения публичного мероприятия на указанной выше территории (в указанном выше помещении), если его организатором не получено согласие собственника или иного законного владельца на проведение публичного мероприятия на данной территории (в данном помещении). В связи с этим орган публичной власти обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия предложение об изменении территории (помещения) проведения публичного мероприятия.

15. Обратить внимание судов на то, что согласно части 1<sup>1</sup> статьи 8 Закона о публичных мероприятиях при проведении публичного мероприятия в определенном органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации месте, специально отведенном или приспособленном 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 (далее – специально отведенное место), уведомление о проведении публичного мероприятия не требуется при условии, что количество предполагаемых его участников не превышает установленную законом субъекта Российской Федерации предельную численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется; при этом указанная предельная численность не может быть менее 100 человек (далее – публичное мероприятие, уведомление о проведении которого не требуется).

В случае, если предполагаемое количество участников собрания, митинга или иного публичного мероприятия, запланированного к проведению в специально отведенном месте, превышает предельную численность, установленную законом субъекта Российской Федерации, организатор публичного мероприятия обязан подать уведомление о его проведении (часть 1<sup>1</sup> статьи 8 Закона о публичных мероприятиях).

Проведение публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется, не исключает обязанность его организатора обеспечить безопасность участников публичного мероприятия при его проведении и предполагает необходимость уточнения этим лицом вопроса о запланированных к проведению в специально отведенном месте в избранное время иных публичных мероприятий, чтобы исключить при их совместном проведении превышения нормы предельной заполняемости данного места (пункт 5 части 4 статьи 5 Закона о публичных мероприятиях). Информирование организатором публичного мероприятия органа публичной власти о намерении

провести данное мероприятие в специально отведенном месте в срок, предусмотренный соответствующим законом субъекта Российской Федерации, учитывается судом при оценке выполнения им обязанности по обеспечению общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия в случае рассмотрения вопроса о привлечении данного лица к предусмотренной законодательством Российской Федерации ответственности. При этом, если данный срок законом субъекта Российской Федерации не установлен, информирование может быть осуществлено в срок, указанный в части 1 статьи 7 Закона о публичных мероприятиях.

Если сведения, представленные организатором публичного мероприятия в рамках информирования о намерении провести публичное мероприятие в специально отведенном месте, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации, то орган публичной власти обязан незамедлительно довести до сведения организатора публичного мероприятия мотивированное предупреждение (часть 2 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).

Орган публичной власти не вправе предлагать организатору публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется, изменить место и (или) время его проведения за исключением ситуации, когда в указанном месте ранее запланировано проведение иного публичного мероприятия и совместное проведение данных публичных мероприятий приведет к превышению предельной заполняемости места их проведения.

Также организатору указанного публичного мероприятия может быть предложено изменить место и (или) время его проведения в случае, когда проведение указанного публичного мероприятия совместно с иным публичным мероприятием, уведомление (информирование) о проведении которого было направлено в органы публичной власти ранее, независимо от численности лиц, совместно присутствующих в месте проведения заявленных публичных мероприятий, не позволит обеспечить их мирный характер силами правопорядка, обычно применяемыми для обеспечения проведения схожих по численности публичных мероприятий или привлеченными для этих целей дополнительно, и потребует принятия чрезвычайных мер со стороны правоохранительных органов.

16. Судам следует учитывать, что специально отведенные места для проведения публичных мероприятий определяются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации с целью создания дополнительных условий для беспрепятственной реализации гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний (часть 1<sup>1</sup> статьи 8 Закона о публичных мероприятиях).

С учетом этого проведение культурно-массового мероприятия, ярмарки и иного мероприятия, не относящегося по смыслу Закона о публичных мероприятиях к публичному мероприятию, само по себе не может являться законным основанием для предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, заявленного к проведению в специально отведенном месте.

Вместе с тем проведение массового мероприятия (ярмарки, культурно-массового мероприятия и т.д.), не относящегося по смыслу Закона о публичных мероприятиях к публичному мероприятию, может расцениваться как законное основание для предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, только если информация о проведении данного массового мероприятия была опубликована в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации ранее и при совместном проведении данных мероприятий не может быть обеспечена их безопасность.

17. Определение органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных мест не препятствует организатору публичного мероприятия избрать иное место его проведения, направив соответствующее уведомление, или провести без уведомления собрание, одиночное пикетирование без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции (часть 1 статьи 7, часть 2<sup>1</sup> статьи 8 Закона о публичных мероприятиях).

18. По смыслу статьи 12 Закона о публичных мероприятиях изменение органом публичной власти согласованных ранее места, времени и условий проведения публичного мероприятия не допускается.

Изменение организатором публичного мероприятия места, времени, цели, формы и иных условий проведения публичного мероприятия, определенных в рамках согласительных процедур с органом публичной власти, требует подачи нового уведомления о проведении публичного мероприятия.

19. В случае оспаривания предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении цели, формы и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях стороны вправе до дня проведения публичного мероприятия согласовать спорные параметры его проведения и иные условия, заключив соглашение о примирении (статья 137 КАС РФ).

Заключение соглашения о примирении в административных делах об оспаривании отказа органа публичной власти в согласовании проведения публичного мероприятия не допускается (часть 1 статьи 137 КАС РФ).

20. При удовлетворении административного искового заявления об оспаривании решения органа публичной власти до даты проведения публичного мероприятия суд может обязать орган публичной власти не препятствовать проведению публичного мероприятия в заявленную дату и время. В случае, если в судебном заседании административный ответчик

представит доказательства, что после вынесения оспариваемого решения органа публичной власти возникли иные обстоятельства, объективно препятствующие проведению публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время, суд может возложить на административного ответчика обязанность в установленный судом срок повторно рассмотреть вопрос о месте, времени и условиях проведения публичного мероприятия.

Суд также может признать необходимым опубликование решения суда по административному делу об оспаривании решения органа публичной власти (часть 13 статьи 226 КАС РФ).

***Вопросы, возникающие при рассмотрении дел  
об административных правонарушениях, связанных  
с применением законодательства о публичных мероприятиях***

21. Нарушения законодательства Российской Федерации о публичных мероприятиях влекут предусмотренную законом ответственность, в том числе административную ответственность, налагаемую в соответствии с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Лица, посягающие при организации и (или) проведении публичных мероприятий на права граждан либо на общественный порядок и общественную безопасность, подлежат привлечению к административной ответственности на основании статей 5.38 и 20.2 КоАП РФ в течение одного года со дня совершения административного правонарушения.

Для целей указанных статей КоАП РФ под организацией публичного мероприятия следует понимать осуществление одного из предусмотренных Законом о публичных мероприятиях действий либо их совокупности: оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган публичной власти, проведение предварительной агитации, изготовление и распространение средств наглядной агитации, а также другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия (статья 4 Закона о публичных мероприятиях).

Проведение публичного мероприятия представляет собой его непосредственное осуществление в одной из предусмотренных Законом о публичных мероприятиях форм (собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование) либо в их сочетании, направленное на свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

22. Действия (бездействие), выражающиеся в воспрепятствовании организации, проведению, участию в публичном мероприятии, а также в принуждении к участию в нем, образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.38 КоАП РФ.

Воспрепятствование организации или проведению публичного мероприятия состоит в незаконном недопущении либо создании препятствий для реализации организатором или участниками публичного мероприятия прав, предусмотренных законодательством Российской Федерации о публичных мероприятиях.

При решении вопроса о наличии в действиях (бездействии) должностного лица органа публичной власти признаков объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.38 КоАП РФ, следует учитывать, что воспрепятствование организации или проведению публичного мероприятия может иметь место, в частности, при уклонении от получения уведомления о проведении публичного мероприятия; заведомо незаконном отказе в проведении публичного мероприятия; недоведении до сведения организатора публичного мероприятия информации об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия; неназначении уполномоченного представителя органа публичной власти в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона о публичных мероприятиях; необеспечении в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия.

Не влечет наступления административной ответственности по статье 5.38 КоАП РФ незаконное воспрепятствование проведению публичного мероприятия, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения, например при использовании принадлежащих органам публичной власти, государственным и муниципальным учреждениям материально-технических средств для осуществления деятельности, препятствующей проведению публичного мероприятия; привлечении лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, к недопущению людей к месту проведения организованного и проводимого в соответствии с законом публичного мероприятия; выделении сил охраны правопорядка для неправомерного приостановления или прекращения публичного мероприятия. Такие действия при наличии к тому оснований могут быть квалифицированы в качестве преступления (статья 149 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее – УК РФ).

23. Обратит внимание судов на то, что привлечение должностного лица органа публичной власти к административной ответственности по статье 5.38 КоАП РФ за воспрепятствование организации или проведению публичного мероприятия не связано с наличием или отсутствием решения суда о признании незаконным решения, действия (бездействия) органа публичной власти по

реализации своих полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о публичных мероприятиях. Оценка законности таких решения или действия (бездействия) органа публичной власти должна быть произведена в рамках производства по делу об административном правонарушении (статья 24.1 КоАП РФ).

24. К воспрепятствованию проведению публичного мероприятия следует также относить умышленные действия не являющихся участниками публичного мероприятия граждан, нарушающие нормальный ход публичного мероприятия и затрудняющие или исключающие достижение его целей. Такие действия могут представлять собой в том числе издание громких криков и звуков с целью невозможности доведения мнений участников публичного мероприятия и их требований до сведения конкретного лица, организации, органа публичной власти, которым они адресованы (при этом к таким действиям не может быть отнесено высказывание участниками публичного мероприятия мнений по обсуждаемым вопросам); уничтожение (повреждение) плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации, быстровозводимых сборно-разборных конструкций.

25. Для целей статьи 5.38 КоАП РФ воспрепятствование участию в публичном мероприятии заключается в создании вопреки требованиям закона препятствий для реализации конституционного права на проведение публичных мероприятий и может состоять, например, в запрещении прохода гражданина к месту проведения публичного мероприятия путем незаконного создания заслонов, ограждений, а также в недопущении выражения участником публичного мероприятия своего мнения способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия.

26. Решая вопрос о привлечении к административной ответственности по статье 5.38 КоАП РФ в связи с принуждением к участию в публичном мероприятии, следует учитывать, что оно не подлежит квалификации в качестве административного правонарушения, если было осуществлено должностным лицом с использованием своего служебного положения, например путем угрозы увольнением с работы, переводом на нижеоплачиваемую должность, лишением премии, надбавки, применения мер взыскания и т.п., либо с применением насилия или с угрозой его применения, поскольку такие действия содержат признаки уголовно наказуемого деяния, предусмотренного статьей 149 УК РФ.

27. Обратит внимание судов на то, что воспрепятствование организации или проведению публичного мероприятия, участию в нем либо принуждение к участию в публичном мероприятии влечет административную ответственность по статье 5.38 КоАП РФ в случае, если такое мероприятие организовано и (или) проводится в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о публичных мероприятиях.

Не является воспрепятствованием организации или проведению публичного мероприятия направление органом публичной власти в адрес организатора публичного мероприятия мотивированного предложения об



изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия или предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях, а также мотивированного предупреждения, поскольку данные действия органа публичной власти осуществляются в рамках его полномочий, закрепленных законом (пункт 2 части 1, часть 2 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).

28. Объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.2 КоАП РФ, образует невыполнение или ненадлежащее выполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, установленных частью 4 статьи 5 Закона о публичных мероприятиях, за исключением случаев, предусмотренных частями 2–4, 7, 8 статьи 20.2 КоАП РФ. Невыполнение или ненадлежащее выполнение указанных обязанностей может выражаться в том числе в необеспечении соблюдения условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом публичной власти; в непредъявлении участникам публичного мероприятия требований о соблюдении общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия, о прекращении нарушения ими закона; в непринятии мер по приостановлению публичного мероприятия или его прекращению в случае совершения участниками такого мероприятия противоправных действий; в отсутствии отличительного знака организатора публичного мероприятия (нагрудного знака депутата), за исключением случая проведения пикетирования одним участником.

При этом под организатором публичного мероприятия для целей статьи 20.2 КоАП РФ следует понимать физическое или юридическое лицо, взявшее на себя обязательство по организации и (или) проведению публичного мероприятия, а также лицо, уполномоченное организатором (часть 1, пункт 3 части 3 статьи 5 Закона о публичных мероприятиях).

29. Административная ответственность организатора публичного мероприятия по части 1 статьи 20.2 КоАП РФ наступает также в случаях организации или проведения публичного мероприятия, если органом публичной власти в его проведении отказано по предусмотренным законом основаниям (часть 5 статьи 5, часть 3 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях).

В силу части 3 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях орган публичной власти отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия, в том числе если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с указанным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается.

К таким местам относятся, например, территории, непосредственно прилегающие к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям

учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы (часть 2 статьи 8 Закона о публичных мероприятиях). Судам при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.2 КоАП РФ, следует учитывать, что границы таких территорий должны быть утверждены в установленном порядке (пункт 9 статьи 2 Закона о публичных мероприятиях). При отсутствии утвержденных в установленном порядке границ организатор публичного мероприятия не может быть привлечен к административной ответственности в связи с организацией и (или) проведением публичного мероприятия на указанных территориях.

30. Объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 20.2 КоАП РФ, образует организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о его проведении (за исключением случаев проведения публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется). При этом исходя из содержания пункта 3 части 4 и части 5 статьи 5 Закона о публичных мероприятиях под подачей уведомления в установленном порядке следует понимать в том числе определение места, времени, условий проведения публичного мероприятия в результате согласительных процедур.

31. В силу части 1<sup>1</sup> статьи 7 Закона о публичных мероприятиях уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию. При этом минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации, но не может быть более пятидесяти метров. Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием, в отношении которого данным законом установлена обязанность по подаче уведомления о его проведении в орган публичной власти.

Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, административная ответственность за которые наступает по части 2 статьи 20.2 КоАП РФ, могут иметь место в случае, если несколько пикетов, каждый из которых формально подпадает под признаки одиночного, с достаточной очевидностью объединены единством целей и общей организацией, проводятся одновременно и территориально тяготеют друг к другу, а их участники используют ассоциативно узнаваемые или идентичные наглядные средства агитации и выдвигают общие требования и призывы. Данные обстоятельства могут подтверждаться, например, наличием одного организатора публичных мероприятий, единым оповещением возможных участников и проведением предварительной агитации, изготовлением и распространением средств наглядной агитации в отношении нескольких пикетов.

Оценивая совокупность таких пикетирований в качестве одного публичного мероприятия, необходимо исключить возможность случайного совпадения действий участников одиночных пикетирований и не производить квалификацию пикетирования, осуществляемого одним участником, в качестве публичного мероприятия, в отношении которого Законом о публичных мероприятиях установлена обязанность по подаче уведомления в орган публичной власти, в случае проявления к пикету обычного внимания со стороны заинтересовавшихся им лиц.

При этом исходя из предусмотренной статьей 1.5 КоАП РФ презумпции невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу, обязанность доказывания того, что проведение несколькими лицами одиночных пикетов изначально было задумано и объединено единым замыслом и общей организацией, в связи с чем представляет собой скрытую форму публичного мероприятия, предусматривающего необходимость подачи уведомления о его проведении в орган публичной власти, должна лежать на должностных лицах, уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 20.2 КоАП РФ, либо прокуроре в случае возбуждения им дела о таком правонарушении.

32. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 20.2 КоАП РФ, необходимо учитывать, что привлечение организатора публичного мероприятия к административной ответственности по данной норме в связи с превышением предельной заполняемости (вместимости) территории (помещения), на которой проводится публичное мероприятие, возможно лишь в том случае, когда такое превышение сопряжено с созданием угрозы общественной безопасности и правопорядку и было обусловлено действиями (бездействием) организатора публичного мероприятия. Например, организатор публичного мероприятия, допустив превышение количества его участников, не принял направленные на ограничение доступа граждан к участию в публичном мероприятии меры, которые он мог и обязан был принять в соответствии с Законом о публичных мероприятиях, что повлекло возникновение угрозы нарушения общественного порядка и безопасности, нарушения безопасности как участников публичного мероприятия, так и лиц, в нем не участвовавших, а также причинения ущерба имуществу физических и юридических лиц.

33. Участником публичного мероприятия для целей статьи 20.2 КоАП РФ является гражданин, в том числе член политической партии, член или участник другого общественного, религиозного объединения, добровольно участвующий в таком мероприятии и реализующий права, предусмотренные частью 2 статьи 6 Закона о публичных мероприятиях, например, участвующий в обсуждении и принятии решений, использующий различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения.

Судам следует иметь в виду, что нарушение участником мирного публичного мероприятия установленного порядка проведения публичного мероприятия, влекущее административную ответственность по части 5

статьи 20.2 КоАП РФ, может иметь место только в случае невыполнения (нарушения) участником публичного мероприятия обязанностей (запретов), установленных частями 3, 4 статьи 6 Закона о публичных мероприятиях.

К числу таких обязанностей относится, в частности, необходимость выполнения всех законных требований сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации. Невыполнение участником публичного мероприятия законных требований или распоряжений указанных представителей власти, а также воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей, связанных с обеспечением общественного порядка, безопасности граждан и соблюдением законности при проведении публичного мероприятия, подлежит квалификации по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ, которая в данном случае является специальной по отношению к части 1 статьи 19.3 КоАП РФ.

Соккрытие участниками публичного мероприятия своего лица (его части), в том числе путем использования масок, средств маскировки, иных предметов, может составлять объективную сторону состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена частью 5 статьи 20.2 КоАП РФ, в том случае, если данные предметы используются именно в целях затруднения определения их личностей.

Для установления наличия такой цели судьям следует учитывать используемые способы и средства маскировки, реагирование участников публичного мероприятия на замечания уполномоченных лиц и наступившие последствия в том числе с точки зрения обеспечения безопасности и общественного порядка. При этом обстоятельства, на основании которых судья пришел к выводу о наличии у участника публичного мероприятия указанной выше цели, должны быть отражены в постановлении по делу об административном правонарушении.

34. Обратить внимание судов на то, что нарушение порядка проведения согласованного публичного мероприятия, допущенное его участником, в случае, если такое нарушение было связано с блокированием транспортных коммуникаций, подлежит квалификации как по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ, так и по статье 20.18 КоАП РФ с назначением одного административного наказания по правилам части 2 статьи 4.4 КоАП РФ.

35. Для целей частей 6<sup>1</sup>, 7 статьи 20.2 КоАП РФ под несанкционированным публичным мероприятием следует понимать публичное мероприятие, в проведении которого органом публичной власти отказано в установленных частью 3 статьи 12 Закона о публичных мероприятиях случаях, уведомление о проведении которого не было подано по правилам статьи 7 Закона о публичных мероприятиях, в отношении которого по мотивированному предложению органа публичной власти в определенном названным законом порядке не было согласовано изменение места и (или) времени его проведения либо не устранено указанное в предложении публичного органа несоответствие обозначенных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях.

Обязательным условием для квалификации действий (бездействия) участника несанкционированного публичного мероприятия по части 6<sup>1</sup> статьи 20.2 КоАП РФ является наличие последствий, выражающихся в создании помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, а также причинно-следственной связи между совершенными действиями (бездействием) и наступившими последствиями.

36. Обратить внимание судов на то, что исходя из взаимосвязанных положений пункта 2 части 1 статьи 4.3 и части 8 статьи 20.2 КоАП РФ повторным является совершение любого из предусмотренных частями 1–6<sup>1</sup> статьи 20.2 КоАП РФ административных правонарушений в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со статьей 4.6 данного кодекса.

Административное правонарушение, ответственность за которое установлена частью 8 статьи 20.2 КоАП РФ, следует ограничивать от преступления, предусмотренного статьей 212<sup>1</sup> УК РФ и выражающегося в неоднократном нарушении установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Решая вопрос о том, совершено ли нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия неоднократно, необходимо руководствоваться примечанием к статье 212<sup>1</sup> УК РФ.

37. Обратить внимание судов на то, что невыполнение органом публичной власти (его должностным лицом), уполномоченными представителями органа публичной власти или органа внутренних дел обязанностей, предусмотренных соответственно частями 1 и 3 статьи 12, статьями 13, 14 Закона о публичных мероприятиях, может свидетельствовать об отсутствии в действиях (бездействии), совершенных организатором публичного мероприятия либо его участниками состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.2 КоАП РФ.

38. При решении вопроса о назначении виновному в нарушении законодательства Российской Федерации о публичных мероприятиях лицу административного наказания конкретного вида и размера необходимо иметь в виду, что такое наказание должно отвечать требованиям пропорциональности, справедливости и соразмерности, индивидуализации административной ответственности, а также соответствовать целям предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

В связи с тем, что закрепленным частями 2<sup>2</sup> и 3<sup>2</sup> статьи 4.1 КоАП РФ критериям в отношении граждан отвечают санкции статьи 5.38 и всех частей статьи 20.2 КоАП РФ, а в отношении должностных лиц и юридических лиц – только санкции частей 3, 4, 6<sup>1</sup>–8 статьи 20.2 КоАП РФ, назначение гражданину административного штрафа в размере менее установленного санкцией подлежащей применению нормы возможно в случае признания его виновным в совершении любого из административных правонарушений, предусмотренных

статьями 5.38, 20.2 КоАП РФ, а должностному лицу и юридическому лицу – лишь при совершении административных правонарушений, ответственность за которые установлена частями 3, 4, 6<sup>1</sup>–8 статьи 20.2 КоАП РФ.

Административный арест за совершение административных правонарушений, связанных с организацией и проведением публичных мероприятий либо участием в них, назначается с учетом требований статьи 3.9 КоАП РФ, а также характера совершенного административного правонарушения, личности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и иных обстоятельств дела, когда применение иного, более мягкого административного наказания из числа предусмотренных санкцией подлежащей применению статьи (ее части) не будет отвечать задачам законодательства об административных правонарушениях и целям административного наказания.

При назначении обязательных работ за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ, в постановлении о назначении административного наказания должны быть приведены мотивы принятия такого решения.

При этом следует учитывать, что законодателем установлен запрет на назначение отдельным категориям лиц административного наказания в виде административного ареста, а также обязательных работ (часть 2 статьи 3.9 и часть 3 статьи 3.13 КоАП РФ).

39. В силу прямого указания закона дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.38 и 20.2 КоАП РФ, подлежат рассмотрению только судьями районных судов (часть 1 и абзац третий части 3 статьи 23.1 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.38 КоАП РФ, рассматриваются по месту совершения административного правонарушения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу, дело о таком административном правонарушении может быть рассмотрено по месту жительства данного лица (часть 1 статьи 29.5 КоАП РФ).

При этом местом совершения административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.38 КоАП РФ, является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий. В случае если нарушение носит длящийся характер, местом совершения административного правонарушения выступает место окончания противоправной деятельности либо место ее пресечения.

Если указанное административное правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо правовым актом обязанность, в том числе место исполнения должностным лицом своих обязанностей.

В то же время в отношении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ, частью 1<sup>2</sup> статьи 29.5 КоАП РФ

установлена исключительная территориальная подсудность, не подлежащая изменению в связи с заявлением лицом соответствующего ходатайства. Дела о таких административных правонарушениях, в том числе совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в частности сети «Интернет», рассматриваются по месту выявления административного правонарушения, под которым следует понимать место, где должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, либо прокурором устанавливались данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, и иные обстоятельства совершения правонарушения и был составлен протокол об административном правонарушении, вынесено постановление о возбуждении дела.

40. На стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении судам надлежит проверять предусмотренный КоАП РФ порядок составления протокола об административном правонарушении и протоколов о применении мер обеспечения производства по делу (глава 27 КоАП РФ, статьи 28.2, 28.3 КоАП РФ).

Лицо может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде доставления для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном статьями 5.38 и 20.2 КоАП РФ, и (или) административного задержания в исключительных случаях, если без применения указанных мер невозможно выявление совершенного административного правонарушения, установление личности нарушителя, правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении и исполнение принятого по его результатам постановления. Согласно части 2 статьи 27.2 КоАП РФ доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок во всех случаях, в том числе при одновременном доставлении нескольких лиц.

Административное задержание может быть обусловлено такими обстоятельствами, как поведение лица, свидетельствующее о том, что оно может возобновить противоправные действия, наличие обоснованных подозрений, что оно может уклониться от явки в судебное заседание, отсутствие у него определенного места жительства, необходимость совершения в отношении его предусмотренных КоАП РФ процессуальных действий, требующих личного участия, закрепление доказательств, необходимых для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Действия (бездействие) должностных лиц, связанные с применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, могут быть оспорены лицом, к которому применены такие меры, законным представителем этого лица либо прокурором в суд общей юрисдикции по правилам главы 22 КАС РФ.

41. В том случае, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем административный арест, не явилось на рассмотрение дела либо должностным лицом,

применившим меру обеспечения производства по делу в виде административного задержания, не обеспечено присутствие лица в судебном заседании, в соответствии с требованиями части 3 статьи 25.1 КоАП РФ протокол об административном правонарушении с другими материалами дела может быть возвращен в орган, должностному лицу, его составившим. При этом такое возвращение допустимо исключительно на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении (пункт 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ).

42. По общему правилу, дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.38 и 20.2 КоАП РФ, подлежат открытому рассмотрению. Закрытое судебное заседание может быть проведено в случаях возможности разглашения государственной или иной охраняемой законом тайны либо когда этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц (часть 1 статьи 24.3 КоАП РФ).

Лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Фотосъемка, видеозапись, трансляция открытого рассмотрения дела об административном правонарушении по радио, телевидению и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» допускаются с разрешения судьи в установленном им порядке (части 3, 4 статьи 24.3 КоАП РФ).

Председатель Верховного Суда  
Российской Федерации

В.М. Лебедев

Секретарь Пленума,  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

В.В. Момотов