

КЛАССИФИКАЦИЯ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОБРАНИЯХ, МИТИНГАХ, ДЕМОНСТРАЦИЯХ, ШЕСТВИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИИ

© 2019

К.Г. Прокофьев, кандидат юридических наук, исполняющий обязанности ректора
Курганский государственный университет, Курган (Россия)

Н.В. Олиндер, кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой «Конституционное и административное право»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: административная ответственность за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; административно-правовые нормы; классификация правовых норм.

Аннотация: В статье рассмотрены теоретические вопросы классификации административно-правовых норм, устанавливающих административную ответственность за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Дана краткая характеристика каждого вида правовых норм, приведены примеры из действующего российского законодательства. В частности, рассмотрены следующие основания классификации административно-правовых норм: предмет регулирования (материальные – что понимается под митингом, определение собрания, шествия, пикетирования; принципы административно-правового регулирования проведения митингов и шествий и прочее, и процессуальные – устанавливают последовательность (очередность действий)); сфера применения (общие – устанавливают общие нормы в сфере правового регулирования, специальные – устанавливают ограничения, исключительные – устанавливают особенности правового регулирования отдельных вопросов); соподчиненность (определение соподчиненности норм по принципу главенства закона); метод регулирования; форма предписания (регулятивные и охранительные (регулируют отношения или устанавливают запрет на что то); императивные и диспозитивные (строгое предписание либо реализация на усмотрение субъектов); поручительные и рекомендательные – в соответствии со сферой правового регулирования); предел действия (в пространстве (федеральный, региональный или муниципальный уровень), во времени (вступление закона в силу, принцип обратной силы) и по кругу лиц (распространяется на всех, на отдельных субъектов); построение.

В статье сделан вывод, что в механизме реализации мер ответственности за нарушение процедуры проведения пикетов, митингов и шествий задействованы все виды административно-правовых норм. Нормы, регулирующие ответственность за нарушение правил проведения митингов, пикетов и шествий, содержатся не только в специальном законодательстве административного права (кодекс об административных правонарушениях, кодекс об административном судопроизводстве), но и в нормативных актах смежных отраслей права.

ВВЕДЕНИЕ

Классификация правовых норм, регулирующих отношения в области проведения публичных мероприятий в виде митингов, пикетирований и иных сходов граждан, а также в области привлечения к ответственности за нарушение порядка их проведения, является важным и актуальным вопросом в теории административного права. В теории административного права принято выделять следующие основания классификации: сфера применения правовых норм; предмет правового регулирования; соподчиненность правовых норм; метод правового регулирования; форма предписания; предел действия правовой нормы; построение правовой нормы [1]. Среди ученых, проводивших исследования по теме исследования, можно выделить работы В.Д. Сорокина, который является разработчиком концепции административно-процессуального права, концепции единого предмета и единого метода правового регулирования [2]; М.Е. Труфанова, который приводит классификацию административно-правовых норм [3]; И.И. Ярыгина, который проводил комплексное изучение института административной ответственности за нарушение установленного порядка организации и проведения публичных мероприятий, выявлял проблемы административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере и их влияние на практику реализации норм об административной ответственности, рассматривал теоретические и практические вопросы, связанные с деятельно-

стью органов внутренних дел по обеспечению безопасности проведения публичных мероприятий [4].

Цель работы – систематизация оснований классификации административно-правовых норм, устанавливающих административную ответственность за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Результатами исследования стало подробное изучение содержания каждого основания классификации. По предмету правового регулирования нормы административного права, регулирующие отношения в сфере проведения митингов, шествий и пикетирования, как и любые другие нормы, делятся на две группы: материальные и процессуальные. Материальные нормы определяют предмет регулирования, т. е. существо соответствующих отношений – что понимается под митингом; установлены определения собрания, шествия, пикетирования; закреплены принципы административно-правового регулирования проведения митингов и шествий и прочее.

Можно согласиться с мнением В.Д. Сорокина о том, что нормы материального административного права всегда устанавливают лишь пределы дозволения, запреты, т. е. содержание отношений, а процессуальные нормы определяют общий порядок действия. В.Д. Сорокин отмечает, что процессуальные нормы характеризует

процедурная сущность [2]. Данное мнение разделяют и другие авторы, например, И.В. Панова говорит о том, что административно-процессуальные нормы нацелены на обеспечение (реализацию) административных материальных норм [6], т. е. одни реализуются через другие. Процессуальные нормы административного права, регулирующие проведение митингов и демонстраций в целом, устанавливают порядок, очередность действий по их организации и проведению, т. е. определяют процедуру реализации права на их проведение. Таким образом, по предмету правового регулирования материальными являются нормы, регулирующие содержание управленческих отношений, а процессуальными – нормы, регламентирующие порядок реализации применения права на проведение митингов, шествий, пикетирования и прочее [7].

Вторым основанием для классификации можно обозначить сферу применения: выделяются исключительные, общие и специальные нормы [3]. Общие нормы, регулирующие ответственность за нарушения правил проведения митингов и пикетов, содержатся в общей части Кодекса об административных правонарушениях, иных общих законодательных актах. К ним относятся правила применения наказаний, система наказаний, сроки наказаний и прочее. Специальные нормы, соответственно, представляют исключения в системе механизма применения мер административной ответственности [8; 9], например исключение мер ответственности, установление специальных мест для проведения митингов, пикетов и шествий [10]. Исключительные нормы касаются ограничений в реализации права граждан на проведение публичных мероприятий и применения мер ответственности за нарушение порядка проведения митингов, пикетов и шествий.

Метод правового регулирования является следующим основанием классификации. В указанной группе собраны нормы административного права, устанавливающие запреты и обязанности, а также поощрения [11] и полномочия. Например, сотруднику полиции, в соответствии с требованиями федерального закона «О полиции», запрещено применять специальные средства при пресечении незаконных демонстраций, митингов и т. п. Гражданам запрещено носить оружие, в т. ч. при проведении митингов, собраний, пикетов (ФЗ «Об оружии») [12]. Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» запрещает привлекать воинские части оперативного назначения и специальные моторизованные соединения для пресечения несанкционированных сходов граждан ненасильственного характера. В качестве примера правоустанавливающей нормы можно привести нормы Трудового кодекса РФ, которые дают работникам проводить митинги, пикеты и демонстрации в поддержку своих требований в процессе разрешения трудового спора, в т. ч. организовывать и проводить забастовки.

Следующим основанием для классификации является форма предписания: регулятивные нормы и охранительные нормы. Большая часть норм в механизме регулирования порядка проведения митингов, шествий и пикетов и привлечения к ответственности за нарушение такого порядка представляет собой именно регулятивные нормы [13]. Это обусловлено тем, что указанная деятельность носит позитивный характер. К охранительным

нормам, по общему правилу, относят нормы, содержащие в себе соответствующие санкции [4]. Такие нормы могут быть либо уголовно-правового, либо административно-правового характера. И Уголовный кодекс РФ, и Кодекс об административных правонарушениях содержат нормы, устанавливающие меры ответственности за нарушение административных предписаний. Следует согласиться с мнением Л.А. Николаевой: «Любая норма административной ответственности только в сочетании с произошедшим юридическим фактом (именно правонарушением) порождает административно-охранительное правоотношение» [14, с. 25]. Однако, несмотря на большое количество норм, регулирующих отношения в сфере проведения митингов, собраний и пикетов, количество охранительных норм в этой сфере недостаточно. Для создания эффективных механизмов необходимо введение новых законодательных предписаний. Например, ввести норму, которая будет устанавливать, что совершение правонарушений в ходе проведения пикетов, митингов и шествий – это правонарушение, совершенное с отягчающими обстоятельствами.

По форме предписания рассматриваемые административно-правовые нормы делятся на две подгруппы [16]: а) диспозитивные и императивные; б) рекомендательные и поручительные.

Императивные предписания занимают больший объем среди норм указанного механизма. Это объясняется тем, что интересы охраны общественного порядка не предусматривают договорных отношений. Законодательство устанавливает четкий запрет на проведение митингов шествий и пикетов в некоторых местах (например, местах повышенной опасности: около промышленных объектов).

Однако необходимо отметить, что диспозитивные нормы начинают иметь более значимое положение в механизме регулирования процедуры проведения митингов, шествий и пикетов. Диспозитивные нормы позволяют сторонам отношений согласовывать свои интересы, например, согласование времени и места проведения митингов, шествий и пикетов или разрешение журналистам посещать массовые скопления граждан, присутствовать на митингах (ст. 47 Закона РФ «О средствах массовой информации»).

Поручительные нормы реализуются во внутриорганизационных отношениях, т. е. устанавливают поручения для определенных субъектов на осуществление тех или иных действий [17]. Однако помимо них, во внутриорганизационных отношениях применяются рекомендательные нормы. Они направлены на определенные «советы» о целесообразности тех или иных действий со стороны определенных субъектов. Данное мнение разделяет и А.П. Корнев. По его мнению, рекомендательная норма обязывает совершить определенное действие, однако способов выполнения такой рекомендации может быть несколько, и субъект сам вправе выбрать один из них. При этом допускается конкретизация общих положений нормы в зависимости от сложившейся ситуации [7].

Основанием для классификации следующей группы норм является предел действия. В теории права по пределу действия выделяют нормы, действующие в пространстве, во времени и по кругу лиц [18].

Нормы, регулирующие отношения по организации и проведению митингов, шествий и пикетов, могут действовать на федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации [19; 20]. На федеральном уровне действуют федеральные нормативно-правовые акты (кодексы, законы), в рассматриваемой сфере большое значение имеют: Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс, Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и т. д. На уровне субъектов РФ могут быть приняты как материальные, так и административно-процессуальные нормы – в области регулирования организации и проведения митингов, шествий и пикетов, а также применения мер ответственности за нарушения установленного порядка. Однако существует обязательное правило – нормы права субъектов РФ не могут противоречить или не соответствовать федеральным нормам.

Действие правовых норм во времени разделяется с момента официального опубликования либо с момента указанного в самом нормативном акте либо ином нормативно-правовом акте, устанавливающим эти сроки. Помимо этого административные нормы в сфере регулирования организации и проведения публичных мероприятий и применения мер ответственности за нарушение такого порядка делятся на срочные и бессрочные.

Следующим классификационным основанием для группировки административных норм является круг лиц: нормы административного права, адресованные гражданам, юридическим лицам, органам исполнительной власти, иным субъектам административного права, т. е. можно определить это действием по субъектам пользования нормой. Для юридических лиц и граждан административно-правовые нормы в сфере регулирования митингов, шествий и пикетов устанавливают порядок их организации и проведения, могут устанавливать права, обязанности и гарантии участников публичных мероприятий [20]. Органы государственной власти руководствуются административно-правовыми нормами рассматриваемой группы для регулирования отношений в данной сфере, установления порядка, проведения контроля, урегулирования спорных вопросов, привлечения к ответственности нарушителей.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

В работе были рассмотрены следующие основания классификации:

- 1) сфера применения правовых норм;
- 2) предмет правового регулирования;
- 3) соподчиненность правовых норм;
- 4) метод правового регулирования;
- 5) форма предписания;
- 6) предел действия правовой нормы;
- 7) построение правовой нормы.

Любая административно-правовая норма может относиться к нескольким классификационным группам.

Классификация норм, регулирующих порядок проведения митингов, шествий и пикетов, а также порядок привлечения к ответственности при нарушении правил их проведения является необходимым условием для систематизации регулирования.

Существующие основания классификации административно-правовых норм являются достаточными и в полной мере охватывают все существующие нормы, регулирующие организацию и проведение митингов, пикетов, шествий и применение ответственности за их нарушение.

лирующие организацию и проведение митингов, пикетов, шествий и применение ответственности за их нарушение.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Саенко С.И. Норма административного права России: перспективы понятийной модификации // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 9–13.
2. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Юридический институт, 2002. 474 с.
3. Труфанов М.Е. Акты применения норм административного права в сфере реализации прав граждан // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета: сборник научных трудов. Вып. 12. Ставрополь: Сев-КавГТУ, 2005. С. 48–52.
4. Ярыгин И.И. Административная ответственность за участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 84–86.
5. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 1997. 658 с.
6. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. 452 с.
7. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. 142 с.
8. Саенко С.И. Норма административного права в спектре современной доктринальной интерпретации // Вестник Костромского государственного университета. 2016. Т. 22. № 6. С. 194–197.
9. Петухов А.В. Понятие административного права, нормы административного права и их классификация // Научно-технический прогресс как фактор развития современной цивилизации: сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. Ч. 1. Стерлитамак: Агентство международных исследований, 2017. С. 232–234.
10. Шилкин А.М. Проблемы применения законодательства о митингах, шествиях, демонстрациях и пикетировании // Управление в современных системах. Государство и право. Юридические науки. 2017. № 5. С. 55–63.
11. Попова В.В. Особенности поощрительных норм современного российского публичного права (на примере уголовного и административного законодательства) // Право и государство: теория и практика. 2014. № 4. С. 111–114.
12. Черкасов А.Д. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности // Актуальные проблемы теории и практики государственного управления: межвузовский сборник научных трудов. Воронеж: Воронеж. ун-т, 1990. С. 93–101.
13. Швецова И.В. Право на митинги и демонстрации // Проблемы взаимодействия личности и власти в условиях построения правового государства: сборник материалов Международной научно-практической

- конференции. Ч. 1. Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2010. С. 386–389.
14. Николаева Л.А. Административная ответственность как охранительное правоотношение // Административная ответственность: вопросы теории и практики: сборник статей. М.: ИГиП РАН, 2005. С. 24–31.
 15. Шерстобоев О.Н. Стимулирующие нормы в административно-деликтном законодательстве российской федерации // Актуальные проблемы административной ответственности: сборник тезисов статей материалов Всероссийской научно-практической конференции. Омск: Омский юридический институт, 2009. С. 39–43.
 16. Халитов Р.К. Реализация принципа справедливости в нормах с административной преюдицией // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2014. Т. 14. № 2. С. 60–63.
 17. Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. М.: Юрист, 2004. С. 144–146.
 18. Комментарий к Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы. М.: Юстицинформ, 2006. 143 с.
 19. Каверина К.С. Применение норм административного права в механизме их реализации // Философия социальных коммуникаций. 2014. № 3. С. 40–44.
 20. Кожевников В.В., Мартыненко М.В. Специализированные нормы современного российского права: юридическая природа, классификация и место в системе правовых норм // Современное право. 2014. № 4. С. 4–9.
- REFERENCES**
1. Saenko S.I. Principles of Russian Administrative Law: Conceptual Modification Prospects. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2018, no. 5, pp. 9–13.
 2. Sorokin V.D. *Administrativnyy protsess i administrativno-protsessualnoe pravo* [Administrative procedure and administrative procedure law]. Sankt Petersburg, Yuridicheskiy institut Publ., 2002. 474 p.
 3. Trufanov M.E. The acts of application of administrative rules in the sphere of enforcement of civil rights. *Trudy yuridicheskogo fakulteta Severo-Kavkazskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta: sbornik nauchnykh trudov*. Stavropol, SevKavGTU Publ., 2005. Вып. 12, pp. 48–52.
 4. Yarygin I.I. Administrative Responsibility for Participation in Unauthorized Meetings, Rallies, Demonstrations, Marches or Picketing: Problems and Prospects. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2015, no. 4, pp. 84–86.
 5. Alekhin A.P., Karmolitskiy A.A., Kozlov Yu.M. *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow, Zertsalo Publ., 1997. 658 p.
 6. Panova I.V. *Administrativno-protsessualnaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii* [Administrative procedural activity in the Russian Federation]. Saratov, Privolzhskoe knizhnoe izdanie Publ., 2001. 452 p.
 7. Korenev A.P. *Normy administrativnogo prava i ikh primeneniye* [Norms of Administrative Law and Their Enforcement]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1978. 142 p.
 8. Saenko S.I. The norm of administrative law in the spectrum of modern doctrinal interpretations. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2016, vol. 22, no. 6, pp. 194–197.
 9. Petukhov A.V. The notion of administrative law, administrative rules and their classification. *Nauchno-tekhnicheskiiy progress kak faktor razvitiya sovremennoy tsivilizatsii: sbornik statey po itogam Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Sterlitamak, Agentstvo mezhdunarodnykh issledovaniy Publ., 2017. Ch. 1, pp. 232–234.
 10. Shilkin A.M. Problems of applying legislation on rallies, marches, demonstrations and picketing. *Upravlenie v sovremennykh sistemakh. Gosudarstvo i pravo. Yuridicheskie nauki*, 2017, no. 5, pp. 55–63.
 11. Popova V.V. Especially incentive of modern Russian public law (for example, penal and administrative law). *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2014, no. 4, pp. 111–114.
 12. Cherkasov A.D. The acts of enforcement of law by law enforcement agencies – the variety of management activity. *Aktualnye problemy teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniya: mezhvuzovskiy sbornik nauchnykh trudov*. Voronezh, Voronezh. un-t Publ., 1990, pp. 93–101.
 13. Shvetsova I.V. Right for meetings and demonstrations. *Problemy vzaimodeystviya lichnosti i vlasti v usloviyakh postroeniya pravovogo gosudarstva: sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Kursk, Yugo-Zap. gos. un-t Publ., 2010. Ch. 1, pp. 386–389.
 14. Nikolaeva L.A. Administrative responsibility as a protective legal relation. *Administrativnaya otvetstvennost: voprosy teorii i praktiki: sbornik statey*. Moscow, IGIП RAN Publ., 2005, pp. 24–31.
 15. Sherstoboev O.N. The promotional norms in administrative-deliictual legislation of the Russian Federation. *Aktualnye problemy administrativnoy otvetstvennosti: sbornik tezisov statey materialov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Omsk, Omskiy yuridicheskiy institut Publ., 2009, pp. 39–43.
 16. Khalitov R.K. Implementation of the principle of justice in the norms of the administrative precedent. *Vestnik Yuzhno-Uralskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, 2014, vol. 14, no. 2, pp. 60–63.
 17. Shergin A.P. To the concept of mechanism of administrative-legal regulation. *Administrativnoe i administrativno-protsessualnoe pravo*. Moscow, Yurist Publ., 2004, pp. 144–146.
 18. Shkatulla V.I., ed. *Kommentariy k Federalnomu zakonu "O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh" (postateynnyy)* [Commentary to the Federal Law “On meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing: Federal Law of the Russian Federation”]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2006. 143 p.
 19. Kaverina K.S. Application of the Rules of Administrative Law in the Mechanism of their Implementation. *Filosofiya sotsialnykh kommunikatsiy*, 2014, no. 3, pp. 40–44.
 20. Kozhevnikov V.V., Martynenko M.V. Dedicated Rules of Modern Russian Law: Legal Nature, Classification and Position in the System of Law. *Sovremennoe pravo*, 2014, no. 4, pp. 4–9.

CLASSIFICATION OF THE ADMINISTRATIVE LAW RULES AS AN ELEMENT OF MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON STREET PROCESSIONS, MEETINGS, DEMONSTRATIONS, AND PICKETING

© 2019

K.G. Prokofyev, PhD (Law), Acting Rector
Kurgan State University, Kurgan (Russia)

N.V. Olinder, PhD (Law), Associate Professor,
Head of Chair “Constitutional and Administrative Law”
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: administrative responsibility for violation of legislation on street processions, meetings, demonstrations, and picketing; administrative rules; legal rules classification.

Abstract: The paper considers the theoretical issues of classification of administrative rules establishing the administrative responsibility for violation of legislation on street processions, meetings, demonstrations, and picketing. The authors give brief characteristics of each type of legal rules; provide the examples from current Russian legislation. In particular, the authors consider the following grounds of administrative rules classification: the subject of regulation (substantive – what is understood to be a procession, the definition of a meeting, street procession, picketing; the principles of administrative regulation of holding meetings and processions, etc. and procedural – establish the order (the action sequence)); the field of application (general – establish general rules in the area of legal regulation, special – impose limitations, and exclusive – establish special aspects of legal regulation of certain issues); the hierarchy (the definition of rules’ hierarchy according to the law superiority); the regulation method; the order form (regulatory and protective (regulate the relations or establish a prohibition on something); mandatory and optional (strict regulation or implementation at the parties’ discretion); guaranteeing and informative – according to the sphere of legal regulation); the action limit (territorial application (federal, regional or municipal level), duration (enactment, principle of retroactivity), and personal scope of application (applied to all persons, to particular persons); the composition.

The paper concludes that the mechanism of implementation of responsibilities for violation of the procedure of holding picketing, meetings, and processions involves all types of administrative rules. The norms regulating the responsibility for violation of rules of conducting meetings, picketing and demonstrations are contained both in special administrative legislation (Code of Administrative Offences, Administrative Procedure Rules) and in statutory acts of the related branches of law.