

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего
образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления ОВД

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**на тему «Задачи и функции полиции по охране общественного порядка и
обеспечению общественной безопасности при проведении массовых
мероприятий»**

Выполнил: _____
(фамилия, имя, отчество)

40.05.02-Правоохранительная деятельность
(специальность, направление обучения, № группы)

Руководитель:

(ученая степень, ученое звание, должность)

(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:

(должность, специальное звание)

(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: " ____ " _____ 20 ____ г.

Оценка _____

Казань 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ИХ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ.....	6
§1. Массовые мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации.	6
§2. Понятие и характеристика административно-правового режима организации и проведения массовых мероприятий.	13
§3. Понятие правопорядка и механизма его обеспечения при подготовке и проведении массовых мероприятий.	22
ГЛАВА 2. ПОЛИЦИЯ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ.....	32
§1. Компетенция полиции в сфере обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий.	32
§2. Основные этапы полицейской деятельности по обеспечению правопорядка на массовых мероприятиях.....	42
§3. Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий.	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	62
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	65

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина является одним из критериев оценки процесса становления и развития правового государства и гражданского общества в России. Этот процесс является достаточно длительным и незавершенным, он сопровождается возрастающей социальной активностью. Российские граждане достаточно чутко реагируют на происходящие в стране и за её пределами политические, экономические, социальные и иные события. Одним из проявлений названной активности граждан является реализация ими своего права на массовые и публичные мероприятия, закрепленного в статье 31 Конституции Российской Федерации¹, защищаемого и обеспечиваемого государственными органами. Такая деятельность заключается в создании и оптимизации соответствующего административно-правового механизма, применяемого для реализации названного права.

Активное и не всегда поддающееся прогнозу развитие общественных отношений в сфере массовых мероприятий не позволяет законодателю в полной мере и максимально оперативно совершенствовать соответствующую нормативную правовую базу, в том числе регламентирующую деятельность правоохранительных органов. Зачастую это приводит к ситуациям, когда правоприменитель, прежде всего сотрудник полиции, в определенных случаях не имеет возможности четко выстраивать собственный алгоритм действий. Соответственно, полицейская деятельность при обеспечении правопорядка на массовых мероприятиях нуждается в оптимизации, обобщении и научном осмыслении накопленного опыта.

Таким образом, анализ роли полиции в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета. 2020. 4 июля. № 144.

массовых мероприятий имеет существенное практическое и теоретическое значение, определяющее актуальность проводимого исследования.

Степень разработанности темы. Вопросы обеспечения правопорядка, общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий нашли свое отражение в многочисленных научных трудах таких авторов, как: Ю.Е. Аврутин, В.М. Артемов, А.В. Безруков, К.С. Бельский, А.В. Виссаров, Н.Н. Вопленко, В.Н. Казаков, Ф.Е. Колонтаевский, И.А. Коновалова, О.И. Короткова, П.С. Назаров, О.М. Пакус, Е.В. Рябова, О.П. Сауляк, И.И. Сыдорук, Н.М. Хесина, А.И. Шинкарев и др.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, образующиеся в связи с деятельностью полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Предметом исследования выступают конкретные правовые нормы, касающиеся деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Цель исследования - проведение комплексного анализа вопросов, связанных с задачами и функциями полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- рассмотреть административно-правовой режим организации и проведения массовых мероприятий и административно-правовой механизм обеспечения правопорядка при их подготовке и проведении;
- охарактеризовать компетенцию полиции в сфере обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий;
- проанализировать основные этапы полицейской деятельности по обеспечению правопорядка на массовых мероприятиях;

- исследовать перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий.

Методологической основой исследования служит диалектический метод познания, в соответствии с которым юридические явления и понятия изучались в развитии, взаимосвязи и взаимозависимости. Кроме этого, применялись общенаучные (анализ, синтез, системный) и частнонаучные (исторический, формально-юридический) методы.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, действующее административное, уголовное законодательство, а также законы и подзаконные нормативные акты по исследуемому вопросу.

Эмпирическую основу исследования составила судебная практика по уголовным делам судов Российской Федерации, обобщения и обзоры МВД РФ.

Практическая значимость исследования состоит в выработке рекомендаций по совершенствованию деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Структура работы определена кругом исследуемых проблем, ее целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы.

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ИХ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ

§1. Массовые мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации

«Массовое мероприятие» как научная дефиниция имеет определенную сложность в точной формулировке. В научной литературе данный термин получил неоднозначное толкование.

Наиболее развернутая формулировка дана в следующем определении: «массовое мероприятие – это общественно-политическое, спортивное, культурное и иное мероприятие с участием множества людей, связанных между собой ясно осознаваемой общностью целей и общим элементом внимания»¹.

Сходным образом данный термин рассматривают В.П. Еферин, Ю.П. Хорькин, В.А. Диденко. Под массовыми мероприятиями данные авторы понимают общественно-политическое, спортивное, культурное или иное мероприятие, привлекающее большое количество участников, туристов, гостей и местного населения, которое обычно проводится в населенных пунктах, но может охватывать и прилегающее к нему территории².

Лаконично, не раскрывая сущности, как об одном из способов взаимодействия общества и власти говорит о массовых мероприятиях Е.А. Казьмина.

¹ Организация работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения политических, спортивных и праздничных мероприятий / И.М. Ибрафиров, В.Д. Кудрявцев, А.А. Кочин, В.С. Харламов; под общ. ред. Б.Д. Доннова. М.: ВНИИ МВД России, 2019. С. 10.

² Еферин В.П., Хорькин Ю.П., Диденко В.А. Управление деятельности территориальных органов МВД России по предупреждению беспорядков при проведении общественно-политических, спортивных и иных публичных мероприятий: учебно-методическое пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. С. 5.

Не возражая по существу против вышесказанного, заметим, однако, следующее: массовые мероприятия представляют собой особый вид массовых акций отличных от других.

Основным бесспорным признаком любых массовых акций, за исключением одиночного пикетирования, является непосредственное вовлечение в них значительного количества людей, то есть массовость участников. Массовость является достаточно субъективным признаком, носящим оценочный характер.

Признак массовости имеет свое значение и для уголовно-правовой науки, в частности для квалификации массовых беспорядков. Так, С.В. Розенко отмечал, что «термин «массовые» является условно-оценочным и количество участников может быть самым разным, но обязательным условием является то, что минимальное количество лиц, совершающих групповое посягательство, согласно учению о соучастии – двое и более лиц»¹.

Следует выразить солидарность с позицией Д.В. Гаглыева, говорящего о том, что вопрос о понятии «массовости» является открытым². С какого количества участников мероприятие будет считаться массовым? Ответ на данный вопрос частично был дан в Постановлении Конституционного суда РФ, в котором указывалось, что понятие «массовость» участников публичных мероприятий презюмирует невозможность точного (арифметического) подсчета возможного количества участников этих акций³. То есть число участников не должно быть строго определенным. Изложенная позиция суда, по нашему мнению, является спорной, так как не установлен даже нижний порог

¹ Розенко С.В. Массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ): история развития и проблемы совершенствования // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 30.

² Гаглыев Д.В. К вопросу об ответственности за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 78.

³ По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова: постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

(численность участников) массовой акции, что не позволяет установить сам момент возникновения соответствующих правоотношений и возникающие одновременно с этим правовые последствия.

Признак массовости, как один из ключевых элементов объективной стороны административного правонарушения закреплён в статье 20.2.2 КоАП РФ «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка»¹. Для того чтобы состав правонарушения был окончательным, необходимо установить критерий «массовости» одновременного пребывания или передвижения граждан. Анализ решений районных судов по указанному выше правонарушению позволяет сделать вывод, что минимальное количество участников массовой акции должно быть не менее 5 человек.

Например, как было установлено в суде, в соответствии с протоколом об административном правонарушении, У. 03 марта 2022 года с 19 до 20 часов, находясь по адресу: Санкт-Петербург, Невский пр., д. 35, у выхода станции метро "Гостиный Двор", принимала добровольное участие в массовом одновременном пребывании граждан в общественном месте, не являющимся публичным мероприятием, в количестве около 500 человек, при этом расстояние между его участниками составляло менее 1 метра, повлекшее нарушение санитарных норм и правил, установленных п. 6.2 Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30.03.2020 N 9 "О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-2019", а также своими действиями создавала помехи движению граждан, доступу граждан к входу в метрополитен, проходу граждан к жилым помещениям. В связи с допущенными нарушениями санитарных норм и правил, информация о выявленном нарушении была доведена до участников данного мероприятия, в том числе до У., сотрудником полиции - старшим инспектором ООП УМВД России по Центральному району Санкт-Петербурга Б., однако данное

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 (ред. от 28.05.2022) // Российская газета. 2001. № 256. 31 декабря.

требование У. проигнорировала, несмотря на то, что на прекращение данных противоправных действий у участников данного мероприятия, в том числе у У., было не менее трех минут, при этом, в ее действиях отсутствуют признаки уголовно наказуемого деяния.

Установленные судом обстоятельства совершения У. административного правонарушения нашли свое подтверждение совокупностью приведенных в постановлении доказательств, которым суд дал полную и объективную оценку, обоснованно квалифицировав ее действия по ч. 1 ст. 20.2.2 КоАП РФ¹.

Еще одним из способов установления массовости соответствующей акции является ее зависимость от места проведения и одновременного нахождения определенного количества участников. Нормативно установлены следующие категории мест одновременного массового пребывания граждан²:

1 категория – место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться более 1000 человек;

2 категория – место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться от 200 до 1000 человек;

в) 3 категория – место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться от 50 до 200 человек.

Таким образом, минимальным пороговым значением признания массовости нахождения людей в конкретном месте, согласно тексту представленного документа, является цифра в 50 человек. Несколько иное пороговое значение массовости приведено в приказе МЧС России. Массовой признается возможность нахождения на определенной территории не менее 100

¹ Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 01.06.2022 № 16-3384/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

² Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий): постановление Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272 // СЗ РФ. 2015. № 14. ст. 2119.

человек, и к таким местам отнесены остановки транспорта, выходы со станций метро, рынки, ярмарки, стадионы и т.д.

Проведенный анализ подтверждает неоднозначность подходов к определению понятия «массовость», что в принципе оправдано самой сущностью массовых акций, их динамизмом. Однако объективно требуется установить минимальное количество участников, при котором мероприятие будет считаться массовым. Нормативно это можно закрепить в примечании к статье 20.2.2 КоАП РФ, изложив его в следующей редакции: «Одновременное пребывание и (или) передвижение граждан в общественных местах признается массовым при количестве участников 5 и более человек».

Оснований для классификации массовых акций множество. Прежде всего все массовые акции разделяются на два больших вида: массовые и публичные мероприятия.

При этом разновидности публичных мероприятий прямо закреплены в статье 2 ФЗ № 54¹ и сложности в типизации не представляют. Законом к публичным мероприятиям отнесены: собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование либо различные сочетания указанных форм.

Совершенно иная ситуация в силу отсутствия должной правовой регламентации сложилась с иными массовыми мероприятиями, не имеющими четкой классификации, что затрудняет глубокое исследование их понятия, сущности и содержания.

Следует отметить наличие довольно расплывчатых формулировок ФЗ № 54 в части определения целей публичных мероприятий. В качестве таковых выступают выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Исходя из приведённых формулировок, может сложиться спорное мнение об отнесении любого массового мероприятия к числу публичных. По нашему мнению, к

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. 2004. № 131. 23 июня.

публичным мероприятиям следует относить лишь те, явной целью которых выступает выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований. Как связать указанные цели с содержанием, например, спортивных, религиозных массовых мероприятий, не ясно. Сказанное позволяет нам согласиться с мнением А.И. Иванова, который справедливо указывает, что ни одно религиозное мероприятие нельзя охарактеризовать как совпадающее с разновидностями публичных мероприятий по смыслу ФЗ № 54¹.

Таким образом, к иным массовым мероприятиям необходимо относить массовые акции, выпадающие за рамки правового регулирования ФЗ № 54.

В число таковых, исходя из их содержания и направленности, можно включить следующие:

Массовые физкультурно-спортивные мероприятия. В подобной формулировке это закреплено в Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»². Это могут быть соревнования по различным видам спорта, чемпионаты, олимпиады, автогонки и т.д.

Культурно-массовые мероприятия. Упоминание о данном виде массовых акций встречается в Приказе Минобрнауки России от 27 октября 2014 г. № 1356 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 51.02.02 Социально-культурная деятельность (по видам)».

По мнению М.Н. Малеиной, к культурно-массовым мероприятиям можно отнести карнавалы, фестивали, праздничные концерты, народные гулянья, фейерверки, авиашоу и т.д.³.

¹ Иванов А.О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2. С. 177.

² О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федеральный закон от 4.12.2007 № 329-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

³ Малеина М.Н. Правовое регулирование оказания услуг по организации и проведению массовых культурно-зрелищных мероприятий в открытых общественных местах // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 34.

Религиозные мероприятия. Согласно требованиям Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹ это религиозные обряды и церемонии, которые могут иметь огромное количество участников. Сказанное можно подтвердить весьма красноречивым примером. Так, 1-3 сентября 2017 г., по данным ГУ МВД России по г. Москве, на праздновании Курбан-байрама возле Московской соборной мечети собралось около 300 тыс. верующих².

Массовые общественно-политические мероприятия. Упоминаются как отдельная разновидность массовых акций в Законе Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». М.М. Туркин к общественно-политическим мероприятиям относит конгрессы, симпозиумы, конференции³. Соглашаясь с позицией названного автора, по нашему мнению, к подобным мероприятиям можно отнести учредительный съезд политической партии.

Приведенная выше классификация опирается на содержательную их составляющую, что доказывает высказанное нами суждение о двойственности массовых акций и наличии в их структуре многих подвидов. Например, Д.А. Коротченков по законности проведения выделяет правомерные и неправомерные массовые акции, относя к числу последних массовые действия, грубо нарушающие общественный порядок. Следует не согласиться с данной точкой зрения и сослаться на мнение И.С. Полянской, которая считает, что «любое публичное мероприятие, независимо от целей, должно быть мирным, то есть не носить насильственного или подстрекательского характера»⁴. Данное утверждение является более логичным, так как противозаконные групповые

¹ О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ // Российская газета. 1997. 1 окт. № 190.

² URL: <https://echo.msk.ru/news/2047480-echo.html>. (дата обращения: 29.07.2022).

³ Административная деятельность полиции: учебное пособие. М.: ДГСК МВД России, 2019. С. 632.

⁴ Полянская И.С. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 17.

акции будут являться не разновидностью массовых мероприятий, а преступлением или административным правонарушением.

Интересное аргументированное мнение о спонтанных массовых мероприятиях (флешмобах) как о разновидности массовых акций высказали Н.М. Тюкалова и Т.А. Карпенко. Они считают, что под флешмобами понимаются открытые, мирные, доступные каждому проводимые без оружия акции, которые имеют заранее определенную цель, характеризуются единым замыслом их участников и свободным доступом граждан к ним. Данные акции проводятся без предварительного уведомления и не должны приводить к нарушениям общественного порядка. Схожее суждение, применимое к спонтанным собраниям, выразил А.Е. Вашкевич. Е.А. Рязанова предлагала законодательно закрепить процедуру уведомления о проведении флешмоба¹.

Заслуживает внимания и точка зрения А.М. Кононова, С.Г. Пожидаева, выделяющих крупномасштабные массовые мероприятия (численностью участников свыше 100 тысяч) как объект обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что массовые акции имеют множество вариантов классификации, основанных на различных критериях. Можно наблюдать полную свободу авторских мнений на этот счет, что определяется отсутствием легальной дефиниции и вызывает дискуссии.

§2. Понятие и характеристика административно-правового режима организации и проведения массовых мероприятий

Административно-правовой режим организации, подготовки и последующего проведения массовых (публичных) мероприятий, применимо к теме проводимого исследования можно рассматривать в качестве установленного действующими законодательными и подзаконными нормативно

¹ Рязанова Е.А. Правовое регулирование флешмоба // Вестник ТвГУ. 2021. № 1. С. 168.

– правовыми актами порядка организации, подготовки и последующего проведения массовых (публичных) мероприятий, который призван обеспечивать реализацию отдельными гражданами, юридическими лицами и общественными объединениями имеющихся у них прав на проведение массовых (публичных) акций.

Следует более подробным образом раскрыть сущность, структуру и особенности рассматриваемого нами административного режима.

Основной целью данного административного режима является упорядочивание соответствующих общественных отношений, которые складываются в ходе реализации конституционного права граждан и общественных формирований на проведение различного рода массовых мероприятий, включая предотвращение и устранение возможных негативных процессов в данной сфере. Таким образом, в качестве одного из определяющих предназначений указанного административного режима выступает предупреждение возможного противоправного поведения во время массовых (публичных) мероприятий.

К числу его первоочередных задач могут быть отнесены следующие:

- создание соответствующей нормативно – правовой базы, которая способствовала бы эффективной регламентации таких важных с точки зрения общественной безопасности правовых отношений, учитывая и принцип оптимальности их регулирования;

выработка и внедрение в практическую деятельность представляющих достаточную эффективность на современном этапе форм и методов деятельности ключевых субъектов рассматриваемых нами административно – правовых отношений;

налаживание и совершенствование механизма организации взаимодействия между участвующими в организации и проведении массовых мероприятий субъектами.

В качестве одного из самых ключевых элементов рассматриваемого нами административно – правового режима следует выделить его объект, у которого,

как нам представляется, имеется достаточно сложный и двойной характер, представляемый с одной стороны общественными отношениями в сфере реализации гражданами их конституционного права на проведение массовых (публичных) мероприятий, а с другой стороны общественными отношениями, возникающими в сфере обеспечения надлежащего уровня правопорядка и общественной безопасности.

Все возможные участники (или субъекты) рассматриваемого административно-правового режима могут быть разделены на три следующие основные группы:

Субъекты, в отношении которых собственно и устанавливается соответствующий административно-правовой режим, к числу которых относятся организаторы массовых (публичных) мероприятий и их непосредственные участники. Здесь же следует также выделить и аффилированных лиц, в качестве которых можно рассматривать собственников и иных законных владельцев тех мест, которые используются для проведения массовых (публичных) мероприятий.

Субъекты, обеспечивающие общественный порядок и общественную безопасность в ходе массовых (публичных) мероприятий, к числу которых в первую очередь относится полиция.

Различные органы исполнительной власти федерального уровня и на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, а также органы муниципальной власти и местного самоуправления, которые тем или иным образом вовлекаются в процессы, связанные с обеспечением реализации гражданами и общественными организациями их прав на проведение массовых (публичных) мероприятий.

Наличие определенных пробелов в нормативном регулировании правоотношений, образующихся в сфере массовых (публичных) мероприятий, негативным образом отражается и на определении конкретного правового статуса тех или иных участников данных правовых отношений. В частности, на уровне федерального законодательства отсутствует должная регламентация

отдельных разновидностей массовых мероприятий, таких как культурно-зрелищные, рекламные или коммерческие акции. На указанные обстоятельства, в том числе и на необходимость законодательной регламентации вопросов, связанных с обеспечением безопасности в ходе проведения вышеуказанных массовых акций, обращалось внимание и в пояснительной записке к подготовленному законопроекту «Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации»¹. Между тем, в настоящее время из всего многообразия возможных массовых (публичных) акций административно-правовое регулирование в определенной степени получило только лишь сущностное содержание правового статуса организаторов и иных участников спортивных мероприятий.

Итак, в качестве возможных организаторов различных массовых (публичных) мероприятий могут выступать как отдельные физические лица, так и коллективные образования, наделенные статусом юридического лица.

К числу возможных коллективных субъектов, в первую очередь, следует отнести различные общественные объединения, включающие в себя официально зарегистрированные политические партии и религиозные организации. При этом, следует отметить, что вышеназванные коллективные субъекты не должны быть ликвидированными в установленном законом порядке², а осуществляемая такими организациями деятельность не должна находиться под запретом на территории России.

В качестве индивидуальных субъектов выступают отдельные граждане России, поскольку соответствующим правом на организацию массовых (публичных) мероприятий наделены только физические лица, имеющие гражданство Российской Федерации. При этом, указанные лица должны не только иметь гражданство РФ, но также и соответствовать определенным дополнительным требованиям. В том числе, они не должны быть признанными

¹ Законопроект № 942424-6 «Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: / <http://asozd2.duma.gov.ru/> (дата обращения: 29.07.2022).

² Ст. 26 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»

в установленном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными лицами, не должны отбывать наказание в виде лишения свободы на определенный срок. Кроме этого, организатором массового (публичного) мероприятия не может являться физическое лицо, у которого имеется не снятая или не погашенная судимость по целому ряду преступлений, либо считающееся привлеченным к административной ответственности за совершение отдельных видов административных правонарушений.

В действующем законодательстве прописан и определенный возрастной ценз для организаторов различного рода массовых (публичных) мероприятий, составляющий 18 лет для организаторов таких видов массовых мероприятий, как демонстрации, шествия, пикетирования, и 16 лет для лиц, занимающихся организацией проведения митингов и собраний. Имеющаяся в законе и не совсем логичная двойственность при установлении возрастных ограничений подвергалась критике со стороны целого ряда исследователей данного вопроса¹.

Имеющийся у организатора массового (публичного) мероприятия соответствующий правовой статус подразумевает наличие у данного лица определенной совокупности как прав так и обязанностей.

Так, в соответствии с положениями ФЗ № 54² организатор наделяется правами на:

проведение в соответствии с порядком, предусмотренном действующим законодательством, массовых (публичных) мероприятий различного вида;

проведение соответствующей публичной агитации в формах, которые не запрещены действующим законодательством;

наделение отдельных определенных им участников проводимого массового (публичного) мероприятия полномочиями по выполнению некоторых функций распорядительного характера;

¹ Бачурин А.Г. Возраст организатора массового публичного мероприятия // Мир науки, культуры, образования. 2019. № 1 (50). С. 239.

² О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. 2004. № 131.23 июня.

сбор добровольных пожертвований и подписей, а также получение соответствующих резолюций;

использование в ходе проведения массового (публичного) мероприятия звукоусиливающей аппаратуры и технических средств;

осуществление в ходе массового (публичного) мероприятия взаимодействия с уполномоченными должностными лицами правоохранительных органов, в том числе и по вопросам, связанным с удалением с места проведения массового (публичного) мероприятия тех лиц, которые не выполняют законных требований организаторов данного мероприятия.

К числу обязанностей организатора относятся следующие:

в соответствии с процедурой, установленной действующим законодательством, своевременно подавать в уполномоченный орган уведомления о предстоящем проведении конкретного массового (публичного) мероприятия;

в определенный законом срок (не позднее трех дней) информировать уполномоченные органы региональной или муниципальной власти о результатах рассмотрения поступивших от них предложений, связанных с изменением первоначально запланированного места или времени проведения конкретного массового (публичного) мероприятия;

принимать необходимые и достаточные меры для неукоснительного соблюдения всех ранее заявленных параметров проведения конкретного массового (публичного) мероприятия;

в рамках имеющихся у него полномочий обеспечивать соблюдение общественного порядка и безопасности в ходе массового мероприятия, оказывая необходимое содействие представителям власти и выполняя при этом все их законные требования и рекомендации;

неукоснительно соблюдать предельно допускаемые нормы нахождения граждан в месте проведения массового (публичного) мероприятия, при этом

принимать меры по недопущению превышения численности участников мероприятия над предварительно заявленным их количеством;

о прекращении или приостановлении дальнейшего проведения массового (публичного) мероприятия в кратчайший срок уведомлять об этом участников данного мероприятия;

иметь при себе видимый отличительный знак, который позволяет идентифицировать его в качестве организатора проходящего массового (публичного) мероприятия;

не проводить массовое (публичное) мероприятие в случаях выявленных нарушений, связанных с процедурой предварительного уведомления, как - то в связи с неподачей такого уведомления или нарушением установленных сроков его подачи, при несогласовании компетентными органами конкретного места, времени или предполагаемого маршрута массового (публичного) мероприятия.

Приведенная выше совокупность прав и обязанностей, имеющих у организаторов массового (публичного) мероприятия свидетельствует о наличии у него достаточно значимого правового статуса в рассматриваемых правовых отношениях. Указанный статус находит свое подтверждение также и в повышенной степени возлагаемых на организатора различных видах юридической ответственности.

Например, около 22.00 час. 24 декабря 2020 года в объекте спорта М. по адресу: <адрес>, на основании договора аренды переданного во временное владение и пользование ООО "N" для организации и проведения спортивно-зрелищного мероприятия 24-25 декабря 2020 года, при проведении официального международного турнира по смешанным единоборствам "N", включенного в Единый календарный план физкультурных, спортивных и массовых спортивно-зрелищных мероприятий адрес на 2020 год (реестр N), ГБУ г. Москвы "СК "Мегаспорт" Департамента спорта г. Москвы, являясь правообладателем данного объекта спорта, в нарушение требований пунктов Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, утвержденных Постановлением Правительства Российской

Федерации от 18 апреля 2014 года N 353, не обеспечило соблюдение Правил безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, в ходе награждения участников турнира в связи с возникшим между гостями конфликтом произошла массовая драка, чем совершено административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 20.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

Указанная значимость, по нашему мнению, обуславливает необходимость законодательного закрепления понятия «организатор публичного мероприятия».

При этом, к качеству организатора публичного мероприятия должно расцениваться как физическое так и юридическое лицо, которое в соответствии с положениями действующего законодательства наделено полномочиями и определенной ответственностью в части организации, подготовки и последующего проведения какого – либо публичного мероприятия.

Наряду с организаторами публичных мероприятий, обязательными субъектами являются его участники, чей правовой статус также закреплен на законодательном уровне. Каких-либо особых критериев к участнику публичного мероприятия, кроме добровольности участия, не установлено. Ими могут быть граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений. В научной литературе поднимался вопрос и о возрасте участников, включении в их число иностранных граждан. Так, Ю.А. Дмитриев говорил о необходимости закрепления минимального возраста участников публичного мероприятия – 18 лет, так как именно с этого возраста наступает полная дееспособность по российскому законодательству². По нашему мнению, возраст участников должен быть не менее 16 лет, соответствуя возрасту административной ответственности, в том числе и по ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации

¹ Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.06.2022 N 16-2191/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

² Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). 4-е изд., изм. и доп. М.: Проспект, 2020. 160 с.

либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования».

Что касается иностранных граждан, то прямого запрета на их участие в публичных мероприятиях нет, так как они могут являться членами общественных или религиозных объединений. Иностранные граждане не могут участвовать лишь в мероприятиях, преследующих политические цели, поскольку не вправе быть членами политических партий.

Участники публичных мероприятий наделены ФЗ № 54 следующими правами:

принимать участие в коллективных действиях, в том числе в обсуждении и принятии решений, исходя из целей публичного мероприятия;

использовать не запрещенные законом символику, средства агитации;

по итогам публичного мероприятия принимать и направлять резолюции, требования, обращения в органы государственной власти, местного самоуправления, иные органы, в том числе международные, в общественные и религиозные объединения.

Реализация названных прав должна соотноситься со следующими, закрепленными ФЗ № 54 обязанностями:

выполнять законные требования организатора, уполномоченных им лиц, уполномоченных представителей органов исполнительной власти и сотрудников органов внутренних дел;

не нарушать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия;

при проведении публичных мероприятий с использованием транспортных средств соблюдать требования транспортной безопасности и безопасности дорожного движения.

Кроме того, участникам запрещено скрывать свои лица, иметь при себе оружие или предметы, которые могут быть использованы в качестве такового, опасные вещества, предметы, изделия, распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, находиться в состоянии опьянения.

Также в качестве особых участников публичных мероприятий выделяются журналисты, работающие на основании редакционного удостоверения и обязанные иметь видимый отличительный знак представителя СМИ. При этом на журналистов распространяются обязанности иных участников публичных мероприятий.

Резюмируя изложенное выше, следует сказать, что правовой статус организаторов и участников характеризуется существованием определенных запретов и ограничений, направленных на устранение возможностей для противоправного поведения, злоупотребления правом на массовые публичные мероприятия.

По нашему мнению, кроме организаторов и участников публичных мероприятий, следует выделять в качестве самостоятельных субъектов собственников и (или) арендаторов мест их проведения.

Заметное место в системе субъектов АПР занимают органы государственной власти различного уровня. Их основная задача – обеспечение реализации права граждан на массовые и публичные мероприятия.

Согласно требованиям ФЗ № 54 содействие в реализации названного права должны оказывать органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, которые прямо уполномочены на это законом, и их представители.

Вместе с тем органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления вправе отказывать в согласовании публичного мероприятия, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с законом не может быть организатором, либо если в качестве места проведения мероприятия указано место, где его проведение запрещено.

Все вышеперечисленные участники изучаемых правоотношений должны следовать определенным правилам поведения – режимным правилам. Согласимся с мнением А.А. Долгополова, который полагает, что режимные

правила – это совокупность установлений, модель поведения субъектов, объектов режимного регулирования¹.

Наряду с режимными правилами, как и другими составляющими, важная роль принадлежит системе гарантий реализации административно-правового режима (правовым гарантиям). Существует точка зрения о различных видах правовых гарантий режимного регулирования: юридических; организационных; информационных; материально-технических и иных.

Таким образом, административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий создает необходимые условия для благоприятного развития общественных отношений, складывающихся при реализации коллективными и индивидуальными субъектами своего права и на массовые и публичные мероприятия, тем самым делает их упорядоченными, организует и регулирует их, обеспечивает необходимой защитой.

§3. Понятие правопорядка и механизма его обеспечения при подготовке и проведении массовых мероприятий

В предыдущем параграфе отмечалось, что процесс организации и проведения массовых и публичных мероприятий, реализуется в рамках особого административного правового режима. Введение в действие указанного режима оправдано тем, что вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности являются неотъемлемыми элементами общественных отношений, складывающихся при организации и проведении массовых и публичных мероприятий.

Социальная функция массовых и публичных мероприятий как раз и заключается в возможности выражения общественной активности гражданами в рамках существующего правового поля. Реализация указанной функции должна происходить в обстановке общественного спокойствия и порядка, охраняемой

¹ Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 19.

административно-правовым режимом. Причем данный режим, направленный на обеспечение правопорядка, вводится в действие и функционирует, путем формирования особого административно-правового механизма.

Правопорядок, в таком случае, есть обязательное условие для беспрепятственного функционирования названных правоотношений.

Таким образом, данный административно-правовой режим фактически является основой механизма обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий.

Подчеркнем, что действие административно-правового механизма обеспечения правопорядка имеет ярко выраженную правоохранительную направленность. Системный характер данной деятельности обуславливает необходимость рассмотрения теоретических основ и характеристики механизма обеспечения правопорядка при массовых и публичных мероприятиях.

Существующие научные подходы в осмыслении правопорядка как юридической категории позволяют выделить ряд тенденций.

Во-первых, правопорядок трактуется как синоним общественного порядка (в узком смысле).

Во-вторых, правопорядок рассматривается как составная часть общественного порядка.

В-третьих, правопорядок представляется как основа общественного порядка, позволяющего определить его содержание и сущность.

В-четвертых, общественный порядок, исходя из его административно-правового понимания, может трактоваться только как правовой порядок, устанавливаемый и поддерживаемый административно-правовыми нормами¹. Обозначенной позиции придерживается и автор данного исследования.

Содержание правопорядка представляется нам как система правовых и неправовых средств (элементов) воздействия на соответствующие общественные отношения с целью установления и поддержания правомерного

¹ Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 34.

поведения субъектов, конечный итог которого – реализация права граждан на массовые и публичные мероприятия. В свете изложенного немаловажным является теоретическое осмысление такой юридической категории, как «правомерное поведение».

Опираясь на приведенные в литературе суждения, в дефиниции «правомерное поведение» можно вычленить основные составляющие:

это всегда действия определенных субъектов;

данные действия базируются на нормах права;

субъекты могут быть как коллективными, так и индивидуальными;

действия субъектов основываются на имеющихся правах, в рамках существующих обязанностей;

государство выступает в качестве гаранта их реализации¹.

Таким образом, правомерное поведение в исследуемой сфере представляется нам как поведение коллективных и индивидуальных субъектов, реализующих свое право на массовые и публичные мероприятия, при соблюдении обязанностей выполнения действующих правовых предписаний.

Неправомерное (противоправное) поведение в сфере массовых и публичных мероприятий представляется нам как поведение субъектов соответствующих правоотношений, нарушающее действующие правовые предписания, негативно влияющее на данную сферу общественных отношений, за которое установлена юридическая ответственность. При этом большое значение имеют нормы законодательства, устанавливающие административную ответственность. В качестве ярких примеров можно привести следующие деяния:

воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Ответственность за это установлена статьей 5.38 КоАП РФ «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»;

¹ Воронин Д.В. Психолого-правовые аспекты правомерного поведения личности // Юридическая психология. 2021. № 4. С. 20.

организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия. Ответственность предусмотрена частью 2 статьи 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»;

нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Данное нарушение влечет ответственность по статье 20.31 КоАП РФ;

нарушение организатором официального спортивного соревнования или собственниками, пользователями объектов спорта правил обеспечения безопасности. Ответственность закреплена в части 1 статьи 20.32 КоАП РФ «Нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований».

Например, как установлено судами и следует из материалов дела, С. 10 октября 2020 года в период с 14 часов 30 минут до 14 часов 50 минут, находясь на площади им. В.И. Ленина в городе Хабаровске, принимала участие в несанкционированном публичном мероприятии в форме митинга в поддержку бывшего Губернатора Хабаровского края Ф., с количеством участников мероприятия около 300 человек, создавая массовость, привлекая внимание граждан. На неоднократные и законные требования сотрудников полиции о прекращении противоправных действий не реагировала, продолжая участие в несанкционированном мероприятии, в составе группы, создавая массовость и привлекая внимание граждан.

10 октября 2020 года в 15 часов 30 минут С. была доставлена в отдел полиции N 1 УМВД России по городу Хабаровску.

10 октября 2020 года в 18 часов 00 минут составлен протокол 27 АЗ N 0146451 об административном задержании С., которая была доставлена 10 октября 2020 года в 15 часов 30 минут за совершение правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 20.2 КоАП РФ, для составления протокола об

административном правонарушении и рассмотрения в суде. Отметка о времени и дате освобождения в протоколе отсутствует.

10 октября 2020 года в 18 часов 10 минут в отношении С. составлен протокол 27 ХК N 209451 об административном правонарушении, предусмотренном частью 5 статьи 20.2 КоАП РФ.

Постановлением Индустриального районного суда города Хабаровска Хабаровского края от 15 октября 2020 года С. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 20.1 КоАП РФ, с назначением административного наказания в виде обязательных работ на 30 часов.

Принимая решение об отказе в удовлетворении административных исковых требований, суд первой инстанции указал, что задержание С. с ее доставлением в ОП N 1 УМВД России по городу Хабаровску, произведенное сотрудниками органов внутренних дел с целью составления протокола об административном правонарушении, а также с тем, чтобы лицо предстало перед судом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения, является законным и обоснованным.

Отменяя данное решение суда первой инстанции, и принимая новое решение об удовлетворении заявленных требований С. частично, суд апелляционной инстанции указал, что поскольку С. по требованию сотрудников полиции добровольно свои противоправные действия не прекратила и имелась необходимость совершения в отношении нее процессуального действия - составления протокола об административном правонарушении, то применение в отношении С. меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде административного задержания является законным. Однако, суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что поскольку С. была привлечена к административной ответственности по части 5 статьи 20.2 КоАП РФ срок, санкция за совершение которого не содержит наказания в виде административного ареста, то в соответствии с частью 1 статьи 27.5 КоАП РФ, у сотрудников полиции отсутствовали основания для административного

задержания С. на срок, превышающий три часа, с момента ее доставления в отдел полиции, т.е. с 15 часов 30 минут 10 октября 2020 года.

Судебная коллегия суда кассационной инстанции нашла данный вывод суда апелляционной инстанции преждевременным и указала на то, что заслуживает внимания довод кассационной жалобы УМВД России по городу Хабаровску о том, в тот же день (10 октября 2020 года) в отношении С. было составлено несколько протоколов об административном правонарушении, в том числе протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 6.1 статьи 20.2 КоАП РФ, и что задержание на срок превышающий три часа было проведено в рамках данного правонарушения. Указанный довод подлежит проверке судом с истребованием соответствующих доказательств¹.

Эти и многие другие деяния могут быть вариантами противоправного поведения, нарушающего правопорядок на массовых акциях.

Таким образом, проведенный анализ понятия правопорядка, его сущности, содержания, функций и принципов позволяет нам рассматривать правопорядок на массовых и публичных мероприятиях как собирательную категорию, в которой можно выделить следующие элементы:

это результат точного и полного исполнения юридических принципов и правовых норм, устанавливающих порядок подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий;

это конечный позитивный результат реализации права граждан на массовые и публичные мероприятия.

Дальнейший анализ понятийно-категориального аппарата делает необходимым рассмотрение термина «обеспечение правопорядка».

Обеспечение правопорядка – одна из ключевых функций и задач государственных органов, в реализации которых задействованы все его органы. Изложенное можно ярко подтвердить словами В.С. Нерсисянца, убедительно

¹ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2022 № 88а-2337/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

доказывающего, что государство есть институт, обеспечивающий надлежащий государственно-правовой порядок решения поставленных перед ним задач¹.

Административно-правовой механизм обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях – это комплекс применяемых уполномоченными органами власти административно-правовых средств управленческого воздействия на общественные отношения, складывающиеся при подготовке, организации и проведении массовых и публичных мероприятий с целью обеспечения стабильного правопорядка.

При этом под административно-правовыми средствами следует считать систему административно-правовых норм и административных процедур (действий), реализуемых уполномоченными субъектами и оказывающих регулирующее воздействие на поведение участников в сфере массовых и публичных мероприятий.

Например, как следует из материалов дела, О. участвовал в несогласованном публичном мероприятии (конное шествие) с группой граждан, демонстративно выкрикивающих лозунги "это наша земля, нам не нужно никакого разрешения на проведение мероприятия", проведение которого не было согласовано органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Фактические обстоятельства дела об административном правонарушении подтверждаются собранными доказательствами, в том числе, протоколом об административном правонарушении, рапортом должностного лица ОМВД России о выявлении им на территории группы граждан в количестве 29 человек, передвигающихся на лошадях, намеревавшихся посетить могилу чеченского Имама Шамиля - Байсангура Беноевского, среди которых находился О., данное мероприятие не было согласовано с администрацией района; рапортом УУП о выявлении О., нарушившего установленный порядок проведения публичного мероприятия, показаниями сотрудников ОВД о том, что они по указанию

¹ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М.: Проспект, 2018. С. 258.

руководства выехали навстречу конной колонне, которая двигалась в сторону Республики Дагестан. Колонна была остановлена сотрудниками полиции, им было разъяснено о том, что публичное мероприятие несогласованно с уполномоченным органом, поэтому необходимо прекратить незаконные действия, несмотря на это участники мероприятия проигнорировали их требования и продолжили свой путь. По пути следования участники шествия выкрикивали лозунги различного содержания, фотоматериалом, содержащим как снимки общих планов несогласованного публичного мероприятия на кладбище, так и передвижение конной колонны с использованием флагов, диском с видеозаписью и иными доказательствами.

Непосредственно на кладбище около могилы наиба Имама Шамиля - Байсунгура Беноевского группой граждан осуществлено прохождение по заранее определенному маршруту с флагами Чеченской Республики в целях привлечения внимания к указанному событию, участие О., в нем подтверждается, и безусловно проведение данного мероприятия требовало от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников религиозного мероприятия, так и других граждан. Следовательно, участие в таком несогласованном в установленном порядке мероприятии и невыполнение требования сотрудников полиции о прекращении несанкционированного шествия образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч.5 ст. 20.2 КоАП РФ.

При этом, вопреки доводам О., нарушений при возбуждении в отношении него дела об административном правонарушении не допущено. Как усматривается из материалов дела, протокол об административном правонарушении составлен в присутствии О., от подписания в указанном процессуальном документе, в том числе в графах о разъяснении ему прав, о получении копии протокола он отказался, о чем в сделаны соответствующие записи. Порядок и срок давности привлечения О. к административной

ответственности соблюдены¹.

Вывод по главе: массовые мероприятия представляют собой значимые явления общественной жизни. Они являются важнейшими формами выражения волеизъявления граждан, реализации предоставленных им прав и удовлетворения различных социально-культурных интересов. Административно-правовыми отношениями в сфере массовых и публичных мероприятий следует понимать общественные отношения, урегулированные нормами административного права, возникающие при реализации конституционного права граждан собираться мирно и без оружия для различных (не противоречащих закону) целей, для выражения собственных интересов.

Организация и проведение массовых мероприятий происходит в рамках отдельного административно-правового режима, который представляет собой установленный действующим административным законодательством порядок организации и проведения массовых акций, обеспечивающий реализацию всеми заинтересованными субъектами своего права на массовые мероприятия.

ГЛАВА 2. ПОЛИЦИЯ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

§1. Компетенция полиции в сфере обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий

¹ Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2022 № 16-780/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

Ранее уже было отмечено то обстоятельство, что полиция традиционно рассматривается в качестве одного из основных субъектов в общем механизме обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых (публичных) мероприятий. Так, при упоминании о различных публичных мероприятиях, профессор В.Г.Булавчик подчеркивал, что именно «руководители органов внутренних дел должны осознавать, что для стабилизации массовых протестных настроений необходимо уравновесить притязания людей и возможности государства для их осуществления»¹.

Таким образом, успешность разрешения вопросов, касающихся организации и проведения различных мероприятий публичного характера самым непосредственным образом зависит от успешности деятельности органов и подразделений полиции, привлекаемых для охраны общественного порядка и обеспечения безопасности на данных мероприятиях.

Вышеуказанному виду административной деятельности свойственна достаточно яркая правоохранительная направленность и специфичность реализации, осуществляемой посредством принятия необходимых и своевременных мер по профилактике, выявлению и пресечению различного рода противоправных деяний. При этом достаточно очевидно, что успешность деятельности полицейских подразделений по обеспечению надлежащего уровня правопорядка во время массовых (публичных) мероприятий напрямую зависит и от таких факторов, как конкретный вид мероприятия, его масштабность, общественная значимость и т.п.².

Перейдем к рассмотрению компетенции полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на массовых

¹ Булавчик В.Г. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. 2020. № 12. С. 58.

² Бубнов С.В., Звягин М.М., Марьян Г.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 25.

(публичных) мероприятиях. В соответствии с устоявшимися в науке представлениями под компетенцией понимается определенная совокупность установленных действующим законодательством и подзаконными нормативно-правовыми актами функций и задач, а также связанных с ними прав и обязанностей определенных государственных органов и их должностных лиц, а также общественных организаций. Например, Д.Н.Бахрах под компетенцией подразумевает совокупность определенных обязанностей и прав, наличие которых связано с осуществлением полномочий государственной власти, а также подведомственность, представляющую собой конкретный круг тех вопросов, на разрешение которых распространяются предоставленные властные полномочия¹.

Непосредственные задачи полиции в рассматриваемой сфере административной деятельности хотя и не отражены напрямую в нормативно – правовых актах, но вполне определенно выделяются при проведении анализа современного законодательства, и в первую очередь Федерального закона «О полиции». При этом указанные задачи применительно к обеспечению правопорядка в ходе массовых (публичных) мероприятий все же требуют некоторой их конкретизации.

В первую очередь, на полицию возлагается защита жизни и здоровья граждан, которые принимают непосредственное участие в массовом (публичном) мероприятии или являются его зрителями. Можно с сожалением констатировать, что на современном этапе массовые (публичные) мероприятия в связи с отдельными особенностями их проведения и возрастающими рисками могут привести к серьезным угрозам для жизни и здоровья их участников и посторонних граждан. Очень ярким и печальным примером подобного негативного развития событий являются факты кровопролития на территории Украины, имевшие место в 2013-2014 годах, когда в ходе проведения протестных массовых акций погибло и получило ранения различной степени

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах - 3-е изд., изм. доп. М.: Норма, 2018. С.58.

тяжести большое количество граждан. Из опыта современной российской действительности можно упомянуть о массовых беспорядках, которые возникли в процессе проведения публичного митинга на Болотной площади г. Москвы, в результате чего получили ранения различной степени тяжести около 20 сотрудников органов внутренних дел¹.

Для защиты жизни и здоровья граждан полиция имеет право променять отдельные меры государственного принуждения, такие как оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, а также право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Однако полиции запрещено применять специальные средства и, тем более, огнестрельное оружие при пресечении публичных мероприятий ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.

Таким образом, полиция обязана не допустить, пресечь, минимизировать те негативные явления, в результате которых могут пострадать люди, обеспечив при этом безопасность самих сотрудников.

Во-вторых, важнейшая задача полиции – защита прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства. Бесспорно, что «российская полиция реализует правоприменительную деятельность по самому широкому спектру вопросов, каждый из которых самым непосредственным образом касается обеспечения прав и свобод граждан»². В контексте нашего исследования речь идет о защите права граждан на проведение массовых акций и участие в них.

Для решения данной задачи, кроме всего прочего, полиция наделена правом составления административного протокола по статье 5.38 КоАП РФ за воспрепятствование организации, проведению публичных мероприятий либо

¹ Деловая газета «Взгляд» // URL:<http://vz.ru/news/2012/5/6/577687.html>. (дата обращения: 29.07.2022).

² Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 798.

участия в них, а также за принуждение к участию в них. Соответственно, полиция обязана пресекать данные противоправные деяния. Анализ практики применения статьи 5.38 КоАП РФ в деятельности полиции выявил определенные сложности¹ и необходимость совершенствования самой конструкции названной статьи. Ведомственная статистика МВД России показывает, что статья 5.38 КоАП РФ применяется достаточно слабо.

Правонарушения, связанные с воспрепятствованием проведению публичного мероприятия, квалифицируются по иным составам правонарушений (ст. 20.1, 20.2 КоАП РФ).

Также интервьюированием сотрудников полиции, задействованных в обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях, было установлено, что они встречались с фактами воспрепятствования проведению массовых мероприятий, не подпадающих под категорию публичных. Например, препятствование проходу религиозной процессии, блокирование входа на художественную выставку и т.д.

Учитывая изложенное, представляется необходимым изменение конструкции самой диспозиции статьи 5.38 КоАП РФ. Предлагается изложить её в следующей редакции:

«Статья 5.38. Нарушение законодательства о публичных и иных массовых мероприятиях

Воспрепятствование организации или проведению публичного или иного массового мероприятия, проводимого в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них —

¹ Бачурин А.Г. Административная ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Т II / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб, 2019. С. 101.

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей».

В-третьих, полиция должна противодействовать преступности, то есть уголовно - наказуемым деяниям, предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации¹. Кроме множества общеуголовных преступлений, которые могут иметь место на массовых и публичных мероприятиях, в качестве специализированных составов можно выделить такие деликты, как «массовые беспорядки» ст. 212 УК РФ, «неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» ст. 212.1 УК РФ.

Например, П. признан виновным и осужден за склонение и иное вовлечение лица в совершение массовых беспорядков.

Так, П. создал общественно-политическое движение "За новый социализм" и стал его лидером. После чего с участниками движения в сети Интернет создал сайт движения. П., используя возникшую в обществе социальную напряженность в связи с принятыми органами государственной власти и местного самоуправления ограничительными мерами для борьбы с распространением в Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV), решил совершить склонение и иное вовлечение лица в совершение массовых беспорядков, сопровождавшихся насилием.

С этой целью П., изготовил с привлечением неосведомленных о его преступных намерениях лиц, видео-аудиоматериалы со своим участием для последующего размещения на указанных Интернет-ресурсах. Используя техническое средство, подключенное к сети "Интернет", опубликовывал на своем канале "Ютьюб", ранее изготовленные видео-, аудио материалы, представляющие собой обращение П. к неограниченному кругу лиц.

В совокупности указанные материалы содержали высказывания П.,

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон №64-ФЗ от 24.05.1996 (ред. от 28.06.2022) // Российская газета. 1996. 6 - 8 июня.

которые побуждали участников движения и иных лиц из числа пользователей сети "Интернет" к совершению массовых беспорядков и участию в них под видом законных протестных митингов в субъектах Российской Федерации.

Высказывания П. содержали побуждения, в том числе:

- к участию в массовых политических собраниях, митингах, с требованиями окончательного ухода главы государства с государственной службы, освобождение от обязанностей Правительства Российской Федерации, а также действующих членов Государственной Думы Российской Федерации и проведение выборов на должность Президента Российской Федерации и в Парламент Российской Федерации ранее установленного срока;
- к смене действующей власти путем проведения политических собраний, митингов с участием большого количества людей;
- к возникновению массовых беспорядков, выражающих протест против власти;
- к выполнению действий, в результате которых глава государства покинет свою должность в течение текущего года;
- быть готовым к событиям, в результате которых обстановка в стране перестанет быть управляемой, в связи с чем могут возникнуть спонтанные неуправляемые массовые акции протеста против власти;
- быть готовым к любому развитию событий;
- к осуществлению деятельности, направленной на победу над представителями действующей власти;
- к массовым акциям, митингам, к перехвату власти, при условии выхода ситуации в стране из-под контроля по вине правительства страны;
- к подготовке и отправке людей для участия в массовых митингах с ранее заявленными требованиями.

Своими высказываниями П. склонял и вовлекал лиц в совершение массовых беспорядков, сопровождавшихся насилием, при этом используя в своих выступлениях высказывания о проведении мирных митингов, придавал таким образом вид законности своей противоправной деятельности.

Кроме этого, используя техническое средство, подключенное к сети "Интернет", П. провел видеоконференц-связь, в которой участвовали не менее семнадцати человек с одновременной трансляцией в прямом эфире. В ходе видеоконференц-связи П. публично распространил под видом достоверных сообщений заведомо ложную информацию, в том числе сообщил, что:

- существуют меры по принуждению людей сидеть дома, и они являются незаконными;
- больницы в настоящее время специально предназначены для лечения коронавируса;
- всех жителей города Москвы без исключения принудили безвыходно находиться по домам;
- правительство не контролирует распространение коронавируса на территории России;
- федеральная власть виновна в распространении коронавируса на территории России;
- федеральная власть вовремя не закрыла границы России и тем самым допустила распространение коронавируса на территории России;
- больницы не в состоянии выполнить прием посетителей, обратившихся не только в связи с коронавирусом, но и по любым другим причинам;
- меры по принуждению людей находиться дома вызваны тем, что больницы не в состоянии выполнить прием посетителей.

Данная трансляция была по указанию П. записана и размещена на видеохостинге "<данные изъяты>" с именем: "<данные изъяты>" под названием: "<данные изъяты>". Данную трансляцию просмотрели более чем 450 000 пользователей. При этом П. был достоверно осведомлен о том, что опубликованная видеозапись доступна для просмотра неограниченному кругу лиц в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", а информация, содержащаяся в ней, является недействительной¹.

¹ Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 10.03.2022 N 77-769/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

В рамках решения задачи по противодействию преступности на полицию возложена функция по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, розыску и задержанию лиц, их совершивших.

В-четвертых, задача полиции – эффективная охрана общественного порядка. Полиция обязана осуществлять данную деятельность совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий. Исполнение названной обязанности, обеспечивается правом полиции на проведение личного осмотра граждан и находящихся при них вещей, в том числе путем применения специальных технических средств (служебных животных), при проходе граждан в места проведения массовых акций. При отказе гражданина от проведения осмотра полиция вправе отказать в доступе в место проведения массовой акции.

Само проведение личного осмотра граждан и их вещей предполагает возможное участие организаторов публичных мероприятий, контролеров-распорядителей на спортивных мероприятиях, а также частных охранников. Логично, что применение названной меры требует наличия каких-либо фактических оснований¹. По нашему мнению, термин «личный осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей» фактически не отражает саму суть процедуры. На несовершенство данной нормы указывали Л.А. Копенкина, А.А. Смирнов, обращая внимание, что в административном праве отсутствует такое понятие, как личный осмотр².

В реальности при осмотре, проводимом на массовых акциях, уполномоченные на то субъекты могут охлопывать одежду граждан, ощупывать складки одежды, манжеты рукавов и т.д., то есть осуществлять физический контакт. Отличия рассматриваемой процедуры от личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства

¹ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2019. С.278.

² Копенкина Л.А., Смирнов А.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. 2019. № 4. С. 93.

по делу об административном правонарушении (ст.КоАП РФ) очевидны. Здесь большее сходство можно проследить в таких процедурах, как наружный досмотр, досмотр пассажиров, багажа.

Таким образом, наиболее оптимальным с точки зрения конструкции правовой нормы представляется закрепление термина «досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей», в частности в п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции». Это будет оправдывать применение физического воздействия к досматриваемым лицам.

Кроме проведения предупредительных мероприятий, к которым относится личный осмотр граждан и находящихся при них вещей, полиция обязана пресекать административные правонарушения, совершаемые как в месте проведения массовой акции, так и на прилегающей территории. К таковым прежде всего относятся правонарушения, связанные с нарушением законодательства о массовых и публичных мероприятиях. Компетенция должностных лиц полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях и применению административного задержания определяется ведомственным нормативным правовым актом¹.

Например, как следует из материалов дела, О. участвовал в несогласованном публичном мероприятии (конное шествие) с группой граждан, демонстративно выкрикивающих лозунги "это наша земля, нам не нужно никакого разрешения на проведение мероприятия", проведение которого не было согласовано органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Фактические обстоятельства дела об административном правонарушении подтверждаются собранными доказательствами, в том числе, протоколом об административном правонарушении, рапортом должностного лица ОМВД

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»: приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.07.2022).

России о выявлении им на территории группы граждан в количестве 29 человек, передвигающихся на лошадях, намеревавшихся посетить могилу чеченского Имама Шамиля - Байсангура Беноевского, среди которых находился О., данное мероприятие не было согласовано с администрацией района; рапортом УУП о выявлении О., нарушившего установленный порядок проведения публичного мероприятия, показаниями сотрудников ОВД о том, что они по указанию руководства выехали навстречу конной колонне, которая двигалась в сторону Республики Дагестан. Колонна была остановлена сотрудниками полиции, им было разъяснено о том, что публичное мероприятие несогласованно с уполномоченным органом, поэтому необходимо прекратить незаконные действия, несмотря на это участники мероприятия проигнорировали их требования и продолжили свой путь. По пути следования участники шествия выкрикивали лозунги различного содержания, фотоматериалом, содержащим как снимки общих планов несогласованного публичного мероприятия на кладбище, так и передвижение конной колонны с использованием флагов, диском с видеозаписью и иными доказательствами.

Непосредственно на кладбище около могилы наиба Имама Шамиля - Байсангура Беноевского группой граждан осуществлено прохождение по заранее определенному маршруту с флагами Чеченской Республики в целях привлечения внимания к указанному событию, участие О., в нем подтверждается, и безусловно проведение данного мероприятия требовало от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников религиозного мероприятия, так и других граждан. Следовательно, участие в таком несогласованном в установленном порядке мероприятии и невыполнение требования сотрудников полиции о прекращении несанкционированного шествия образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч.5 ст. 20.2 КоАП РФ.

При этом, вопреки доводам О., нарушений при возбуждении в отношении него дела об административном правонарушении не допущено. Как

усматривается из материалов дела, протокол об административном правонарушении составлен в присутствии О., от подписания в указанном процессуальном документе, в том числе в графах о разъяснении ему прав, о получении копии протокола он отказался, о чем в сделаны соответствующие записи. Порядок и срок давности привлечения О. к административной ответственности соблюдены¹.

Также в рамках выполнения задачи по охране общественного порядка во время проведения массовых акций полиция обязана обеспечивать безопасность движения транспорта и пешеходов. Для этого устанавливаются временные запреты на их передвижение, вводятся изменения в маршрутах движения.

В-пятых, на полицию возложена задача по охране собственности. Именно полиция обязана пресекать факты хищения либо повреждения имущества. Так, угроза повреждения имущества физических или юридических лиц является основанием прекращения, в том числе и принудительного, публичного мероприятия².

§2. Основные этапы полицейской деятельности по обеспечению правопорядка на массовых мероприятиях

Рассмотренные выше задачи, стоящие перед подразделениями полиции, должны разрешаться комплексным образом в процессе всех этапов полицейской деятельности, связанной с обеспечением общественного порядка при проведении различных массовых и иных мероприятий публичного характера. Всем существующим этапам подобной деятельности свойственно принятие разноплановых решений управленческого плана, привлечение к их проведению довольно значительного количества сил и средств органов внутренних дел.

¹ Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2022 № 16-780/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

² Ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Подготовительный этап. Начало данного этапа связывается с предварительным получением соответствующей информации о предстоящем проведении конкретного массового мероприятия до момента непосредственного выдвижения на место его проведения.

В процессе подготовки к проведению массового мероприятия осуществляется анализ информация о предстоящем мероприятии, содержащаяся в обязательном для подобных случаев уведомлении, поступившем в органы исполнительной власти. При необходимости у организаторов уточняются сведения о конкретном месте и продолжительности планируемого мероприятия, а также о предполагаемом количестве его участников. Существенное значение имеет проверка личности организатора (организаторов) проведения мероприятия на соответствие указанных лиц предъявляемым законодательством требованиям, в том числе и того обстоятельства, привлекался ли ранее кто – либо из организаторов к уголовной или административной ответственности.

Особое внимание следует уделять исчерпывающему сбору информации в тех случаях, когда решается вопрос о подготовке к проведению массовой акции, имеющей ярко выраженный протестных характер. В подобных случаях только достаточно активный и наступательный поиск наиболее полной информации о готовящейся публичной протестной акции позволит предупредить и пресечь возможности возникновения и последующего развития каких – либо групповых нарушений общественного порядка и их возможного перерастания в различные формы массовых беспорядков¹.

В ходе подготовки к массовому мероприятию в обязательном порядке необходимо обследовать место предполагаемого проведения мероприятия, а также прилегающую к данному месту территорию. Для проверки и изучения местности целесообразно привлекать кинологов со служебными собаками, использовать различные виды специальных технических средств. При этом

¹ Елагин А.Г., Гугунский А.Н., Чистобородов И.Г., Тулев В.О., Семенистый А.В., Ларионов Б.И., Филиппов М.Д. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий: методические рекомендации / под ред. А.В.Мельникова. М.: Норма, 2020. С.128.

изучаются и фиксируются отдельные особенности местности, проходящие маршруты движения транспортных средств, определяются места сбора и сосредоточения, порядок прибытия, размещения и передвижения как участников массового мероприятия, так и задействованного для его обеспечения личного состава органов внутренних дел. Определяется наличие возможности для ограничения движения или организации пропускного режима, в том числе и места для выставления турникетов, рамок металлоискателей и иных ограждений

На основании исходных данных, которые были получены в ходе рекогносцировки на местности, готовится соответствующий приказ о порядке осуществления охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в период проведения конкретного массового мероприятия. В данном приказе в обязательном порядке прописываются следующие моменты: конкретная дата и период времени планируемого массового мероприятия, поименный состав сформированного оперативного штаба, указания конкретным ответственным лицам, касающиеся подготовки к проведению мероприятия.

Подготавливаемый план обеспечения охраны правопорядка и общественной безопасности в период проведения массового мероприятия должен предусматривать следующие моменты: конкретное место и время проведения мероприятия, прогнозируемое число ее участников и зрителей, регламент и последовательность проведения мероприятия, границы местности, подлежащей охране, расчет необходимых сил и средств ОВД, привлекаемых к обеспечению общественного порядка, должностных лиц, назначенных ответственными за отдельные участки или направления в период проведения мероприятия, схему организации связи и осуществления управления привлекаемыми силами и средствами ОВД.

Непосредственное планирование в процессе подготовки к проведению массового мероприятия осуществляется в двух направлениях и в соответствии с общими требованиями к планам, предъявляемыми приказом МВД России от 26

сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации»¹.

Во-первых, посредством подготовки отдельных планов различных служб и подразделений ОВД, в которых определяются конкретные виды мероприятий, скоординированные с заинтересованными службами по целям, месту и времени их проведения. Во-вторых, посредством разработки общего для всех служб единого плана, утверждаемого руководителем того территориального органа системы МВД России, в зоне ответственности и обслуживания которого планируется проведение массового мероприятия.

Отметим, что именно руководитель (начальник) соответствующего территориального органа системы МВД России является ответственным за надлежащую организацию комплексного использования находящихся в его подчинении и дополнительно придаваемых ему сил и средств в процессе обеспечения правопорядка и общественной безопасности на массовых и иных публичных мероприятиях.

В соответствии с утверждаемым руководителем территориального органа системы МВД России планом из числа сотрудников органов внутренних дел создаются специализированные группы, которые предназначены для выполнения определенных конкретных задач в ходе проведения массового мероприятия.

К участию в охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности во время массовых и публичных мероприятий привлекаются следующие полицейские службы и подразделения:

сотрудники патрульно-постовой службы полиции;

наряды (патрули) ГИБДД;

подразделения полиции, наделенные полномочиями на осуществление оперативно-розыскной деятельности

¹ Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26.09.2012 № 890 (ред. 23.03.2018) // Текст приказа официально опубликован не был.

участковые уполномоченные полиции и инспектора по делам несовершеннолетних;

территориальные подразделения Росгвардии.

Помимо вышеуказанных, в зависимости от характера мероприятия и прогнозируемого развития его последствий могут быть привлечены и иные службы и подразделения органов внутренних дел, которые задействуются в мероприятиях, связанных с охраной общественного порядка, в рамках комплексного использования имеющихся сил и средств. Речь, в частности, идет о курсантах и сотрудниках образовательных учреждений системы МВД России.

Одними из необходимых элементов на этапе подготовке к проведению массового мероприятия являются соответствующие тренировки и предварительные инструктажи привлекаемого личного состава. Также должны быть практически отработаны вопросы взаимодействия между различными подразделениями полиции. При необходимости (а в период подготовки к серьезным мероприятиям – в обязательном порядке) с привлекаемым личным составом проводятся дополнительные занятия по служебной подготовке, на которых до сотрудников доводятся современные требования нормативно – правовых актов в части особенностей организации и проведения массовых (публичных) мероприятий, разъясняется порядок и тактические особенности действий сотрудников полиции при возникновении различных ситуаций.

Одной из важных и ответственных задач на этапе подготовки к проведению массового мероприятия является обоснованное определение необходимых сил и средств, которые следует задействовать для обеспечения правопорядка и общественной безопасности. Существует целый ряд апробированных практикой способов такого расчета.

Использование ответственными за проведение мероприятия руководителями ОВД имеющегося у них собственного практического опыта работы в данном направлении деятельности. При этом в каждом конкретном случае должна учитываться оперативная обстановка, которая складывается на соответствующей территории к моменту проведения массового мероприятия.

Существующие нормы положенности по количеству сил и средств полиции, задействованных в соответствии с имеющейся системой единой дислокации.

Действующие нормативные предписания, установленные в ведомственных приказах, инструкциях и распоряжениях различного уровня..

Наряду с вышеизложенным, следует принимать во внимание также и характер, конкретные особенности планируемых к проведению массовых и публичных мероприятий, предполагаемое число их непосредственных участников и возможных зрителей, средний возраст участников, необходимый порядок регулирования движения транспорта и пешеходов, особенности места проведения мероприятия, прогнозируемые погодные и климатические условия.

Объективно и грамотно произведенный расчет необходимых для привлечения сил и средств является залогом организации наиболее оптимальной и успешной организации деятельности полицейских подразделений в ходе массового мероприятия.

Подготовка к массовому (публичному) мероприятию может быть дополнена рядом следующих мер, таких как: проведение дополнительных проверок условий хранения оружия и боеприпасов физическими и юридическими лицами (особенно в районах, непосредственным образом граничащих с местом проведения массового мероприятия), проведение проверок лиц, имеющих склонность к совершению преступлений против общественного порядка и общественной безопасности, проведение иных операций комплексного характера. В случаях подготовки к проведению крупномасштабных и длительных массовых мероприятий увеличивается количество и плотность полицейских нарядов и постов, проводятся дополнительные обследования объектов, представляющих особую важность для жизнеобеспечения. Также активизируется деятельность, связанная с осуществлением контроля за находящимися на территории иностранными гражданами, соблюдением ими установленных правил паспортного режима и проживания.

Итак, подготовка к проведению массового мероприятия заключается в производстве комплекса определенных действий, которые направлены на предотвращение и устранение возможных негативных процессов и явлений как до так и непосредственно в ходе самого массового (публичного) мероприятия. Помимо этого, в рамках вышеназванного подготовительного этапа осуществляется дополнительная подготовка задействованного личного состава ОВД.

Комплекс подготовительных мероприятий предшествует проведению собственно исполнительного этапа, который выражается в осуществлении поставленных перед личным составом полицейских подразделений задач и управлении силами и средствами полиции уже непосредственно в ходе проведения массового (публичного) мероприятия вплоть до полного его завершения. Начало данного этапа связывается с моментом прибытия сил и средств полиции на место непосредственного проведения массового (публичного) мероприятия.

В рамках данного этапа полицейской деятельности проводятся следующие мероприятия:

В районе проведения массовой акции ограничивается движение транспортных средств и пешеходов в соответствии с ранее утвержденным планом. В этих целях выполняются различные распорядительные и регулировочные мероприятия, организуются объезды и альтернативные маршруты движения транспорта, обеспечивается возможность беспрепятственного и оперативного проезда специального транспорта и правительственных кортежей. Особое внимание со стороны сотрудников дорожно - патрульной службы должно быть уделено предупреждению и пресечению возможностей несанкционированного доступа транспортных средств в зону проведения массового (публичного) мероприятия.

Зона проведения массового (публичного) мероприятия оцепляется (в том числе и с использованием ограждающих устройств) для пресечения возможности появления на месте его проведения лиц, находящихся в состоянии

алкогольного и иного опьянения, а также для исключения проноса на место мероприятия спиртных напитков, наркотических средств, оружия и иных запрещенных в местах массового скопления людей предметов.

Несущим службу сотрудникам полиции следует пресекать возможные попытки прохода на место проводимой акции определенных категорий лиц, в отношении которых существуют запреты посещения ими публичных мероприятий.

Например, подобного рода запрет может быть установлен в отношении отдельных лиц, которые находятся под административным надзором¹. Подобного рода ограничения для указанных лиц могут касаться как посещения ими всех без исключения массовых и публичных мероприятий, так и только некоторых из них, непосредственное участие в которых будет препятствовать достижению целей назначенного данным лицам уголовного наказания.

Следует отметить, что осуществление контроля за исполнением поднадзорными лицами вышеназванного запрета, особенно в отсутствие какого-либо пропускного режима на территорию проведения массового (публичного) мероприятия, сопряжено со значительными трудностями, поскольку практически невозможно выяснить сведения о личности каждого из присутствующих на месте проведения массового (публичного) мероприятия лиц.

В качестве возможного выхода из вышеописанной ситуации возможно осуществление некоторых подготовительных действий тактического характера. Так, при проведении инструктажа с сотрудниками полиции непосредственно перед заступлением на службу по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности на месте массового (публичного) мероприятия, им следует предоставить сведения, содержание в себе конкретные списки и фотографии лиц, которым в установленном законом порядке запрещено посещение данного массового мероприятия. Соответственно, при выявлении

¹ П. 2 ч. 1 ст. 4 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

такого лица во время массового мероприятия, сотрудники полиции предпринимают меры по его удалению с места мероприятия с составлением соответствующего протокола о совершении данным лицом административного правонарушения, предусмотренного ст.19.24 КоАП РФ.

Применение запретительных и ограничительных мер в отношении отдельных лиц, является одним из способов профилактики и устранения факторов, способных оказать дестабилизирующее влияние на состояние общественного порядка и безопасности в ходе массового (публичного) мероприятия.

Например, из материалов дела следует, что должностным лицом ЦПЭ УМВД России по Калининградской области в ходе мониторинга на канале под названием "Полтифлудилка/Калининград" http://t.me.polit_kld мессенджера "Телеграмм" (<http://web.telegram.org>) были выявлены публикации пользователя "Anton Dorofeev", которым является Д., с агитационным материалом, содержащим призыв к участию в несанкционированном в установленном законом порядке публичном массовом мероприятии граждан на территории городского округа "Город Калининград" в рамках всероссийской акции в поддержку А. Навального, которая должна состояться 21.04.2021 в 19.00 час, Такими действиями Д. организовал призыв на проведение публичного массового мероприятия без уведомления в установленном порядке администрации городского округа "Город Калининград".

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения в отношении Д. дела об АП, предусмотренном ч. 2 ст. 20.2. КоАП РФ. Так, 21.04.2021 в отношении него был составлен протокол об АП, после чего Д. был задержан.

Согласно протоколу об административном задержании от 21.04.2021, Д. был задержан в 20.05 час. 21.04.2021 и освобожден 22.04.2021 в 11.10 час.

При рассмотрении жалобы Д. на неправомерность задержания судебная коллегия отметила следующее. Учитывая то обстоятельство, что Д. было совершено административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 20.2.

КоАП РФ, где в санкции предусмотрено наказание в виде административного ареста, при этом Д. был задержан в период времени, планируемый для проведения несанкционированной акции, принять участие, в которой и призывал Д. у сотрудников полиции были основания полагать, что в случае непринятия в отношении него решения о задержании, он мог продолжить противоправные действия, то есть административное задержание Д. отвечало целям, указанным в ч. 1 ст. 27.1, ч. 1 ст. 27.3. КоАП РФ, кроме того, срок задержания, установленный ч. 3 ст. 27.5. КоАП РФ нарушен не был.

При таких обстоятельствах, суд первой инстанции обоснованно пришел к выводу о том, что административное задержание Д., как мера обеспечения производства по делу об АП, применена уполномоченным лицом в соответствии с требованиями закона.

Также, судебная коллегия с учетом характера совершенного Д. правонарушения, установленных по делу обстоятельств, считает, что отсутствие в протоколе об административном задержании от 21.04.2021 иных мотивов задержания, чем совершение Д. административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2. КоАП РФ, указание в данном протоколе, что административный истец был доставлен в ОМВД принудительно, не является основанием для признания административного задержания Д. незаконным¹.

Как в самой зоне проведения массового (публичного) мероприятия так и на прилегающей к ней территории в соответствии с подготовленным планом-расстановкой выставляются наряды посты и патрули и обеспечивается контроль за несением ими службы.

Дополнительные полицейские силы привлекаются к несению службы при возрастании масштабов проводимого мероприятия и значительном увеличении численности его участников. К примеру, в процессе проведения такого публичного мероприятия, как «День Республики», увеличение количества и плотности привлекаемых нарядов полиции становится необходимым с

¹ Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15.06.2022 по делу № 88а-10295/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

наступлением вечернего времени суток вместе с возрастанием общего количества участников, посещающих данное массовое мероприятие.

В случаях выявления каких - либо нарушений общественного порядка и иных правонарушений сотрудники полиции уполномочены на применение отдельных мер принуждения, в том числе на осуществление принудительного препровождения правонарушителей за пределы места массового мероприятия, задержание правонарушителей с одновременным документированием совершенных ими противоправных действий. При этом, применяя различные меры принудительного характера, сотрудникам полиции следует учитывать общий настрой толпы, стараться не вызывать негативной реакции на свои действия со стороны иных участников массового мероприятия, а также не допускать возможных массовых протестов и беспорядков.

О всех выявленных в ходе мероприятия нарушениях общественного порядка и принятых в связи с этим мерах к правонарушителям сотрудники полиции должны незамедлительно докладывать в оперативный штаб, являющийся общим органом по организации управления и взаимодействия в месте проведения массового (публичного) мероприятия.

Итак, своевременные, профессиональные и законные действия сотрудников органов внутренних дел в процессе осуществления ими возложенных обязанностей на основном этапе массового мероприятия при надлежащем взаимодействии с иными привлеченными силами и заинтересованными субъектами должны обеспечить надлежащий уровень общественного порядка на массовом мероприятии и беспрепятственную реализацию конституционного права граждан на участие в массовых (публичных) акциях. Собственно исполнительный этап обеспечения правопорядка и общественной безопасности на массовом мероприятии заканчивается вместе с завершением самого публичного мероприятия.

Соответственно следующий заключительный этап продолжается до тех пор, пока не будет обеспечен организованный и безопасный выход всех непосредственных участников мероприятия и зрителей, их посадки в

общественный транспорт и последующего убытия, включая организацию сопровождения сотрудниками полиции организовано и массово убывающих групп людей. Главная задача данного этапа заключается в недопущении давок а также столкновений между убывающими участниками массовой акции.

После убытия участников с места проведенного мероприятия осуществляется снятие введенных временных ограничений, в том числе возобновляется движение транспортных средств и пешеходов, обычная деятельность организаций торговли, сферы услуг и общественного питания и т.п.

Обязательной составной частью заключительного этапа, завершающей деятельность полицейских подразделений на массовом мероприятии, является подведение ответственным руководителем итогов такой деятельности. В этих целях оперативным штабом собираются промежуточные доклады от руководителей конкретных зон, отдельных участков и направлений, осуществляется анализ данных докладов и дается общая оценка деятельности привлеченных сил и средств органов внутренних дел и организации их взаимодействия с иными вовлеченными в проведение мероприятия субъектами. При этом, обязательный акцент должен быть сделан на выявленных в процессе несения службы недостатках, а также должны быть отмечены положительные моменты и итоги. Уже после завершения мероприятия проводится подробный и обстоятельный анализ всей деятельности по охране общественного порядка во время массового мероприятия, на основании которого разрабатываются рекомендации по необходимым мерам оптимизации такой деятельности, готовится итоговый документ (справка) о результатах выполнения плана организации деятельности органов внутренних дел на массовом (публичном) мероприятии.

Таким образом можно резюмировать, что все без исключения этапы полицейской деятельности по обеспечению правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых (публичных) мероприятий тесным образом взаимосвязаны между собой, и проведение каждого из данных этапов

должно осуществляться на таком уровне, который полностью исключал бы возможности возникновения нарушений общественного порядка и иных противоправных действий.

§3. Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий

Логично, что совершенствование механизма правового регулирования в сфере обеспечения правопорядка на массовых мероприятиях в том числе должно касаться реформирования собственно полицейской деятельности. В этой связи анализ имеющихся научных мнений, а также изучение практического опыта деятельности подразделений полиции позволяют нам выработать ряд мер, направленных на совершенствование деятельности полиции по обеспечению правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Меры профилактического характера. Как известно, любое преступление (противоправное деяние) всегда лучше предотвратить, нежели устранять его негативные последствия. Это в полной мере касается профилактики противоправных деяний, которые могут иметь место при проведении массовых акций. В российском законодательстве основным нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы профилактики, является Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹.

В системе МВД России деятельность по профилактике преступлений осуществляется на основании Приказа МВД России от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»².

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

² О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.11.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 29.07.2022).

Названный приказ возлагает на территориальные органы МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях обязанность по организации работы подчиненных подразделений по совместному с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами публичных и массовых мероприятий обеспечению безопасности граждан и общественного порядка. Обязанности сотрудников полиции в части профилактики противоправных деяний прописаны в наставлениях и инструкциях по деятельности конкретных подразделений полиции. В частности, службы участковых уполномоченных полиции, сотрудники которой выполняют значительную часть государственных функций по защите личности, прав и свобод человека и гражданина, установленного общественного порядка и общественной безопасности.

Названным выше законом как одной из форм профилактического воздействия предусматривается официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. Представляется, что данный профилактический инструмент необходимо использовать для недопущения противоправных действий лицами, склонными к нарушениям правопорядка на массовых акциях, прописав его в приказе МВД России «О порядке вынесения официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения». По нашему мнению, правом на вынесение такого предостережения должны быть наделены начальники территориальных органов МВД России, на территории которых проживают вышеуказанные профилактируемые лица.

Алгоритм действий в данной ситуации может быть предусмотрен следующий. Участковый уполномоченный полиции или оперативный сотрудник, получив информацию о возможном противоправном поведении лица, например о попытке выезда лица в место проведения массовой акции, в

случае наличия запретов на их посещение докладывает об этом мотивированным развернутым рапортом начальнику территориального органа. На основании данного рапорта начальник территориального органа организует вызов лица для вынесения официального предостережения. При этом лицу разъясняется ответственность за возможные противоправные деяния и недопустимость их совершения. Предостережение выносится в письменной форме с разъяснением права на обжалование действий должностного лица, вынесшего предостережение.

По нашему мнению, подобная превентивная мера будет способствовать снижению уровня противоправности в поведении лиц, чьи деяния могут являться угрозой правопорядка на массовой акции.

Кроме профилактических мер, направленных на конкретных граждан, полиции следует уделить внимание требованиям по обеспечению безопасности в местах проведения массовых акций. Так, нормами федерального закона, устанавливающего основы нормативного правового регулирования публичных мероприятий, установлено, что такие мероприятия могут проводиться в любых пригодных для этого местах в случае отсутствия угроз безопасности, угроз обрушения зданий и сооружения. Перечня конкретных требований к таким местам федеральным законодательством не установлено. Особую тревогу вызывает отсутствие требований к инфраструктуре безопасности в местах, специально отведенных для проведения публичных мероприятий, перечень которых устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Подобные места предполагают проведение публичных мероприятий без подачи специального уведомления в органы власти при численности участников не более 100 человек. Естественно, что подобная информация отсутствует и у сотрудников полиции. Однако данные места могут быть местом возможных террористических атак, групповых нарушений общественного порядка. При этом сотрудники полиции в месте проведения такой массовой акции могут отсутствовать вообще, или полицейских сил будет недостаточно. Как выход из

такой ситуации видится принятие постановления Правительства, устанавливающего единые требования к инфраструктуре безопасности в местах, специально отведенных для массовых акций, в частности установление требования об оборудовании таких мест средствами видеослежения, включенными в единую систему, например в систему АПК «Безопасный город».

Подобные меры позволят обеспечивать надлежащий уровень правопорядка в месте проведения массовой акции без привлечения дополнительных нарядов полиции.

Таким образом, системные меры профилактического характера позволят снизить количество противоправных деяний, совершаемых на массовых и публичных мероприятиях, делая механизм обеспечения правопорядка в данной сфере более совершенным.

Меры, направленные на оптимизацию взаимодействия полиции с иными субъектами обеспечения правопорядка на массовых акциях. Как уже отмечалось, обеспечение правопорядка на массовых мероприятиях является одной из ключевых обязанностей полиции. Согласно п. 6 ст. 12 ФЗ «О полиции» указанная обязанность должна реализовываться совместно с представителями органов исполнительной власти различного уровня, органов местного самоуправления. На необходимость улучшения качества подобного взаимодействия еще в 2012 г. указывали данные аналитического обзора ГУОООП МВД России. Данные опроса, указанные в приведенном выше аналитическом обзоре, показали, что 18% респондентов считают качество взаимодействия с иными субъектами неудовлетворительными, а 72% опрошенных офицеров высказались за необходимость его улучшения¹.

Очевидно, что вопрос координации и взаимодействия для полиции имеет приоритетное значение, к тому же «взаимодействие и сотрудничество» объявлены как самостоятельный принцип деятельности полиции. Согласно названному принципу полиция обязана сотрудничать с иными

¹ Обзор деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России при проведении митингов, демонстраций, шествий и пикетирования за 2012 год

правоохранительными органами, федеральными органами власти и органами власти регионального уровня, органами местного самоуправления, организациями, объединениями и гражданами.

Процесс взаимодействия полиции строится по нескольким направлениям.

Во-первых, полиция осуществляет взаимодействие с органами местного самоуправления, ответственными за рассмотрение уведомления о проведения массовой акции, и организаторами таких акций на всех этапах их проведения.

Так, на основании информации, полученной от таких органов, полиция проводит проверку запретов, установленных в отношении организатора публичного мероприятия. После проверки организатора на соответствие требованиям закона органы внутренних дел обязаны предупредить его об ответственности за проявления экстремизма. Указанное предупреждение должно выноситься в письменной форме. Форма такого предупреждения и сроки его вынесения законом не установлены, что вызывает определенные сложности в правоприменительной деятельности полиции. По нашему мнению, организатор массового мероприятия должен предупреждаться об ответственности за незаконные действия ещё на стадии подачи уведомления, заполняя его формализованный бланк, который следует предусмотреть в одном из подзаконных нормативных правовых актов. В частности, в постановлении Правительства Российской Федерации, в котором будет прописан порядок взаимодействия участвующих субъектов в процессе обеспечения правопорядка и безопасности на массовых и публичных мероприятиях.

Здесь мы полностью согласны с мнением профессора Ю.Е. Аврутина, считающим, что отсутствует общая база взаимодействия, так как вопросы организации и непосредственной охраны правопорядка, в том числе и на массовых мероприятиях, регулируются ведомственными приказами¹.

И.И. Ярыгин отстаивал идею закрепления порядка организации и проведения публичных мероприятий, в том числе и вопросов взаимодействия,

¹ Аврутин Ю.Е. Указ. сочин. С. 35.

путем его закрепления в соответствующем административном регламенте. Нам же позиция, озвученная данным автором, представляется несколько не полной, так как затрагиваются правоотношения лишь в сфере публичных мероприятий. Порядок же обеспечения реализации права граждан на различные массовые акции является обязанностью государства и его органов, а также органов местного самоуправления, правом и обязанностью организаторов таких акций. По нашему мнению, названный порядок необходимо закрепить именно постановлением Правительства Российской Федерации.

Возвращаясь к процессу организации взаимодействия полиции и органов местного самоуправления, можно назвать несколько проблемных моментов, не урегулированных нормами права, которые также следует прописать в названном выше постановлении Правительства:

отсутствуют конкретные сроки направления информации в полицию о поданном уведомлении о проведении публичного мероприятия;

не предусмотрена возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в электронной форме, например с помощью «Портала государственных услуг». Думается, что подобная форма подачи уведомления облегчала бы оперативность обмена информации между заинтересованными властными субъектами;

не закреплён порядок взаимодействия полномочного представителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления и полиции по действиям при прекращении или приостановлении публичного мероприятия;

отсутствует детально прописанный алгоритм взаимодействия полиции и организатора массового или публичного мероприятия;

не закреплена обязанность совместного подведения итогов проведения массового или публичного мероприятия.

Во-вторых, отсутствуют совместные приказы, определяющие порядок организации взаимодействия между полицией и территориальными подразделениями войск национальной гвардии Российской Федерации.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации – новый орган исполнительной власти, созданный в соответствии с Указом Президента РФ¹. В качестве одной из задач для данного государственного военизированного органа определено совместное участие с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности.

Росгвардия была создана на базе внутренних войск МВД России, в неё были включены наиболее «силовые» подразделения полиции, такие как ОМОН, СОБР, авиация МВД России, а также подразделения вневедомственной охраны и лицензионно-разрешительные подразделения полиции. Традиционно все перечисленные субъекты активно задействовались в охране правопорядка на массовых мероприятиях, особенно носящих крупномасштабный характер, участвовали в пресечении массовых беспорядков. Так, одной из задач, возложенных на внутренние войска МВД России, была задача обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Сейчас же закон² задач в подобной формулировке не предусматривает. Задачи Российской национальной гвардии изложены достаточно широко, а её деятельность по охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях в настоящее время строится на основании ведомственных нормативных правовых актов МВД России, что как минимум является нелогичным, так как сменилась ведомственная принадлежность, изменилась правовая база.

Как выход из данной ситуации видится принятие отдельного совместного приказа Росгвардии и МВД Российской Федерации, определяющего порядок взаимодействия двух силовых структур при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. Таким образом, имеющиеся изъяны правового регулирования препятствуют

¹ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии: Указ Президента РФ от 5.04.2016 г. № 157 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.07.2022).

² О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3.07.2016 № 226-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.07.2022).

организации эффективного процесса взаимодействия полиции с иными заинтересованными субъектами. Восполнить указанные пробелы возможно путем закрепления алгоритмов взаимодействия в нормах права.

Вывод по главе: именно органы внутренних дел (полиция) во взаимодействии с заинтересованными субъектами должны обеспечить необходимый уровень правопорядка, достаточный для свободной реализации права граждан на массовые мероприятия. Полицейские задачи в сфере массовых мероприятий решаются комплексно на протяжении следующих этапов полицейской деятельности:

- подготовительный этап;
- исполнительный этап;
- заключительный этап.

Необходимо совершенствование правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий в следующих направлениях:

- совершенствование мер профилактического характера;
- совершенствование института административной ответственности в сфере массовых и публичных мероприятий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование роли места полиции в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период проведения массовых мероприятий позволило нам прийти к следующим основополагающим выводам, сформулировать отдельные предложения и рекомендации.

Массовые мероприятия представляют собой значимые явления общественной жизни. Они являются важнейшими формами выражения волеизъявления граждан, реализации предоставленных им прав и

удовлетворения различных социально-культурных интересов. Административно-правовыми отношениями в сфере массовых и публичных мероприятий следует понимать общественные отношения, урегулированные нормами административного права, возникающие при реализации конституционного права граждан собираться мирно и без оружия для различных (не противоречащих закону) целей, для выражения собственных интересов. Базовой категорией при анализе объекта административно-правовых отношений в сфере массовых и публичных мероприятий является «массовая акция», под которой следует понимать внешнюю форму выражения права граждан на организованное, коллективное одновременное выражение своих интересов в определенном месте в соответствии с конкретной целью. Крайне важным является определение критерия «массовость» при одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах. Проведенный анализ позволяет предложить нижний порог массовости при числе участников от 5 человек.

Организация и проведение массовых мероприятий происходит в рамках отдельного административно-правового режима, который представляет собой установленный действующим административным законодательством порядок организации и проведения массовых акций, обеспечивающий реализацию всеми заинтересованными субъектами своего права на массовые мероприятия.

Одним из ключевых элементов вышеназванного административно-правового режима является его объект, который, по нашему мнению, имеет двусложный характер и представлен в следующем виде: конституционное право граждан на массовые и публичные мероприятия и состояние правопорядка при реализации данного права.

Административно-правовой режим организации и проведения массовых мероприятий отличается многосубъектностью участников. Действие данного правового режима определяется вводимыми режимными правилами и правовыми гарантиями.

Правопорядок на массовых мероприятиях рассматривается как собирательная категория, в которой можно выделить следующие элементы:

это результат точного и полного исполнения юридических принципов и правовых норм, устанавливающих порядок подготовки и проведения массовых мероприятий;

это конечный позитивный результат реализации права граждан на массовые мероприятия.

Правопорядок на массовых акциях обеспечивается путем введения в действие и функционирования административно-правового механизма, то есть комплекса применяемых уполномоченными субъектами административно-правовых средств управленческого воздействия на общественные отношения, складывающиеся при организации и проведении массовых мероприятий.

Именно органы внутренних дел (полиция) во взаимодействии с заинтересованными субъектами должны обеспечить необходимый уровень правопорядка, достаточный для свободной реализации права граждан на массовые мероприятия. Полицейские задачи в сфере массовых мероприятий решаются комплексно на протяжении следующих этапов полицейской деятельности:

- подготовительный этап;
- исполнительный этап;
- заключительный этап.

Необходимо совершенствование правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий в следующих направлениях:

- совершенствование мер профилактического характера;
- совершенствование института административной ответственности в сфере массовых и публичных мероприятий.

В качестве совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий предлагается:

- Закрепить термин «досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей» в п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции». Это будет оправдывать применение физического воздействия к досматриваемым лицам.

- Распространить действие статьи 5.38 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании на сферу не только публичных, но и иных массовых мероприятий, изложив в её следующей редакции:

«Статья 5.38. Нарушение законодательства о публичных и иных массовых мероприятиях

Воспрепятствование организации или проведению публичного или иного массового мероприятия, проводимого в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей»;

Принять отдельный совместный приказ Росгвардии и МВД Российской Федерации, определяющий порядок взаимодействия двух силовых структур при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета. 2020. 4 июля. № 144.

2. Уголовно - процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон №174-ФЗ от 18.12.2001 (ред. от 28.06.2022) // Российская газета. 2001. 19 декабря.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон № 64-ФЗ от 24.05.1996 (ред. от 28.06.2021) // Российская газета. 1996. 6 - 8 июня.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 (ред. от 28.05.2022) // Российская газета. 2001. № 256. 31 декабря.

5. О полиции: федеральный закон Российской Федерации от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

6. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3.07.2016 № 226-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.07.2022).

7. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. 2004. № 131. 23 июня.

8. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федеральный закон от 4.12.2007 № 329-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

9. О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ // Российская газета. 1997. 1 окт. № 190.

10. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

11. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

12. Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2.04.2014 № 44-ФЗ // Российская газета. 2014. 4 апр. № 77.

13. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии: Указ Президента РФ от 5.04.2016 г. № 157 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.07.2022).

14. О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.11.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 29.07.2022).

15. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»: приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.07.2022).

16. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 29.07.2022).

17. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: указание Генпрокуратуры России № 797/11, МВД России № 2 от 13.12.2016. URL: [http://www.consultant.ru / document/cons_doc_LAW_209595 /](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209595/) (дата обращения 29.07.2022).

18. Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 28.06.2021 № 495 // Официальный интернет-портал правовой информации -URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 29.07.2022).

19. Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26.09.2012 № 890 (ред. 23.03.2018) // Текст приказа официально опубликован не был.

II. Монографии, учебники, учебные пособия

20. Административное право. Основные понятия, таблицы и схемы / В.В.Авдеев, Е.Ю. Зинченко, Ю.В. Кивич [и др.]. М.: Проспект, 2020. 178 с.

21. Административная деятельность ОВД: учебник для среднего профессионального образования / М. В. Костенников и др.; ответственный редактор М. В. Костенников, А. В. Куракин. М.:Юрайт, 2019. 521 с.

22. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н.Бахрах - 3-е изд., изм. доп. М.: Норма, 2018. 620 с.

23. Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). 4-е изд., изм. и доп. М.: Проспект, 2020. 160с.

24. Елагин А.Г., Гугунский А.Н., Чистобородов И.Г., Тулев В.О., Семенистый А.В., Ларионов Б.И., Филиппов М.Д. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий: методические рекомендации / под ред. А.В.Мельникова. М.:Норма, 2020. 268 с.

25. Еферин В.П., Хорькин Ю.П., Диденко В.А. Управление деятельности территориальных органов МВД России по предупреждению беспорядков при проведении общественно-политических, спортивных и иных публичных мероприятий: учебно-методическое пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. 89 с.

26. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2019. 552 с.

27. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М.: Проспект, 2018. 568 с.

28. Организация работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения политических, спортивных и праздничных мероприятий / И.М. Исрафилов, В.Д. Кудрявцев, А.А. Кочин, В.С. Харламов; под общ. ред. Б.Д. Доннова. М.: ВНИИ МВД России, 2019. 85с.

III.Статьи, научные публикации

29. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 32 - 36.

30. Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 797 - 800.

31. Бачурин А.Г. Возраст организатора массового публичного мероприятия // Мир науки, культуры, образования. 2021. № 1 (50). С. 238 - 240.

32. Бачурин А.Г. Административная ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно- практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Т II / под ред. Ю.Е.Аврутина, А.И. Каплунова. СПб, 2019. С. 101-103.

33. Бубнов С.В., Звягин М.М., Марьян Г.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 23 - 26.

34. Булавчик В.Г. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. 2020. № 12. С. 56-59.

35. Воронин Д.В. Психолого-правовые аспекты правомерного поведения личности // Юридическая психология. 2021. № 4. С. 18-20.

36. Гаглоев Д.В. К вопросу об ответственности за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76 -79.

37. Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 18-22.

38. Иванов А.О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2. С. 172-186.

39. Копенкина Л.А., Смирнов А.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. 2021. № 4. С. 92-96.

40. Кудин В.А., Статный В.М. Профайлинг в деятельности органов внутренних дел: от теории и методологии к практике // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 3. С. 3 - 6.

41. Малеина М.Н. Правовое регулирование оказания услуг по организации и проведению массовых культурно- зрелищных мероприятий в открытых общественных местах // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 33 - 36.

42. Розенко С.В. Массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ): история развития и проблемы совершенствования // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 28 - 31.

43. Рязанова Е.А. Правовое регулирование флешмоба // Вестник ТвГУ. 2021. № 1. С. 167 - 169.

IV. Материалы судебной практики

44. По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова: постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

45. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шатобы Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»: определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2012 № 836-О. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 29.07.2022).

46. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2022 № 88а-2337/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

47. Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 01.06.2022 № 16-3384/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.07.2022).

48. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 10.03.2022 N 77-769/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

49. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.06.2022 N 16-2191/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

50. Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2022 № 16-780/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 29.07.2022).

ОТЗЫВ

о работе обучающегося 282 учебного взвода (группы) заочной формы обучения, 2018 года набора, по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность, Сайфуллиной Гульшат Расимовны в период подготовки выпускной квалификационной работы на тему: «Задачи и функции полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий»

На рассмотрение представлена выпускная квалификационная работа Сайфуллиной Г.Р., состоящая из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованной литературы. Данная структура отвечает требованиям к оформлению содержания выпускной квалификационной работы.

Актуальность темы исследования не вызывает сомнений, так как активное развитие общественных отношений в сфере массовых мероприятий не позволяет законодателю в полной мере и максимально оперативно совершенствовать соответствующую нормативную правовую базу, в том числе регламентирующую деятельность правоохранительных органов от которой зависит соблюдение законности и обеспечение правопорядка, а также охрана и соблюдение прав и свобод граждан. Тема была выбрана из утвержденного перечня работ рекомендуемых к выполнению в КЮИ МВД России.

Объектом исследования Сайфуллиной Г.Р. выступили общественные отношения, образующиеся в связи с деятельностью полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, а предметом – конкретные правовые нормы, касающиеся деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Автором самостоятельно разработан план исследования, который можно оценить как логичный и структурированный. Цель выпускной квалификационной работы сформулирована автором и состоит в проведении комплексного анализа вопросов, связанных с задачами и функциями полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Для достижения цели в работе последовательно поставлены следующие задачи: рассмотреть административно-правовой режим организации и проведения массовых мероприятий и административно-правовой механизм обеспечения правопорядка при их подготовке и проведении; охарактеризовать компетенцию полиции в сфере обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий; проанализировать основные этапы полицейской деятельности по обеспечению правопорядка на массовых мероприятиях; исследовать перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий.

В заключении к первой главе автором сформулированы выводы относительно общих положений об организации и проведении массовых мероприятий, однако данные положения носят лишь общий характер без указания конкретных предложений относительно административно-правового регулирования деятельности полиции в данной сфере.

Во второй главе Сайфуллина Г.Р. рассматривает полицию как субъект административно-правового механизма обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий, в том числе затрагивает тему перспектив совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий, приходя к следующим выводам, необходимо совершенствование правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий в таких направлениях как совершенствование мер профилактического характера и совершенствование института

административной ответственности в сфере массовых и публичных мероприятий. В заключении к работе автор формулирует предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий.

Исходя из вышеизложенного можно заключить, что цели и задачи исследования в целом выполнены, выводы сформулированы автором самостоятельно, содержание исследования соответствует требованиям, предъявляемым к выпускным квалификационным работам в КЮИ МВД России и работа может быть оценена положительно при успешной защите.

Оценка _____

Руководитель:

старший преподаватель кафедры АПАД и УОВД

кандидат юридических наук

подполковник полиции

« 8 » 09 2022г.

С отзывом ознакомлен(а) _____

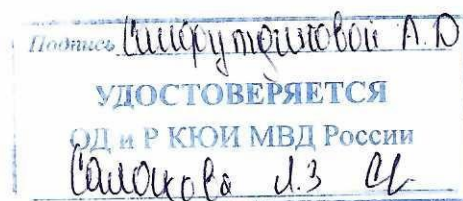


А.Д. Сайфутдинова

Сайфутдинова *Сайфутдинов*

(подпись, фамилия, инициалы обучающегося)

« 08 » 09 2022г.



РЕЦЕНЗИЯ

на выпускную квалификационную работу

обучающегося 382 учебной группы заочной формы обучения, 2018 года
набора, по специальности 40.05.02 - Правоохранительная деятельность

Сайфуллиной Гульшат Расимовны

на тему «Задачи и функции полиции по охране общественного порядка и
обеспечению общественной безопасности при проведении массовых
мероприятий»

Выбранная тема исследования достаточно актуальна, поскольку активное и не всегда поддающееся прогнозу развитие общественных отношений в сфере массовых мероприятий не позволяет законодателю в полной мере и максимально оперативно совершенствовать соответствующую нормативную правовую базу, в том числе регламентирующую деятельность правоохранительных органов. Зачастую это приводит к ситуациям, когда правоприменитель, прежде всего сотрудник полиции, в определенных случаях не имеет возможности четко выстраивать собственный алгоритм действий. Соответственно, полицейская деятельность при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях нуждается в оптимизации, обобщении и научном осмыслении накопленного опыта.

Структура работы в целом может быть признана выдержанной и логичной. Она содержит в себе введение, две главы, заключение, список использованной литературы.

Во введении нашли отражение взгляды автора на актуальность выбранной темы, указаны цель, объект и предмет исследования, проведен анализ специальных теоретических исследований, связанных с избранной темой. Основная часть работы посвящена решению задач, сформулированных во введении. В заключении обозначены выводы, к которым пришел автор в ходе проведенного исследования.

Цель исследования достигнута. Практическая значимость исследования состоит в выработке рекомендаций по совершенствованию деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий.

Научные положения, выводы и рекомендации, представленные в работе достоверны. Ценность работы заключается в постановке ряда проблем, имеющих значение для дальнейшего изучения данной темы.

Вместе с тем, несмотря на хороший теоретический уровень изложения материала, рецензентом выделены некоторые замечания. Так, в работе не отражены особенности деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий по месту службы самого автора работы (в г.Казани).

Несмотря на изложенное, обозначенные замечания, в целом, не влияют на положительную конечную оценку и не умаляют результатов проведенного Сайфуллиной Г.Р. выпускного квалификационного исследования.

В целом, выполненная Сайфуллиной Г.Р. работа позволяет говорить о сформированности у нее необходимых общекультурных и профессиональных компетенций.

Таким образом, выпускная квалификационная работа соответствует всем предъявляемым требованиям и заслуживает положительной оценки.

Рецензент

Командир полка ППСП УМВД России по г.Казани
полковник полиции

А.Д.Портнов

«____» _____ 2022г.

С рецензией ознакомлена

слушатель 262 учебной группы

Г.Р. Сайфуллина

«____» _____ 2022г.