

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 органами внутренних дел

## ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему: «Охрана общественного порядка и обеспечение общественной  
безопасности в период проведения массовых мероприятий»

Выполнил: Желудков Сергей Александрович  
(фамилия, имя, отчество)

40.05.02 – Правоохранительная деятельность,  
набор 2019 г., 393 учебная группа  
капитан полиции  
(специальность, год набора, № группы)

Руководитель:  
Преподаватель кафедры административного  
права, административной деятельности и  
управления ОВД  
майор полиции  
(ученая степень, ученое звание, должность)

Идиятуллов Алмаз Дамирович  
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент: Начальник отделения УУП и ПДН  
ОМВД России «Верхнекамский»  
капитан полиции  
(должность, специальное звание)

Савинов Валерий Геннадьевич  
(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2025 г. Оценка \_\_\_\_\_

Казань 2025

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ .....	7
§1. Массовые мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации .....	7
§2. Понятие и характеристика административно-правового режима организации и проведения массовых мероприятий .....	20
§3. Понятие и значение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях .....	30
§4. Механизм обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий .....	38
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ .....	46
§1. Полномочия должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий .....	46
§2. Организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий .....	55
§3. Организация взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами при реализации мероприятий по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий .....	67
§4. Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий .....	74
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	82
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	85

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В настоящее время массовые мероприятия в России обладают значительной популярностью, поскольку они удовлетворяют различные потребности современных граждан в участии в политической жизни, спортивных событиях, а также в области культуры и искусства. Их организация невозможно без привлечения сотрудников полиции, отвечающих за обеспечение общественного порядка и безопасности на таких событиях.

Во время массовых мероприятий полицейские обеспечивают соблюдение порядка и защиту прав граждан. Эффективность выполнения этих задач напрямую зависит от уровня осведомленности офицеров о своих служебных обязанностях и правовых полномочиях, а также об обязанностях граждан. Не менее важным является их готовность к действиям, направленным на поддержание личной и общественной безопасности, а также способность применять боевые приемы, физическую силу, огнестрельное оружие и специальные средства в соответствии с действующим законодательством.

Обеспечение безопасности на массовых мероприятиях представляет собой сложную задачу, требующую комплексного подхода, мобилизации значительных ресурсов и привлечения специалистов из различных областей. Крупные мероприятия имеют важное социальное значение и требуют скоординированных действий различных подразделений Министерства внутренних дел России для эффективного обеспечения общественного порядка и безопасности. Тактика и порядок работы полиции имеют свои особенности, определяемые соответствующими нормативными актами, и, как правило, зависят от специфики каждого конкретного события.

Указанные обстоятельства определили актуальность исследования задач и функций полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Степень изученности темы исследования. Теоретико-правовому исследованию сущности и роли общественного порядка и общественной безопасности посвящены работы таких ученых, как С.Н. Бочаров, А.В. Зубач, А.Н. Кокорев, В.С. Голенков, В.А. Постольник, Я.Г. Мадатов, Б.Г. Бовин, Н.И. Мягих, А.Д. Сафронов и других. Однако проблема организации административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в контексте массовых мероприятий остается недостаточно исследованной. В трудах А.Ю. Анищенко, С.Н. Бочарова, М.М. Звягина, Д.А. Коротченкова, В.В. Солодкова, И. Хашепуленко и других авторов рассмотрены лишь отдельные аспекты организации охраны общественного порядка в специфических условиях, включая условия, связанные с проведением массовых мероприятий.

Цель работы состоит в комплексном анализе особенностей охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в период проведения массовых мероприятий.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- проанализировать массовые мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации;
- изучить понятие и дать характеристику административно-правовому режиму организации и проведения массовых мероприятий;
- рассмотреть понятие и значение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях;
- охарактеризовать механизма обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий;
- представить анализ полномочий должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий;

- рассмотреть организацию деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий;
- проанализировать организацию взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами при реализации мероприятий по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий;
- исследовать перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий.

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.

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 (далее – Конституция РФ)<sup>1</sup>, действующее административное,

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации - Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

уголовное законодательство, а также законы и подзаконные нормативные акты по исследуемому вопросу.

Теоретической основой данного исследования служат ключевые принципы теории государства и права, а также конституционного и административного права, а также науки управления, которые непосредственно относятся к тематике исследования.

При анализе основных теоретических вопросов административного права существенное влияние оказали научные работы таких исследователей, как Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров и А.П. Шергин.

Среди наиболее значимых авторов можно выделить Ю.Е. Аврутину, О.И. Бекетова, А.С. Дугенеца, А.И. Каплунова, И.Б. Кардашова, С.С. Маиляна, В.Б. Рушайло, Ю.П. Соловья, А.И. Стахова и И.И. Сыдорука.

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

Теоретическая значимость исследования заключается в пополнении представлений о проблемах, возникающих в деятельности полиции при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в период проведения массовых мероприятий, а также способах их разрешения.

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. Работа состоит из введения, двух глав, поделенных на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

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

### **§1. Массовые мероприятия как объект административно-правового регулирувания в Российской Федерации**

В соответствии с нормами статьи 31 Конституции Российской Федерации, граждане России обладают правом на мирные собрания, не сопровождающиеся использованием оружия, что включает в себя организацию собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Данные положения Конституции нашли свое отражение в Федеральном законе от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ № 54)<sup>1</sup>. В указанном нормативном акте вводится термин «публичное мероприятие», который мы рассматриваем как один из видов массовых мероприятий.

Важно отметить, что одним из ключевых принципов реализации права граждан на собрание является его законность, что подразумевает соблюдение норм Конституции РФ и других законодательных актов Российской Федерации.

Одним из ключевых субъектов, ответственных за обеспечение законности в данной сфере, являются органы внутренних дел, которые согласно Федеральному закону № 54-ФЗ обязаны вместе с организаторами публичных мероприятий и уполномоченными представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или местного самоуправления обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан, а также следить за соблюдением законности в ходе их проведения. Важным аспектом для практической деятельности органов внутренних дел в этой области является концепция массовых мероприятий. Как отмечает Е.К. Черкасова, «для эффективной работы ОВД в контексте обеспечения общественного порядка и безопасности во время массовых мероприятий крайне важно чёткое понимание

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 05.12.2022 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. – 21.06.2004. – № 25. – Ст. 2485.

самого понятия массового мероприятия»<sup>1</sup>. Значимость этого понимания определяется рядом факторов, однако наиболее фундаментальным является то, что четкое определение массового мероприятия позволяет установить приоритетные направления работы по поддержанию общественного порядка и безопасности в процессе его осуществления. В противном случае, отсутствие такого определения может привести к снижению эффективности действий полиции, что мешает полноценной реализации их полномочий и достижению целей обеспечения правопорядка в условиях массовых событий.

К сожалению, на практике можно наблюдать тенденцию, согласно которой отсутствие согласованного и эффективного механизма для обеспечения правопорядка в процессе подготовки и проведения массовых мероприятий влечет за собой негативные последствия: групповые нарушения общественного порядка, проявления экстремистской и террористической активности, нарушение прав и свобод граждан, а также причинение ущерба обществу и государству.

Несмотря на очевидную значимость единого определения массового мероприятия, такое законодательное определение до настоящего времени отсутствует. Федеральный закон № 54-ФЗ содержит лишь определение публичного мероприятия, которое не является синонимом массового. Так, пикетирование, к примеру, явно не может квалифицироваться как массовое мероприятие по своей сущности.

Таким образом, можно сделать вывод о существующей на сегодняшний день ситуации. Несмотря на высокую значимость вопросов, связанных с определением понятия массового мероприятия, они остаются в значительной степени неопределёнными. Это связано, прежде всего, с отсутствием данного понятия в законодательных актах, что негативно влияет на деятельность органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности в ходе проведения подобных мероприятий. В связи с этим возникает необходимость в консолидации существующих теоретических,

---

<sup>1</sup> Черкасова Е.К. Понятие и условия для проведения массовых мероприятий // Научный журнал «Концепт». – 2019. – № 12. – С. 16.

научно-практических и других нормативных взглядов на данный вопрос, а также рекомендации по выработке общего нормативного определения массового мероприятия.

Важно отметить, что понятие массовых мероприятий, помимо закрепленного в Федеральном законе № 54-ФЗ, также присутствует в ряде других нормативно-правовых актов.

В первую очередь, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>1</sup> в рамках своего правового регулирования определяет массовые мероприятия через различные их виды, такие как собрания, встречи с гражданами, митинги, демонстрации, шествия, публичные дебаты и дискуссии, а также иные аналогичные мероприятия.

Во-вторых, Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>2</sup> применяет термин «массовые акции», под которыми понимаются собрания, митинги, шествия и пикетирования.

В обоих случаях законодатель прибегает к методу простого перечисления форм массовых мероприятий, не предлагая каких-либо оснований для их классификации. При этом отсутствуют положения, посвященные различению отдельных видов массовых мероприятий и характеристике их признаков с точки зрения их сущностных аспектов и соответствующих правовых норм.

В-третьих, Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>3</sup> не предоставляет норм, непосредственно разъясняющих понятие массового мероприятия. Тем не менее, пункт 6 части 1 статьи 12 данного нормативного акта содержит положения, которые обозначают, какие мероприятия следует относить к различным категориям. Согласно интерпретации этой нормы, следует

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2004. – № 27. – Ст. 2710.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.07.2025 г.) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2002. – № 30. – Ст. 3031.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. – № 7. – Ст. 900.

выделять две группы мероприятий: публичные (включая собрания, митинги, демонстрации, шествия и тому подобные) и массовые (такие как спортивные, зрелищные и иные события). При этом обязательным признаком указанных мероприятий выступает необходимость обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка, что подразумевает активное участие органов внутренних дел в этих процессах.

Как видно, в отличие от ранее упомянутых правовых актов, данный законопроект предлагает более четкие формулировки, касающиеся описания понятия, признаков и классификации массовых мероприятий. В частности, здесь осуществляется деление на два основных вида (публичные и массовые), с исключением пикетирования из перечня публичных мероприятий по вполне обоснованным причинам. Положительным аспектом является также установление необходимости обеспечения безопасности в процессе подготовки и проведения массовых мероприятий.

Тем не менее, стоит отметить, что данная позиция законодателя, зафиксированная в указанном правовом акте, подлежит определенной критике. В частности, возникают сомнения касательно оснований, на которых осуществляется классификация мероприятий на публичные и массовые. Неясно, по каким критериям происходят выделение и отнесение отдельных видов мероприятий к тем или иным классификационным категориям.

В-четвертых, постановление Правительства РФ от 25.03.2015 г. № 272 «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)»<sup>1</sup> вводит термин «места массового пребывания». Хотя данный нормативный акт не предоставляет четкого определения этого термина, он выделяет три категории

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 г. № 272 (ред. от 29.07.2020 г.) «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)» // Собрание законодательства РФ. – 06.04.2015. – № 14. – Ст. 2119.

мест массового пребывания:

1. Место массового пребывания людей первой категории – это объект, где при определенных условиях может одновременно находиться более 1000 человек.

2. Место массового пребывания людей второй категории – это территория, в которой могут находиться от 200 до 1000 человек.

3. Место массового пребывания людей третьей категории – это локация, способная вмещать от 50 до 200 человек.

Определенным положительным аспектом данного правового акта является его акцентирование на одном из ключевых признаков массовых мероприятий, а именно на скоплении значительного числа граждан. Однако положения указанного акта не могут быть непосредственно применены для формулирования искомого понятия. Это обусловлено, прежде всего, недостаточной ясностью относительно целей проведения массового мероприятия и его сущности. Данный акт определяет лишь места массового пребывания людей, к которым могут относиться, например, гипермаркеты или торгово-развлекательные центры. В упомянутых условиях сложно говорить о массовом мероприятии.

В-пятых, следует обратить внимание на ранее действующий приказ Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации от 4 октября 2019 года № 577 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью организаций культурно-досугового типа и цирков»<sup>1</sup>. В этом

---

<sup>1</sup> Приказ Росстата от 04.10.2019 г. № 577 (ред. от 05.10.2020 г.) «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью организаций культурно-досугового типа и цирков» // СПС «КонсультантПлюс». – Утратил силу в связи с изданием Приказа Росстата от 18.10.2021 г. № 713 (ред. от 16.09.2022 г.) «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью общедоступных (публичных) библиотек, организаций культурно-досугового типа, театров, работой парков культуры и отдыха (городских садов), деятельностью концертных организаций, самостоятельных коллективов, цирков, цирковых коллективов» // СПС «КонсультантПлюс».

документе введено понятие «культурно-массового мероприятия», которое трактуется как «совокупность действий или явлений социальной жизни, в которых участвует значительное количество граждан, осуществляемая с целью удовлетворения политических, духовных, физических и других потребностей граждан. Это мероприятие представляет собой форму реализации их прав и свобод, а также способ социального общения и формирования единства установок личности, коллектива и общества в целом. Оно проводится в специально определенных местах, предназначенных (в том числе временно) или подготовленных для этого (в помещениях, на территориях, а также в зданиях, сооружениях и прилегающих к ним участках)».

Как видно, в отличие от определения публичного мероприятия, представленного в Федеральном законе № 54, здесь акцентируется один из ключевых признаков рассматриваемого события – массовость. Для обозначения этого признака используется термин «значительное количество граждан». Несмотря на то, что данная формулировка не обладает четкостью и не позволяет установить конкретные количественные параметры, характеризующие массовое мероприятие, она, тем не менее, представляется более уместной и точной по сравнению с положениями Федерального закона № 54.

Также стоит отметить, что определение понятия массового мероприятия существует и на уровне теоретического понимания.

Анализ нормативных актов и теоретических концепций позволяет сделать вывод о необходимости определения понятия массовых мероприятий через комплекс специфических признаков. В соответствии с этим, массовые мероприятия можно охарактеризовать следующими ключевыми аспектами:

1. Участие не менее 50 граждан.
2. Проведение в общественных пространствах.
3. Ориентация на организацию развлекательных, спортивных, рекламных и других досуговых программ, а также на удовлетворение потребностей в области культуры и общественно-политической активности.
4. Организованный характер, включая обеспечение общественного порядка и безопасности как в процессе подготовки, так и во время самого мероприятия.

## 5. Открытость и доступность для участников.

Определившись с понятием «массовое мероприятие» уточним понятие «официальное спортивное соревнование», т.к. спортивные соревнования являются наиболее массовыми мероприятиями современности.

Понятие «спортивное соревнование» имеет нормативное закрепление. Так, в соответствии с п. 18 ст. 2 Федерального закона от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», спортивное соревнование – это состязание (матч) среди спортсменов или команд спортсменов по различным видам спорта (спортивным дисциплинам) в целях выявления лучшего участника состязания (матча), проводимое по утвержденному его организатором положению (регламенту)<sup>1</sup>.

Выявим характерные признаки данного определения. Во-первых, это состязание или матч. В данном случае законодатель четко установил внешнюю форму спортивного соревнования, то, как данное мероприятие выглядит со стороны. Практически во всех наиболее крупных словарях, понятие «состязание» раскрывается именно посредством понятия соревнование. Поэтому раскрыть данное определение представляется достаточно сложным. Но, законодатель указал главный отличительный признак именно состязания. Любое спортивное состязание или соревнование проводится с целью, противопоставляя усилия нескольких сторон (участников состязания), выявить среди них лучшего (наиболее быстрого, ловкого, сильного и так далее).

Во-вторых, обязательным элементом любого спортивного соревнования являются участники данного мероприятия. Исходя из приведенного определения, это спортсмены или команды спортсменов по различным видам спорта или спортивным дисциплинам. Важно отметить, что законодатель подробно раскрыл понятийное содержание субъектов спортивных соревнований. Итак, спортсмен – «физическое лицо, занимающееся выбранным видом или видами спорта и выступающее на спортивных соревнованиях». То есть, как видим, законодатель связывает определение спортсмена не с самим

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 24.06.2025 г.) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242.

фактом занятия лицом тем или иным видом спорта, но и с обязательным его выступлением на спортивных соревнованиях. В данном случае необходима корреляция между занятием спортом и фактической демонстрацией того, на что способно лицо в рамках данного вида спорта, для чего, собственно говоря, и созданы спортивные соревнования. Определения «команда спортсменов», как такового, законодатель не содержит. Представляется, что данное определение включает в себя сразу несколько понятий, как-то спортивные сборные команды, профессиональные клубы, спортивные федерации (в какой-то мере) и некоторые другие. Проанализировав указанные понятия, в целом можем сделать вывод о том, что под спортивной командой следует понимать коллективы спортсменов, объединенных по различным признакам (общий вид спорта, возраст, общее соревнование, в котором собираются принимать участие и так далее).

В-третьих, это наличие процессуальной составляющей его проведения. Главным документом, в соответствии с которым проводится любое спортивное соревнование, является положение или регламент. Регламент разрабатывается и утверждается организатором спортивного соревнования. В соответствии с упомянутым выше ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», организатором спортивного соревнования является «юридическое лицо, которое утверждает положение (регламент) спортивного соревнования, определяет условия и календарный план его проведения, условия допуска к участию в спортивном соревновании, порядок выявления лучшего участника или лучших участников, порядок организационного и иного обеспечения спортивного соревнования, обеспечивает финансирование спортивного соревнования в утвержденном им порядке, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с законом»<sup>1</sup>.

Как видим, физическое лицо или индивидуальный предприниматель не могут быть организаторами спортивных соревнований. Представляется, что данная норма введена, во-первых, в виду сложности организации подобного рода мероприятий, а во-вторых, опять-таки, необходимостью обеспечения

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 24.06.2025 г.) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242.

безопасности граждан и общественного порядка в период их проведения. Наиболее известными организаторами спортивных соревнований являются FIFA – главная футбольная организация, являющаяся крупнейшим международным руководящим органом, в случае с Олимпийскими играми, это МОК – международный олимпийский комитет, международная организация, созданная для возрождения Олимпийских игр и пропаганды олимпийского движения. На сегодняшний день каждый вид спорта, признанный международным спортивным сообществом и имеющий статус международного, имеет свою отдельно взятую федерацию, которая занимается организацией, распространением и иными аспектами в данной сфере. Это также могут быть спортивные федерации – «общественная организация, которая создана на основе членства и целями которой являются развитие одного или нескольких видов спорта, их пропаганда, организация, а также проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов – членов спортивных сборных команд»<sup>1</sup>.

В-четвертых, не каждое спортивное мероприятие может считаться таковым. Речь в данном случае идет только об официальном спортивном соревновании. Данный признак законодатель связывает с внесением соревнования в «Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий». Данный план представляет собой официальный документ, содержащий перечень физкультурных мероприятий и спортивных событий. В него входят как мероприятия, проводимые на территории Российской Федерации, так и международные спортивные события. Также документ включает список мероприятий, связанных с реализацией комплекса ГТО, а также спортивных мероприятий, направленных на подготовку сборных команд Российской Федерации к международным соревнованиям и на обеспечение их участия в данных мероприятиях. Порядок включения соревнования в указанный план

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 24.06.2025 г.) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242.

утверждается Министерством спорта Российской Федерации<sup>1</sup>. При этом Правительством Российской Федерации уточнен ряд отдельных соревнований, который в обязательном порядке включается в указанный перечень<sup>2</sup>.

В-пятых, «спортивный» законодатель, помимо чисто теоретического осмысления понятия спортивного соревнования, большое внимание уделяет вопросам организации проведения подобных мероприятий, в том числе и в части, касающейся обеспечения безопасности во время их проведения.

Законодатель стремится к тому, чтобы технически максимально обезопасить процесс проведения соревнования, свести к минимуму детерминанты возникновения угрозы общественному порядку и безопасности граждан, как зрителей, так и участников мероприятия. Поэтому, эту часть правовой основы исследуемого нами процесса сложно переоценить.

Прежде всего, в данном случае следует говорить об актах Правительства Российской Федерации. Так, соответствующим постановлением утверждены «Правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» Указанные правила закрепляют множество организационных аспектов проведения официальных спортивных соревнований (ответственные за проведение соревнований и охрану общественного порядка, вид и перечень документации, который должен находиться у собственника места проведения мероприятий и его организатора, места, где запрещено проводить официальные спортивные соревнования, например, пограничные зоны, пояса отвода газо- и

---

<sup>1</sup> Приказ Минспорта России от 07.02.2025 г. № 97 «Об утверждении порядка включения физкультурных и спортивных мероприятий (в том числе значимых международных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий) в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2025 г. № 81569) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 19.03.2025.

<sup>2</sup> В данный перечень входят 27 всероссийских массовых физкультурных и спортивных мероприятий, чемпионаты и первенства России, субъектов Федерации, муниципальных образований, всероссийские спартакиады.

Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2015 г. № 2390-р (ред. от 31.10.2022 г.) «О Перечне официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, подлежащих обязательному ежегодному включению в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий» // Собрание законодательства РФ. – 30.11.2015. – № 48 (часть II). – Ст. 6881.

нефтепродуктов, порядок реализации охраны общественного порядка, основанный, прежде всего на планировании)<sup>1</sup>. Помимо прочего, особое внимание уделено и инфраструктуре самих мест проведения соревнований. Так, в частности, предусмотрено обязательное наличие в инфраструктуре объектов, предназначенных для:

1. Обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований (помещения для организатора соревнования или лиц, координирующих его проведение, помещения для работы правоохранительных органов, помещения для хранения запрещенных к проносу предметов и вещей, парковочные места, медицинские пункты, санитарные узлы, контрольно-пропускные пункты;

2. Возможности осмотра входящих граждан и въезжающего транспорта с применением технических средств. Помимо этого, каждое место проведения спортивного соревнования должно оборудовано или снабжено: информационными табло и (или) стендами, системой контроля и управления доступом, системой охранной телевизионной, системой охранной и тревожной сигнализации, системой охранного освещения, системой экстренной связи, системой видеонаблюдения, позволяющей осуществлять идентификацию физических лиц во время их нахождения в местах проведения соревнований, с выводом в помещение, предназначенное для работы организатора соревнований.

Особое внимание вопросам обеспечения соответствующей инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований уделяет и Министерство внутренних дел Российской Федерации. Так, в соответствии с утвержденными приказом МВД России от 17.11.2015 г. № 1092 «Требованиями к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности»<sup>2</sup> утверждены конкретные

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 18.04.2014 г. № 353 (ред. от 17.05.2022 г.) «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Собрание законодательства РФ. – 05.05.2014. – № 18 (часть IV). – Ст. 2194.

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 17.11.2015 г. № 1092 «Об утверждении Требований к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и

требования к техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. В соответствии с п. 25 данных Требований, стадионы для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности оснащаются средствами инженерно-технической укреплённости, техническими средствами досмотра, техническими средствами охраны (стационарный металлоискатель и портативный (ручной) металлодетектор, досмотровая рентгеновская техника и ручной сканер скрытых полостей, стационарная рентгеновская цифровая сканирующая система, автоматизированная система досмотра днища автотранспорта, комплект досмотровых эндоскопов и зеркал, средство обнаружения взрывчатых веществ, средство радиационного контроля, индикатор электромагнитных и акустических полей, индикатор опасных жидкостей, локализатор взрыва), техническими средствами охраны (система контроля управления доступом, телевизионная система охраны, система охранной и тревожной сигнализации, система охранного освещения, система экстренной связи).

Официальное спортивное соревнование – это крайне сложное с точки зрения своей организации мероприятие, требующее задействования множества сил и средств межотраслевого характера. Это, в свою очередь, накладывает и определенный отпечаток на вопросы правового регулирования процессов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности во время проведения подобных мероприятий.

Основной характеристикой таких мероприятий является наличие двух антагонистических групп болельщиков, чьи действия во время матчей часто приводят к серьезным правонарушениям, нарушающим общественный порядок и иногда ведут к человеческим жертвам. В настоящее время очевидно, что преступные действия, происходящие в рамках спортивных событий, представляют собой одну из наиболее угрожающих форм преступной деятельности, особенно организованной, затрагивающей права и свободы граждан как на уровне отдельных стран, так и в глобальном масштабе.

Для улучшения правового регулирования в данной области необходимо обратить внимание на положения Модельного закона «Об обеспечении безопасности крупных спортивных мероприятий», который, на наш взгляд, оказался незаслуженно забытым, несмотря на свой значительный потенциал. В процессе формулирования определения «крупного спортивного мероприятия» следует учитывать параметры, изложенные в ст. 5 указанного закона. В частности, ч. 3 ст. 5 указывает, что при принятии решения о квалификации спортивного события как крупного необходимо учитывать «количество и состав участников и гостей мероприятия, включая предполагаемые объекты государственной охраны и лиц с особыми статусами». Это подразумевает, что массовость мероприятия рассматривается не только как наличие определенного числа людей, но и как учет среди них особых категорий граждан, наделенных специфическими статусами и, как правило, иммунитетом, таких как «предполагаемые объекты государственной охраны и особо важные лица».

Крупное спортивное мероприятие можно определить как официальное событие, включенное в установленном порядке в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физических и спортивных мероприятий на текущий год. Такие мероприятия проводятся по одному или нескольким видам спорта, которые также включены в Всероссийский реестр видов спорта. При подготовке и проведении этих мероприятий разрабатываются и осуществляются специальные меры для обеспечения безопасности. Таким образом, массовые спортивные мероприятия, в обеспечении безопасности которых участвуют органы безопасности и другие государственные структуры в рамках своих полномочий, могут быть квалифицированы как крупные спортивные мероприятия, которые соответствуют вышеуказанным критериям и организуются в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>.

Актуальность совершенствования правового обеспечения безопасности массовых спортивных мероприятий подчеркивает необходимость дальнейших научных исследований в этой области. Перспективными направлениями таких

---

<sup>1</sup> Салуниин П.А., Редкоус В.М. Некоторые вопросы формирования правовой основы обеспечения безопасности проведения массовых спортивных мероприятий в государствах СНГ // Закон и право. – 2017. – № 2. – С. 110.

исследований должны стать анализ административно-правовых инструментов, обеспечивающих безопасность массовых спортивных мероприятий, исследование вопросов безопасности в контексте соответствующего административно-правового режима, а также сравнительно-правовые исследования в этой сфере. Данные направления помогут расширить методологические рамки научных исследований и углубить понимание вопросов обеспечения безопасности на массовых спортивных мероприятиях.

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

Административно-правовой режим, регулирующий организацию, подготовку и проведение массовых (публичных) мероприятий в контексте настоящего исследования, может быть охарактеризован как система правил, установленная действующими законами и подзаконными актами. Эта система направлена на обеспечение реализации прав граждан, юридических лиц и общественных объединений на проведение массовых (публичных) акций, гарантируя соблюдение установленного порядка и условий для их осуществления

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

Главной задачей данного административного режима является систематизация общественных отношений, возникающих в процессе реализации конституционного права граждан и общественных организаций на проведение различных массовых мероприятий. Это включает в себя также предотвращение и устранение потенциальных негативных последствий, которые могут возникнуть в данной области. 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 законопроекту «Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Между тем, в настоящее время среди широкой категории возможных массовых (публичных) мероприятий, административно-правовое регулирование в значительной мере охватывает лишь сущность правового статуса организаторов и участников спортивных мероприятий.

Таким образом, организаторами разнообразных массовых (публичных)

---

<sup>1</sup> Постановление ГД ФС РФ от 15.12.2015 г. № 7862-6 ГД «О проекте федерального закона № 942424-6 «Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 21.12.2015. – № 51 (ч. 3). – Ст. 7287.

акций могут быть как индивидуальные граждане, так и коллективные образования, обладающие статусом юридического лица.

К числу возможных коллективных субъектов можно отнести разнообразные общественные объединения, среди которых выделяются официально зарегистрированные политические партии и религиозные организации. Важно подчеркнуть, что данные коллективные субъекты не должны быть ликвидированы в порядке, предусмотренном законодательством, а их деятельность не должна подвергаться запрету на территории Российской Федерации.

Индивидуальными субъектами выступают отдельные граждане России, поскольку только физические лица, обладающие гражданством Российской Федерации, наделены правом организовывать массовые (публичные) мероприятия. При этом указанные лица должны не только являться гражданами РФ, но и удовлетворять определенным дополнительным требованиям, включая отсутствие признания их недееспособными.

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 вопроса<sup>1</sup>.

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 № 54 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;

– 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 установленный законом срок (не позднее трех дней) уведомить

---

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

уполномоченные органы региональной или муниципальной власти о результатах анализа поступивших от них предложений, касающихся изменения ранее 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;

– строго соблюдать максимально допустимые нормы пребывания граждан на территории проведения массового (публичного) мероприятия, принимая меры для предотвращения превышения численности участников над заранее заявленным количеством;

– незамедлительно уведомлять участников мероприятия о прекращении или приостановлении его дальнейшего проведения;

– иметь при себе отчетливо видимый отличительный знак, позволяющий идентифицировать организатора массового (публичного) мероприятия;

– не проводить массовое (публичное) мероприятие в случае выявления нарушений, связанных с процедурой предварительного уведомления, таких как неподача такого уведомления или нарушение установленных сроков его подачи, а также при отсутствии согласования компетентными органами конкретного места, времени или предполагаемого маршрута проведения массового (публичного) мероприятия.

Приведенная выше совокупность прав и обязанностей, имеющихся 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 № 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 правонарушениях<sup>1</sup>.

Проведенный выше анализ подчеркивает необходимость законодательного определения термина «организатор публичного мероприятия». В этом контексте организатором может выступать как физическое, так и юридическое лицо, обладающее в соответствии с действующим законодательством определенными полномочиями и ответственностью за организацию, подготовку и осуществление публичного мероприятия.

Помимо организаторов, в число ключевых участников публичных мероприятий входят и участники, правовой статус которых также находит свое

---

<sup>1</sup> Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.06.2022 г. № 16-2191/2022 // Судебные решения РФ. URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/68671581> (дата обращения: 05.08.2025).

закрепление в законодательстве. Не существует специальных критериев для определения участия в публичных мероприятиях, за исключением принципа добровольности. Участниками могут быть граждане, представители политических партий, а также члены других общественных и религиозных объединений. В научных исследованиях также обсуждались вопросы, касающиеся минимального возраста участников и возможности включения иностранных граждан в эту категорию. Например, Ю.А. Дмитриев поднимал вопрос о необходимости установления минимального возраста участников публичного мероприятия на уровне 18 лет, поскольку именно с этого возраста на основании российского законодательства наступает полная дееспособность<sup>1</sup>. Однако, по нашему мнению, следует установить минимальный возраст участников на уровне 16 лет, что соответствует возрасту наступления административной ответственности, в том числе в соответствии со статьей 20.2 КоАП РФ, касающейся нарушений порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования.

В отношении иностранных граждан не установлено прямого запрета на их участие в публичных мероприятиях, поскольку они могут быть членами общественных и религиозных объединений. Однако иностранные граждане лишены возможности принимать участие в мероприятиях, направленных на реализацию политических целей, поскольку им запрещено входить в состав политических партий.

Участники публичных мероприятий обладают правами, определенными Федеральным законом № 54, которые включают в себя:

- возможность участвовать в коллективных действиях, включая обсуждения и принятие решений, соответствуя целям публичного мероприятия;
- право использовать законно разрешенные символику и агитационные материалы;

---

<sup>1</sup> Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). – М.: Проспект, 2020. – С. 128.

– право по итогам публичного мероприятия формировать и направлять резолюции, требования или обращения в адрес государственных, местных властей и других органов, включая международные организации, а также в общественные и религиозные объединения.

Осуществление указанных прав должно соответствовать ряду обязанностей, закрепленных в Федеральном законе № 54. К числу этих обязанностей относятся:

– выполнение законных требований организатора и уполномоченных ими лиц, представителей органов исполнительной власти и сотрудников полиции;

– соблюдение общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия;

– соблюдение требований по транспортной безопасности и безопасности дорожного движения в случае использования транспортных средств во время публичного мероприятия.

Кроме того, участникам запрещается скрывать свои лица, носить оружие или предметы, которые могут быть использованы в качестве такового, а также опасные вещества. Запрещается также распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции и присутствие в состоянии опьянения.

Отдельной категорией участников публичных мероприятий являются журналисты, работающие на основании редакционного удостоверения, которые обязаны носить видимые отличительные знаки средств массовой информации. При этом к журналистам также применяются обязанности, возложенные на других участников публичных мероприятий.

На основании вышеизложенного можно заключить, что правовой статус организаторов и участников массовых публичных мероприятий определяется наличием определённых запретов и ограничений, призванных предотвратить возможность неправомерных действий и злоупотребления правами в данной сфере.

В нашем понимании, помимо организаторов и участников, важно выделить в качестве самостоятельных юридических субъектов также собственников и

арендаторов площадок, на которых проводятся мероприятия.

Существенное место в системе субъектов административно-правового регулирования занимают органы государственной власти различных уровней. Их ключевая функция заключается в обеспечении реализации прав граждан на участие в массовых и публичных событиях.

Согласно положениям Федерального закона № 54, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, наделённые соответствующими полномочиями, обязаны содействовать реализации указанного права граждан.

Следует отметить, что эти органы имеют право отказать в согласовании публичного мероприятия, если уведомление о его проведении подано лицом, не имеющим законных оснований для организации таких событий, или если место предполагаемого проведения мероприятия запрещено для этих целей.

Все участники исследуемых правоотношений обязаны соблюдать определенные режимные правила поведения. Мы согласны с мнением А.А. Долгополова, который определяет режимные правила как совокупность норм, формирующих модели поведения для субъектов и объектов, подпадающих под режимное регулирование<sup>1</sup>.

Помимо режимных правил, значительное значение имеет система гарантий, обеспечивающих реализацию административно-правового режима, известная как правовые гарантии. Существует ряд мнений о различных категориях правовых гарантий в рамках режимного регулирования, включая юридические, организационные, информационные, материально-технические и иные виды.

Таким образом, административно-правовой режим, регулирующий организацию и проведение массовых и публичных мероприятий, создает необходимые условия для позитивного развития общественных отношений, складывающихся в процессе реализации как индивидуальными, так и

---

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

коллективными субъектами их прав на участие в таких мероприятиях. Это, в свою очередь, способствует упорядочению, организации и регуляции этих процессов, а также обеспечивает соответствующую защиту.

### **§3. Понятие и значение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях**

Важнейшая задача правоохранительных органов – это охрана и защита общественного порядка и осуществление мер по обеспечению общественной безопасности.

Значительное количество нормативно-правовых актов РФ содержит в себе такие распространенные понятия, как «безопасность» и «общественная безопасность». Однако, не всегда в их контексте можно встретить развернутое и подробное определение данных понятий, которое помогло бы раскрыть, по меньшей мере, основные значения употребляемых терминов. Тем не менее, сами понятия мы встречаем в:

- федеральных конституционных законах РФ (например, в ФКЗ «О военном положении»<sup>1</sup>);
- федеральных законах РФ (например, в ФЗ «О безопасности»<sup>2</sup>, включающий рассматриваемое понятие в свое название);
- кодексах РФ (например, в Уголовном кодексе РФ);
- указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ (например, «Правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» от 18.04.2014 г.<sup>3</sup> и «О внесении изменений в Правила

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 13.12.2024 г.) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. – 04.02.2002. – № 5. – Ст. 375.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 10.07.2023 г.) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 03.01.2011. – № 1. – Ст. 2.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 18.04.2014 г. № 353 (ред. от 17.05.2022 г.) «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Собрание законодательства РФ. – 05.05.2014. – № 18 (часть IV). – Ст. 2194.

обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» от 17.05.2022 г.<sup>1</sup>).

Наряду с понятием «общественная безопасность», существует однокоренной юридический термин – «общественный порядок», который зачастую применяется с ним в одних и тех же нормативно-правовых актах.

Следует пояснить, что значение слова «общественный» в этих понятиях будет различаться. Таким образом, говоря о порядке, мы имеем ввиду общество как социальный строй с установленными нормами. Говоря об общественной безопасности, мы имеем в виду более широкое значение слова «общественный». Здесь подразумевается не только общество в целом, но и каждый отдельный его гражданин, а также всё то, чем гражданин обладает – это могут быть как материальные ценности (имущество), так и нематериальные (например, здоровье).

Вопросы обеспечения общественной безопасности подробно в своих научных трудах рассмотрел советский и российский ученый-правовед, доктор юридических наук, профессор Д.Н. Бахрах. Согласно его концепции, целями обеспечения общественной безопасности являются:

1) достижение и поддержание необходимого уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций и общественных объединений, материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера;

2) повышение уровня защищенности населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от террористических угроз;

3) сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе<sup>2</sup>.

Обеспечение общественной безопасности подразумевает, в качестве глобальной и важнейшей своей задачи, защиту жизни и охрану

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17.05.2022 г. № 892 «О внесении изменений в Правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Собрание законодательства РФ. – 23.05.2022. – № 21. – Ст. 3467.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. – М.: Норма, 2018. – С. 105.

конституционных прав и свобод человека и гражданина. Другие, но не менее значимые, задачи обеспечения общественной безопасности (далее по тексту ОБ)

– это:

– обнаружение источников и установление первопричин появления источников угроз ОБ;

– оценивание настоящего уровня ОБ, составление прогнозов на его дальнейшее понижение/повышение;

– разработка и внедрение программ, направленных на улучшение уровня обеспечения ОБ;

– проведение разработок, направленных на усовершенствование методов обеспечения ОБ, а также поддержание необходимых сил и средств в состоянии готовности к решению задач по обеспечению ОБ;

– усиление и развитие методов борьбы с террористическими актами;

– противодействие таким явлениям, как незаконный оборот наркотических, психотропных веществ, а также оружия.

Согласно мнению профессора кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД, Ю.Е. Автурина, обеспечение ОБ осуществляется на основе следующих принципов:

– соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

– законность;

– системность и комплексность применения силами обеспечения общественной безопасности политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер по обеспечению общественной безопасности;

– приоритет профилактических мер по обеспечению общественной безопасности;

– взаимодействие сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях комплексного и своевременного реагирования на угрозы

общественной безопасности<sup>1</sup>.

Переходя к понятию общественный порядок, необходимо сказать о том, что в юриспруденции сложился два подхода к пониманию общественного порядка в широком и узком смысле<sup>2</sup>.

В широком смысле общественный порядок (далее – ОП) представляет собой систему социальных взаимодействий и общественных отношений, в которой большое внимание уделяется вопросу обеспечения неприкосновенности всего государства.

В узком же смысле ОП – это общественные отношения, которые регулируются социальными нормами и правилами, и в которых главным объектом защиты со стороны органов правоохранения выступает личная безопасность граждан, а именно: благоприятные условия для труда и отдыха граждан, бесперебойное функционирование государственных и общественных организаций, а также гарантия соблюдения всех прав и свобод человека в других сферах жизнедеятельности и быта, в особенности в общественных местах.

Общественные места условно делятся на три типа: постоянного, периодического и эпизодического присутствия. Под местами постоянного присутствия понимаются места с высокой проходимостью людей, такие как: улицы, скверы, площади, парки, бульвары, а также вокзалы, аэропорты и учреждения, работающие круглосуточно. Общественные места периодического присутствия – это также людные места, с высокой проходимостью, но в установленное графиком работы время. Например, общественный транспорт, магазины, рынки, школы, больницы, спортивные клубы и пр. Общественные места эпизодического присутствия – места, в которых присутствие людей происходит не постоянно, по какому-либо случаю (эпизоду). Такими местами мы можем считать леса, луга и другие территориальные участки, где время от времени проводятся какие-либо мероприятия (например, музыкальный

---

<sup>1</sup> Аврутин Ю.Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка как доктринальная категория и категория действующего права: монография. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2015. – С. 39.

<sup>2</sup> Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник. – М.: Юрайт, 2023. – С. 134.

фестиваль под открытым небом или турслет).

Элементы организации ОП:

- 1) цели, ориентируясь на которые, производится установление и дальнейшее поддержание ОП;
- 2) имеющиеся средства регулирования ОП;
- 3) поддержание социальных отношений на уровне устойчивого и стабильного ОП;
- 4) реальные гарантии организации ОП.

ОП осуществляется и регулируется благодаря правовым нормам, которые устанавливает государство и с помощью определенного набора инструментов осуществляет контроль над качеством его осуществления. Правовые нормы, на законодательном уровне устанавливающие правила и нормы поведения в общественных местах, накладывают запрет на осуществление определенных действий, а также устанавливают меру ответственности за совершенные правонарушения. Правовые нормы определяют характер и методы правоохранительной деятельности, направленной на осуществление соблюдения ОП, регулируют деятельность должностных лиц.

В четвертом пункте мы затронули тему гарантий осуществления ОП. Есть несколько важных параметров, опираясь на которые, гарантии вступают в силу:

- правила ОП должны отражать и учитывать интересы всего населения;
- граждане должны быть убеждены в необходимости внедрения правил ОП, их неукоснительного соблюдения, в справедливости возлагаемой ответственности за их нарушение;
- правовая культура населения должна иметь достаточный уровень для успешной реализации деятельности по организации ОП.

Продолжая тему ОП, обратимся к определению, которое дал этому термину один из разработчиков Уголовно-исполнительного кодекса РФ<sup>1</sup>, доктор юридических наук, профессор А.В. Бриллиантов. Он считал, что общественный

---

<sup>1</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 28.12.2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 13.01.1997. – № 2. – Ст. 198.

порядок представляет собой «систему общественного поведения, сложившуюся в обществе на основе правовых, а также социальных норм, норм морали и нравственности, норм общественной жизни, традиций и обычаев, соответствующих устоям, принятым в обществе, поведения каждой личности в сфере общественных условий жизни и деятельности граждан, функционирования институтов общества и государства»<sup>1</sup>.

А.П. Корнев рассматривает общественный порядок как совокупность общественных отношений, регламентированную правовыми нормами, моральными принципами и правилами общественного поведения. Эта система определяет права и обязанности участников данных отношений, обеспечивая защиту жизни, неприкосновенности, чести, достоинства и других прав граждан. Она также направлена на охрану государственного и общественного имущества, поддержание спокойствия в общественных местах и создание необходимых условий для эффективного функционирования предприятий, организаций и должностных лиц<sup>2</sup>.

Исходя из этого определения, можно сделать такой вывод: объектом исполнения ОП является система общественных связей и взаимоотношений, регулируемая, в первую очередь, нормами социального права и морали. Существующий ОП определяют не столько нормативно-правовые акты, сколько реальная обстановка сложившихся социальных отношений в обществе, на базе их соблюдения.

Переходя к понятию ОБ, отметим, что ее основой является строгое соблюдение и точное исполнение всех специальных правил (например, организационно-технических), объявленных государством и преследующих такие важные цели, как охрана жизни и здоровья людей, а также безопасная эксплуатация и отсутствие риска разрушения зданий и сооружений.

Особенность осуществления ОБ состоит в том, чтобы люди, вступая в

---

<sup>1</sup> Бриллиантов А.В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: учебник. – М.: Проспект, 2019. – С. 356.

<sup>2</sup> Корнев А.П. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Проспект, 2018. – С. 19.

определенные взаимоотношения, придерживались в обязательном порядке установленных правил, распространяющихся на ту сферу жизнедеятельности, в рамках которой происходит социальный контакт или взаимодействие. Эти правила должны быть изложены максимально четко и, подразумевая полное и своевременное их исполнение, обеспечивать безопасность движения транспорта и пешеходов, например. Безопасность должна быть обеспечена в равной степени всем участникам того или иного общественного процесса. Еще примеры – правила пожарной безопасности, правила проведения ремонтных работ, оговоренные в специальной технической документации и пр.

Стоит добавить, что ОБ включает в себя также меры, направленные на предотвращение или устранение угрозы жизням и здоровью людей, которая возникает в связи со стихийными бедствиями и эпидемиями.

В Российском законодательстве термин общественная безопасность употребляется в Конституции РФ, где разделяются полномочия государства и его субъектов в отношении организации и осуществления ОБ: к ведению государства относятся оборона и безопасность территории и населения, обеспечение внутренней ОБ же является объектом совместного ведения государства и ее субъектов.

Подытоживая, следует отметить, что ОП и ОБ тесно связаны и имеют одну общую цель – осуществление комфортного и безопасного сосуществования граждан в обществе. Общее у этих понятий и то, что главным инструментом воздействия на исполнение и соблюдение норм и правил ОП и ОБ является правоохранительная система государства, органы внутренних дел и полиция.

Также стоит отметить, что ОБ, являясь более широким по смыслу понятием, включает в себя некоторые пункты, входящие в состав понятия ОП. А именно, обеспечение ОБ также подразумевает под собой обеспечение общественного спокойствия, удовлетворительных условий труда и отдыха граждан, исправной деятельности государственных и общественных учреждений, неприкосновенности жизни и здоровья граждан.

Наиболее емко и точно определяет ОБ доктор юридических наук,

профессор, экс-заместитель министра юстиции РФ, Б.П. Кондрашов. Под общественной безопасностью он понимает «систему общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств»<sup>1</sup>.

Федеральный закон «О безопасности» трактует термин ОБ как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний, чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями.

Таким образом, объединяя понятия ОП и ОБ в своих нормативно-правовых актах, государство решает множество зависящих друг от друга и тесно переплетенных по смыслу задач. В совокупности эти два понятия задействованы в достижении таких важных целей как обеспечение исполнения необходимых потребностей и интересов граждан, эффективная профилактика и предотвращение любых видов опасностей и угроз, как для страны и общества в целом, так и для отдельных граждан.

Общая цель – установление и поддержание безопасного пространства для осуществления важных социальных функций всего общества и отдельных его граждан, служит также мотивацией к более пристальному изучению этих понятий и усовершенствованию методов по их реализации.

---

<sup>1</sup> Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – С. 12.

#### **§4. Механизм обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий**

В предыдущем параграфе было отмечено, что организация и проведение массовых и публичных мероприятий осуществляется в рамках специализированного административного правового режима. Обоснование введения этого режима заключается в том, что защита прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности являются ключевыми аспектами общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения таких мероприятий.

Социальная функция массовых и публичных мероприятий заключается в предоставлении гражданам возможности выразить свою общественную активность в рамках действующего правового поля. Исполнение этой функции должно осуществляться в условиях общественного спокойствия и порядка, которые обеспечиваются административно-правовым режимом. Этот режим, направленный на защиту правопорядка, вводится в действие и функционирует через создание специализированного административно-правового механизма.

Таким образом, правопорядок представляет собой необходимое условие для свободного функционирования указанных правоотношений. В этом контексте административно-правовой режим становится основой механизма, обеспечивающего правопорядок в процессе подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий.

Следует отметить, что действие административно-правового механизма обеспечения правопорядка обладает четко выраженной правоохранительной направленностью. Системный характер этой деятельности подчеркивает необходимость анализа теоретических основ и характеристик механизма обеспечения правопорядка в контексте массовых и публичных мероприятий.

Существующие научные подходы к пониманию правопорядка как юридической категории позволяют выделить несколько ключевых тенденций.

Во-первых, правопорядок нередко считается синонимом общественного порядка в узком смысле.

Во-вторых, его рассматривают как составляющую часть системы общественного порядка.

В-третьих, правопорядок выступает в роли основания для определения содержания и сущности общественного порядка.

В-четвертых, с точки зрения административно-правового понимания, общественный порядок может трактоваться исключительно как правовой порядок, который устанавливается и поддерживается нормами административного права<sup>1</sup>.

Содержание правопорядка рассматривается как интеграция правовых и неправовых механизмов, нацеленных на регулирование общественных отношений с целью обеспечения законного поведения их участников. Основной целью этого процесса является реализация прав граждан на участие в массовых и публичных мероприятиях. В этом контексте важным представляется теоретическое осмысление категории «правомерное поведение».

Анализируя мнения, выраженные в научной литературе, можно выделить ключевые компоненты определения «правомерное поведение»:

- данное поведение связано с действиями конкретных субъектов;
- оно опирается на действующие правовые нормы;
- субъектами могут выступать как индивидуальные лица, так и коллективные образования;
- действия субъектов осуществляются на основании их прав и в рамках предусмотренных обязанностей;
- государство выполняет роль гаранта реализации этих прав<sup>2</sup>.

Таким образом, в исследуемом контексте правомерное поведение представляется как совокупность действий как индивидуальных, так и коллективных субъектов, реализующих свои права на участие в массовых и публичных мероприятиях при строгом соблюдении действующих правовых предписаний.

---

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

<sup>2</sup> Воронин Д.В. Психолого-правовые аспекты правомерного поведения личности // Юридическая психология. – 2021. – № 4. – С. 20.

Неправомерное (противоправное) поведение, возникающее в контексте массовых и публичных мероприятий, понимается как действия субъектов, нарушающие действующие правовые нормы и оказывающие негативное воздействие на сферу общественных отношений. За такие действия предусмотрена юридическая ответственность. В этом контексте особую значимость имеют законодательные нормы, регулирующие административную ответственность. В качестве 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»;

– 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»<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

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 № 1 УМВД России по городу Хабаровску.

10 октября 2020 года в 18 часов 00 минут составлен протокол 27 АЗ № 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 № 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 № 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 доказательств<sup>1</sup>.

Эти и многие другие деяния могут представлять собой формы противоправного поведения, нарушающие установленный правопорядок во время массовых мероприятий. Таким образом, проведенный анализ понятийного аппарата правопорядка, его сущности, содержания, функций и принципов позволяет рассматривать правопорядок в контексте массовых и публичных мероприятий как комплексное явление, включающее следующие элементы:

---

<sup>1</sup> Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2022 г. № 88а-2337/2022. URL: <https://acitadel.ru/docs/kassacionnoe-opredelenie-skad-devjatogo-ksoju-ot-16-03-2022-g-8a-847-2022-88a-2337-2022/> (дата обращения: 05.08.2025).

во-первых, это результат точного и полного соблюдения юридических принципов и правовых норм, регулирующих процесс подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий;

во-вторых, это положительный итог реализации прав граждан на участие в массовых и публичных акциях.

Дальнейший анализ понятийно-категориального аппарата требует внимательного рассмотрения термина «обеспечение правопорядка». Обеспечение правопорядка является одной из основных функций и задач государства, в реализации которых участвуют все его институты. Это утверждение подтверждается мнением В.С. Нерсисянца, который убедительно аргументирует, что государство представляет собой институт, обеспечивающий надлежащий государственно-правовой порядок в рамках поставленных перед ним задач<sup>1</sup>.

Административно-правовой механизм обеспечения правопорядка во время массовых и публичных мероприятий представляет собой комплекс административно-правовых средств, используемых уполномоченными органами власти для управленческого воздействия на общественные отношения. Эти отношения формируются в процессе подготовки, организации и проведения массовых и публичных мероприятий с целью обеспечения стабильности правопорядка.

При этом под административно-правовыми средствами следует понимать систему норм и процедур, действующих в области административного права, которые реализуются уполномоченными субъектами и оказывают регулирующее влияние 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

---

<sup>1</sup> Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. – М.: Проспект, 2023. – С. 258.

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 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 соблюдены<sup>1</sup>.

В заключении главы можно сделать следующие выводы: массовые мероприятия являются важными социальными явлениями, отражающими волеизъявление граждан и способствующими реализации их прав, а также удовлетворению разнообразных социально-культурных потребностей. Понять административно-правовые отношения в контексте массовых и публичных мероприятий следует как регулируемые нормами административного права общественные взаимодействия, которые возникают в процессе осуществления конституционного права граждан на мирные собрания без оружия для различных, не противоречащих закону целей, включая выражение своих интересов. Организация и проведение массовых мероприятий происходит в рамках специфического административно-правового режима, представляющего собой регламентированный действующим законодательством процесс, который гарантирует возможность всем заинтересованным участникам реализовать свое право на участие в массовых акциях.

---

<sup>1</sup> Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2022 № 16-780/2022 // Судебные решения РФ. URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afybeub5d.xn--p1ai/69329839> (дата обращения: 05.08.2025).

## ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

### §1. Полномочия должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий

Полиция играет ключевую роль в механизме обеспечения правопорядка и безопасности во время массовых мероприятий. Профессор В.Г. Булавчик утверждает, что руководители органов внутренних дел должны понимать необходимость балансирования требований граждан и возможностей государства для смягчения протестного настроения<sup>1</sup>.

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.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Бубнов С.В., Звягин М.М., Марьян Г.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и

Перейдем к рассмотрению компетенции полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на массовых (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 полномочия<sup>1</sup>.

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

---

пикетирований в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 7. – С. 25.

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2018. – С. 58.

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 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 дел<sup>1</sup>.

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»<sup>2</sup>. В

---

<sup>1</sup> Деловая газета «Взгляд». URL: <http://vz.ru/news/2012/5/6/577687.html> (дата обращения: 05.08.2025).

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

контексте нашего исследования речь идет о защите права граждан на проведение массовых акций и участие в них.

В целях защиты жизни и здоровья граждан полиция уполномочена применять меры государственного принуждения, такие как блокирование территорий и объектов, а также использовать физическую силу и специальные средства. Однако применение специальных средств и огнестрельного оружия строго запрещено при остановке ненасильственных публичных мероприятий, не нарушающих общественный порядок и работу транспорта и связи<sup>1</sup>.

Таким образом, основная задача полиции состоит в предотвращении и минимизации негативных явлений, угрожающих безопасности граждан, при этом обеспечивая защиту своих сотрудников. Другая важная функция полиции – сохранение прав и свобод граждан, включая российских граждан, иностранцев и лиц без гражданства. Российская полиция активно участвует в правоприменении по широкому спектру вопросов, что непосредственно касается обеспечения прав и свобод граждан, включая право на участие в массовых акциях.

Для выполнения этой задачи полиция имеет право составлять административные протоколы по статье 5.38 КоАП РФ за воспрепятствование организации публичных мероприятий и принуждение к участию в них. В связи с этим, она обязана пресекать такие правонарушения. Однако анализ применения статьи 5.38 показывает наличие определенных проблем и необходимость доработки ее формулировок, так как статистика МВД России свидетельствует о слабом применении данной статьи<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Бачурин А.Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2019. – С. 110-111.

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 участие 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».

В-третьих, полиция должна противодействовать преступности, то есть уголовно-наказуемым деяниям, предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.

(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 «YouTube», ранее изготовленные видео-, аудио материалы, представляющие собой обращение П. к неограниченному кругу лиц.

В совокупности указанные материалы содержали высказывания П., 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 недействительной<sup>1</sup>.

В контексте борьбы с преступностью полиция несет ответственность за выявление, профилактику, пресечение и раскрытие преступлений, а также за розыск и задержание правонарушителей.

В-четвертых, одной из ключевых задач полиции является обеспечение общественного порядка. Эта деятельность осуществляется в сотрудничестве с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий. Полиция наделена правом проводить личный осмотр граждан и их вещей, включая использование специальных технических средств, таких как служебные собаки, при входе в зоны массовых событий. В случае отказа гражданина от осмотра полиция имеет право ограничить доступ к данным местам.

Личный осмотр граждан и их вещей может также включать участие организаторов мероприятий, контролеров на спортивных соревнованиях и частных охранников. Применение этих мер должно основываться на наличии обоснованных фактов. Однако, как указывают специалисты, такие как Л.А. Копенкина и А.А. Смирнов, термин «личный осмотр» не полностью отражает

---

<sup>1</sup> Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 10.03.2022 г. № 77-769/2022 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ004&n=87683#NwGkMpTEbUW55Wux> (дата обращения: 05.08.2025).

суть процедуры. В административном праве отсутствует четкое определение этого понятия<sup>1</sup>.

На практике при проведении осмотров на массовых акциях уполномоченные лица могут контактировать с одеждой граждан, проверять складки и манжеты, что подразумевает физический контакт. Процедура отличается от личного досмотра в рамках административного производства, больше перекликаясь с такими действиями, как наружный осмотр или досмотр пассажиров и их 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.

Помимо проведения предупредительных мероприятий, включая личный осмотр граждан и их вещей, полиция обязана пресекать административные правонарушения, как на территории массовых мероприятий, так и в их окрестностях. В первую очередь это касается нарушений законодательства о проведении массовых и публичных акций. Компетенция правоохранительных органов по составлению протоколов об административных правонарушениях и применению административного задержания регламентируется ведомственными нормативными актами<sup>2</sup>.

Во время массовых мероприятий полиция также отвечает за обеспечение безопасности дорожного движения и пешеходного потока. Для достижения этих

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 30.08.2017 г. № 685 (ред. от 24.10.2023 г.) «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.10.2017 г. № 48613) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.10.2017.

целей вводятся временные ограничения на движение и корректируются маршруты.

В-пятых, охрана собственности является важной задачей полиции. Она обязана предотвращать факты хищения или повреждения имущества. Угроза ущерба собственности физических или юридических лиц может служить основанием для прекращения публичного мероприятия, включая возможность применения принудительных мер<sup>1</sup>.

Итак, полиция отвечает за обеспечение правопорядка и безопасности во время массовых мероприятий, что требует балансирования интересов граждан и возможностей государства.

Эффективность полиции в организации мероприятий зависит от специфики самого мероприятия, его масштабности и общественной значимости.

Полиция должна защищать жизнь и здоровье участников мероприятий, применяя меры государственного принуждения, но с осторожностью в отношении ненасильственных действий. Полиция сотрудничает с органами власти и организаторами мероприятий, имеет право проводить досмотр граждан на массовых событиях.

Статистические данные показывают, что требуется доработка некоторых правовых норм, таких как статья 5.38 КоАП РФ.

## **§2. Организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий**

Рассмотренные выше задачи, стоящие перед подразделениями полиции, должны разрешаться комплексным образом в процессе всех этапов полицейской деятельности, связанной с обеспечением общественного порядка при проведении

---

<sup>1</sup> Ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

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.

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 беспорядков<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

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 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»<sup>1</sup>.

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;

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 26.09.2012 г. № 890 (ред. 23.03.2018 г.) «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

– подразделения полиции, наделенные полномочиями на осуществление оперативно-розыскной деятельности;

– 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 надзором<sup>1</sup>. 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 такого лица во время массового мероприятия, сотрудники полиции предпринимают меры по его удалению с места мероприятия с составлением соответствующего протокола о

---

<sup>1</sup> П. 2 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 06.04.2024 г.) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Собрание законодательства РФ. – 11.04.2011. – № 15. – Ст. 2037.

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](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 г. 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 г., Д. был задержан в 20.05 час. 21.04.2021 г. и освобожден 22.04.2021 г. 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 административном правонарушении, 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 г. 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. незаконным<sup>1</sup>.

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 наступлением вечернего времени суток вместе 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

---

<sup>1</sup> Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15.06.2022 по делу № 88а-10295/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.08.2025).

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 сделать вывод, что все без исключения этапы полицейской деятельности по обеспечению охраны общественного порядка 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. Организация взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами при реализации мероприятий по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий**

Взаимодействие органов власти различных уровней по всем направлениям их деятельности остается одной из наиболее актуальных тем, поскольку его эффективность оказывает непосредственное влияние на функционирование всей системы государственного управления в Российской Федерации.

Одним из ключевых аспектов данного взаимодействия является обеспечение правопорядка и безопасности в процессе проведения массовых мероприятий.

В существующей научной литературе, на наш взгляд, не в полной мере раскрыто понятие «взаимодействие органов исполнительной власти различных уровней». В связи с этим необходимо подробно проанализировать данное понятие.

В самом общем смысле, взаимодействие трактуется как «философская категория», обозначающая процессы воздействия объектов друг на друга и их взаимозависимость<sup>1</sup>.

Ф.В. Фетюков, говоря о взаимодействии между государством и гражданским обществом, формулирует следующее определение: «взаимодействие – это деятельность, направленная на учет взаимных интересов, достижение общих целей и решение совместных задач»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Большой энциклопедический словарь онлайн. URL: [http://gufo.me/content\\_bes/vzaimodejstvie-10677.html](http://gufo.me/content_bes/vzaimodejstvie-10677.html) (дата обращения: 05.08.2025).

<sup>2</sup> Фетюков Ф.В. Понятие механизма взаимодействия государства и гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 3. – С. 18-20. – С. 20.

В свою очередь, И.М. Жмурко рассматривает взаимодействие как активные совместные действия двух или нескольких субъектов, которые влияют друг на друга<sup>1</sup>.

Согласно мнению В.Л. Кадацкого, под взаимодействием следует понимать «системное образование, согласованное по своим целям, базирующееся на кооперации, деловом сотрудничестве и взаимопомощи с целью решения общих задач»<sup>2</sup>.

Таким образом, взаимодействие между органами власти и другими субъектами общества представляет собой сложный и многогранный процесс, который требует более детального и глубокого изучения для повышения эффективности государственного управления.

В соответствии с вышеизложенным, необходимо подчеркнуть, что взаимодействие органов исполнительной власти различных уровней представляет собой систематизированный комплекс совместных действий, осуществляемых в рамках установленных полномочий с целью обеспечения правопорядка в процессе подготовки и проведения публичных мероприятий.

При проведении публичных и массовых мероприятий возрастает уровень угроз безопасности граждан, что может привести к групповым нарушениям общественного порядка. Данная ситуация подчеркивает крайне высокую значимость поддержания надлежащего уровня правопорядка.

В процесс обеспечения безопасности и правопорядка непосредственно вовлечены органы власти различных уровней, включая органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К традиционным субъектам, отвечающим за поддержание правопорядка и безопасность на подобных мероприятиях, можно отнести Министерство внутренних дел (МВД), Федеральную службу безопасности

---

<sup>1</sup> Жмурко И.М. К вопросу о взаимодействии судейского сообщества (его органов) с органами государственной власти: понятие, принципы, формы // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 3. – С. 30.

<sup>2</sup> Кадацкий В.Л. Взаимодействие органов исполнительной власти города Москвы и Московской области при проведении массовых мероприятий на территории Московского региона // Право и безопасность. – 2009. – № 3. – С. 65.

(ФСБ), Министерство чрезвычайных ситуаций (МЧС), Федеральную службу войск национальной гвардии, а также прокуратуру Российской Федерации. Взаимодействие указанных субъектов происходит на всех этапах обеспечения правопорядка во время массовых и публичных мероприятий, что является критически важным для сохранения спокойствия и безопасности граждан.

На этапе подготовки публичного мероприятия осуществляется обмен информацией между заинтересованными сторонами. В этом контексте особую значимость приобретают муниципальные органы власти, поскольку именно к их компетенции относится рассмотрение уведомлений о проведении подобных мероприятий, а также согласование временных и пространственных аспектов их реализации. В г. Казани соответствующим органом является Исполнительный комитет МО г. Казани, целевым подразделением которой выступает Отдел по взаимодействию с общественными организациями Аппарата Исполнительного комитета г. Казани<sup>1</sup>. При получении уведомления о планируемом публичном мероприятии на объектах транспортной инфраструктуры копия данного уведомления направляется в орган исполнительной власти, ответственный за реализацию единой государственной политики в сферах транспорта, дорожного хозяйства и связи<sup>2</sup>. Этот орган готовит заключение о возможности проведения указанного мероприятия на транспорте.

Дополнительно информация о предстоящем публичном мероприятии, а также письменное указание по назначению уполномоченного представителя органа местного самоуправления отправляются в территориальные подразделения МВД России и ФСБ России. Важно также уведомить органы Федеральной службы охраны Российской Федерации о проведении мероприятия на автомобильных трассах и в местах, где располагаются объекты

---

<sup>1</sup> Постановление Исполкома муниципального образования г. Казани от 12.10.2015 г. № 3713 (ред. от 03.04.2023 г.) «О порядке рассмотрения Исполнительным комитетом г. Казани уведомлений о проведении публичных мероприятий» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. – 22.10.2015. – № 41. – С. 217.

<sup>2</sup> В Республике Татарстан таким органом является Управление строительства, транспорта, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства.

государственной охраны, как постоянные, так и временные<sup>1</sup>. Собранные данные используются для подготовки планов обеспечения правопорядка, оценки необходимых ресурсов и организации взаимодействия, а также для проведения оперативно-профилактических мероприятий. Однако следует отметить, что правовой порядок осуществляемого вышеупомянутого информационного обмена не имеет четкой регламентации, а конкретные сроки и механизмы передачи информации не были определены. Необходимо отметить, что Л.Л. Грищенко акцентирует внимание на потребности в совершенствовании правового механизма такого взаимодействия<sup>2</sup>. Профессор Ю.Е. Аврутин<sup>3</sup> также аргументированно утверждает, что многие аспекты организации и непосредственной охраны общественного порядка, включая массовые мероприятия, регулируются ведомственными приказами, что в свою очередь препятствует созданию единой правовой базы для сотрудничества в данном контексте.

На предварительном этапе организации массовых и публичных мероприятий ключевое значение имеет всестороннее обследование площадок, на которых они планируются. При этом особое внимание следует уделять объектам, где происходит скопление граждан, а также их антитеррористической защищенности. Данное обследование осуществляется межведомственной комиссией, состав которой включает представителей таких государственных органов, как территориальный орган Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации<sup>4</sup>. В

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 28.02.2025 г.) «О государственной охране» // Собрание законодательства РФ. – 27.05.1996. – № 22. – Ст. 2594.

<sup>2</sup> Грищенко Л.Л., Романова В.В. Правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов при их участии в проведении массовых мероприятий // Российский следователь. – 2014. – № 8. – С. 46.

<sup>3</sup> Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 35.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 г. № 272 (ред. от 29.07.2020 г.) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания

дополнение к вопросам антитеррористической защищенности объектов с массовым пребыванием людей, немаловажное внимание должно быть уделено вопросам пожарной безопасности, что представляет собой одно из основных направлений работы государственной противопожарной службы, находящейся в ведении МЧС России<sup>1</sup>.

Таким образом, на этапе подготовки, в контексте взаимодействия органов власти различного уровня, основное внимание уделяется профилактическим мерам и информационным аспектам. Главная задача этого этапа заключается в содействии реализации конституционного права граждан на участие в массовых мероприятиях при условии предотвращения потенциальных нарушений общественного порядка.

Следующим важным этапом обеспечения правопорядка на массовых мероприятиях является период их непосредственного проведения. На данном этапе необходимо организовать эффективное взаимодействие между представителем органа местного самоуправления или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и сотрудниками полиции. Совместно с организатором публичного мероприятия эти представители обязаны обеспечивать порядок и безопасность граждан. Важно отметить, что конкретные правила такого взаимодействия на данный момент не регламентированы. В процессе проведения мероприятия также может возникнуть необходимость привлечения подразделений Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, которые смогут участвовать в поддержании общественного порядка и обеспечении безопасности населения<sup>2</sup>.

---

людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» // Собрание законодательства РФ. – 06.04.2015. – № 14. – Ст. 2119.

<sup>1</sup> Маковский М.В. Участие подразделений ГПС МЧС России в антитеррористической деятельности // Арктика и Север. – 2011. – № 3. – С. 2.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 04.07.2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4159.

Отдельное внимание следует уделить определённым недостаткам в механизме взаимодействия субъектов, задействованных в процессе приостановления и прекращения публичных мероприятий. В случае нарушения общественного порядка уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе требовать от организатора публичного мероприятия устранения данного нарушения, как самостоятельно, так и совместно с представителем территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации. При этом полномочия по приостановке публичного мероприятия до устранения выявленных нарушений или его прекращению принадлежат исключительно уполномоченному представителю органа исполнительной власти или органа местного самоуправления<sup>1</sup>. Фактически же непосредственные действия по прекращению публичного мероприятия, вероятно, выполняются сотрудниками полиции лишь после обращения указанного представителя. Важно отметить, что законодательство не уточняет временные рамки, в течение которых должно осуществляться приостановление публичного мероприятия, а также не определяет, в какой момент и каким образом представитель органа исполнительной власти или органа местного самоуправления должен обратиться к сотрудникам полиции по данному вопросу.

Неурегулированность совместных действий также имеет место на заключительном этапе обеспечения правопорядка во время публичных мероприятий. На наш взгляд, необходимо проводить совместный анализ завершённых мероприятий, выявление существующих недостатков и обобщение положительного опыта. В таком процессе должно принимать участие прокуратура Российской Федерации, которая несёт ответственность за надзор за соблюдением действующего законодательства. Данная практика, на наш взгляд,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 05.12.2022 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. – 21.06.2004. – № 25. – Ст. 2485.

должна быть закреплена в законодательных нормах, что позволит создать более чёткую и эффективную систему взаимодействия всех участников процесса.

Следует обратить внимание на мнение М.А. Камилова, который высказывает необходимость формулирования в законодательных актах положений, касающихся взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включая органы местного самоуправления, с региональными структурными подразделениями федеральных министерств и ведомств<sup>1</sup>.

Таким образом, становится очевидным, что вопрос о взаимодействии между органами исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации, представителями местного самоуправления и правоохранительными учреждениями в контексте организации и проведения публичных мероприятий остается в значительной степени недостаточно освещенным в действующих правовых нормах. Устранить имеющиеся пробелы можно через разработку и закрепление четких алгоритмов взаимодействия всех перечисленных участников в соответствующем нормативном акте, принятыми Правительством Российской Федерации<sup>2</sup>.

Считаем, что предложенные рекомендации способны существенно повысить эффективность работы органов исполнительной власти на разных уровнях, что, в свою очередь, будет способствовать более надежному обеспечению правопорядка в ходе проведения публичных мероприятий.

---

<sup>1</sup> Камилов М.А. Взаимодействие органов государственной власти при организации и проведении публичных мероприятий на примере Нижегородской области // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 884.

<sup>2</sup> По аналогии с Постановлением Правительства РФ от 05.12.2005 г. № 725 (ред. от 08.12.2008 г.) «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 12.12.2005. – № 50. – Ст. 5311.

#### **§4. Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий**

Совершенствование механизма правового регулирования в области обеспечения правопорядка на массовых мероприятиях, безусловно, включает в себя необходимость реформирования полицейской деятельности. В этом контексте проведение анализа существующих научных подходов и изучение практического опыта работы подразделений полиции позволяют сформулировать ряд рекомендаций, направленных на улучшение их функций по обеспечению правопорядка во время массовых и публичных событий.

Важным аспектом является профилактика правонарушений. Как показывает практика, предотвращение преступлений является более эффективной стратегией, чем ликвидация их последствий. Это особенно актуально в отношении действий, которые могут сопровождать массовые акции. В российском праве главным нормативным актом, регулирующим вопросы профилактики, является Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В системе МВД России деятельность по профилактике преступлений осуществляется на основании Приказа МВД России от 24.08.2023 г. № 619 «О некоторых организационных вопросах деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений»<sup>2</sup>.

Указанный приказ возлагает на территориальные органы МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях ответственность за организацию взаимодействия с подчиненными подразделениями, а также с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ (ред. от 08.08.2024 г.) «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 27.06.2016. – № 26 (Часть I). – Ст. 3851.

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 24.08.2023 г. № 619 «О некоторых организационных вопросах деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений» // СПС «КонсультантПлюс».

Федерации, местного самоуправления и организаторами публичных и массовых мероприятий для обеспечения безопасности граждан и соблюдения общественного порядка. Обязанности сотрудников полиции в области профилактики правонарушений закреплены в наставлениях и инструкциях, касающихся деятельности конкретных подразделений. В частности, значительную роль в выполнении государственных функций по защите прав и свобод граждан, а также поддержанию общественного порядка и безопасности играют участковые уполномоченные полиции.

Вышеназванный закон выделяет официальное предостережение как одну из форм профилактического воздействия, предназначенного для предупреждения действий, которые могут привести к правонарушениям, а также для недопущения продолжения антиобщественного поведения. Существует необходимость использовать данный профилактический инструмент с целью предотвращения противоправных действий со стороны лиц, имеющих склонность к нарушению правопорядка во время массовых мероприятий. В этой связи целесообразно прописать его использование в приказе МВД России «О порядке вынесения официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения». Мы считаем, что правом на выдачу таких предостережений должны быть наделены начальники территориальных органов МВД России, непосредственно осуществляющие деятельность на территориях, где проживают лица, подлежащие профилактическим мерам.

В данной ситуации целесообразно рассмотреть следующий алгоритм действий. Участковый уполномоченный полиции или оперативный работник, получивший сведения о потенциально противоправном поведении лица, например, о намерении данного лица посетить массовое мероприятие, в случае наличия соответствующих запретов, должен подготовить мотивированный и детализированный рапорт для начальника территориального органа. На основании этого рапорта начальник органа инициирует вызов лица с целью

формулирования официального предупреждения. В процессе взаимодействия с лицом ему разъясняются последствия возможных противоправных действий, а также недопустимость их совершения. Уведомление о предостережении оформляется в письменной форме с указанием права на обжалование решений должностного лица, вынесшего данное предостережение.

Мы полагаем, что такая превентивная мера способна способствовать снижению уровня правонарушений среди граждан, чьи действия могут угрожать общественному порядку на массовых мероприятиях.

Помимо индивидуальных профилактических мер, направленных на отдельные лица, правоохранителям следует уделять внимание требованиям к обеспечению безопасности на местах проведения массовых мероприятий. Согласно нормам федерального закона, устанавливающего основы нормативно-правового регулирования публичных мероприятий, такие события могут проходить в любых местах, соответствующих требованиям безопасности и отсутствия угроз, связанных с возможным обрушением зданий или сооружений. При этом федеральное законодательство не содержит конкретного перечня требований к таким местам. Особенно настораживает отсутствие четких критериев безопасности инфраструктуры для площадок, специально отведенных для массовых мероприятий, перечень которых определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Местные площадки, предназначенные для проведения публичных мероприятий с числом участников, не превышающим 100 человек, могут функционировать без предварительного уведомления властей. Важно отметить, что такая информация зачастую недоступна для сотрудников правоохранительных органов. Тем не менее, данные площадки потенциально могут стать объектами террористических актов или массовых правонарушений, при этом присутствие полицейских на мероприятиях может быть совершенно отсутствующим или недостаточным для обеспечения порядка. В целях предотвращения подобных ситуаций представляется целесообразным разработать постановление Правительства, устанавливающее унифицированные

требования к безопасности инфраструктуры в специально отведенных пространствах для массовых акций. В частности, должно быть предусмотрено обязательное оснащение таких мест средствами видеонаблюдения, входящими в единую систему, например, в проект «Безопасный город». Внедрение указанных мер поспособствует поддержанию надлежащего уровня общественного порядка во время массовых мероприятий без необходимости увеличения численности нарядов полиции.

Таким образом, комплексные профилактические инициативы могут значительно сократить количество правонарушений, совершаемых на массовых и публичных мероприятиях, что сделает механизм обеспечения правопорядка в этой области более эффективным.

Меры, направленные на оптимизацию взаимодействия полиции с другими субъектами, обеспечивающими правопорядок на массовых мероприятиях, имеют важное значение. Как уже упоминалось, поддержание общественного порядка на массовых акциях является ключевым функциональным аспектом работы полиции. В соответствии с пунктом 6 статьи 12 Федерального закона «О полиции», выполнение данной обязанности должно осуществляться в тесном сотрудничестве с представителями органов исполнительной власти различных уровней, а также с органами местного самоуправления.

Необходимость улучшения качественного взаимодействия была отмечена еще в 2012 году в аналитическом обзоре ГУОООП МВД России. Результаты опросов, проведенных в рамках данного исследования, продемонстрировали, что 18% респондентов оценили уровень взаимодействия с другими субъектами как неудовлетворительный, тогда как 72% опрошенных сотрудников высказались за необходимость его оптимизации<sup>1</sup>.

Очевидно, что для полиции важнейшим является вопрос координации и взаимодействия с различными структурами. Кроме того, «взаимодействие и

---

<sup>1</sup> Обзор деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России при проведении митингов, демонстраций, шествий и пикетирования за 2012 год // Обзор ГУОООП МВД России за 2012 г.

сотрудничество» были провозглашены в качестве одного из основных принципов работы полиции. Этот принцип предполагает активное сотрудничество с другими правоохранительными органами, федеральными и региональными властями, местными органами управления, а также с организациями, объединениями и гражданами.

Процесс взаимодействия правоохранительных органов осуществляется в нескольких ключевых направлениях.

Во-первых, полиция взаимодействует с органами местного самоуправления, которые отвечают за рассмотрение уведомлений о проведении массовых акций, а также с организаторами этих мероприятий на всех этапах их реализации. На основе информации, полученной от местных властей, правоохранительные органы проводят проверку на наличие ограничений, наложенных на организатора публичного события. После оценки соответствия организатора требованиям законодательства, сотрудники внутренних дел обязаны уведомить его о возможной ответственности за проявление экстремизма. Данное предупреждение должно быть оформлено в письменной форме. Однако законодательство не устанавливает ни конкретной формы данного уведомления, ни сроков его выдачи, что создает определенные затруднения в правоприменении.

Мы полагаем, что организатор массового мероприятия должен получать предупреждение о возможной ответственности за незаконные действия на этапе подачи уведомления. Это может быть реализовано через заполнение специализированного бланка, который следует включить в один из подзаконных нормативных актов, например, в постановление правительства Российской Федерации. В таком акте можно прописать порядок взаимодействия всех вовлеченных субъектов, отвечающих за поддержание правопорядка и безопасности на массовых и публичных мероприятиях.

Здесь мы полностью разделяем позицию профессора Ю.Е. Аврутина, который утверждает, что существует недостаток в общей базе для взаимодействия. Вопросы организации и обеспечения правопорядка, в том числе

на массовых мероприятиях, регулируются исключительно ведомственными приказами, что затрудняет эффективность взаимодействия между различными службами<sup>1</sup>.

И.И. Ярыгин выступал за необходимость установления порядка организации и проведения публичных мероприятий, включая вопросы взаимодействия, посредством закрепления данных аспектов в соответствующем административном регламенте<sup>2</sup>. Однако мы считаем, что позиция, представленная данным автором, является несколько ограниченной, поскольку охватывает правоотношения исключительно в контексте публичных мероприятий. Вместе с тем, порядок обеспечения реализации права граждан на участие в массовых акциях представляет собой не только обязанность государства и его органов, но и органов местного самоуправления, а также является правом и обязанностью организаторов таких событий. На наш взгляд, данный порядок следует зафиксировать непосредственно в постановлении 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;

---

<sup>1</sup> Аврутин Ю.Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка как доктринальная категория и категория действующего права: монография. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2015. – С. 35.

<sup>2</sup> Ярыгин И.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. – С. 190. – 245 с.

– 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 РФ<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 157 (ред. от 17.06.2019 г.) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 11.04.2016. – № 15. – Ст. 2072.

закон<sup>1</sup> 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 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.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 04.07.2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4159.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы.

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 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации – Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
2. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 13.12.2024 г.) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. – 04.02.2002. - № 5. – Ст. 375.
3. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2004. – № 27. – Ст. 2710.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.
5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 28.12.2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 13.01.1997. – № 2. – Ст. 198.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
7. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 24.07.2023 г.) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. – 22.05.1995. – № 21. – Ст. 1930.

8. Федеральный закон от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 28.02.2025 г.) «О государственной охране» // Собрание законодательства РФ. – 27.05.1996. – № 22. – Ст. 2594.
9. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.07.2025 г.) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2002. – № 30. – Ст. 3031.
10. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 05.12.2022 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. – 21.06.2004. – № 25. – Ст. 2485.
11. Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 24.06.2025 г.) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242.
12. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 10.07.2023 г.) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 03.01.2011. – № 1. – Ст. 2.
13. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. – № 7. – Ст. 900.
14. Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 06.04.2024 г.) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Собрание законодательства РФ. – 11.04.2011. – № 15. – Ст. 2037.
15. Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ (ред. 08.08.2024 г.) «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 27.06.2016. – № 26 (Часть I). – Ст. 3851.
16. Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 04.07.2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4159.
17. Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 157 (ред. от 17.06.2019 г.) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 11.04.2016. – № 15. – Ст. 2072.
18. Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 г. № 725 (ред. от 08.12.2008 г.) «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и

территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 12.12.2005. – № 50. – Ст. 5311.

19. Постановление Правительства РФ от 18.04.2014 г. № 353 (ред. от 17.05.2022 г.) «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Собрание законодательства РФ. – 05.05.2014. – № 18 (часть IV). – Ст. 2194.
20. Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 г. № 272 (ред. от 29.07.2020 г.) «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)» // Собрание законодательства РФ. – 06.04.2015. – № 14. – Ст. 2119.
21. Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2015 г. № 2390-р (ред. от 31.10.2022 г.) «О Перечне официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, подлежащих обязательному ежегодному включению в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий» // Собрание законодательства РФ. – 30.11.2015. – № 48 (часть II). – Ст. 6881.
22. Постановление Правительства РФ от 17.05.2022 г. № 892 «О внесении изменений в Правила обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Собрание законодательства РФ. – 23.05.2022. – № 21. – Ст. 3467.
23. Постановление ГД ФС РФ от 15.12.2015 г. № 7862-6 ГД «О проекте федерального закона № 942424-6 «Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 21.12.2015. – № 51 (ч. 3). – Ст. 7287.
24. Приказ МВД России от 26.09.2012 г. № 890 (ред. 23.03.2018 г.) «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

25. Приказ МВД России от 17.11.2015 г. № 1092 «Об утверждении Требований к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.12.2015 г. № 40464) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.01.2016.
26. Приказ МВД России от 30.08.2017 г. № 685 (ред. от 24.10.2023 г.) «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.10.2017 г. № 48613) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.10.2017.
27. Приказ Росстата от 18.10.2021 г. № 713 (ред. от 16.09.2022 г.) «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью общедоступных (публичных) библиотек, организаций культурно-досугового типа, театров, работой парков культуры и отдыха (городских садов), деятельностью концертных организаций, самостоятельных коллективов, цирков, цирковых коллективов» // СПС «КонсультантПлюс».
28. Приказ МВД России от 24.08.2023 г. № 619 «О некоторых организационных вопросах деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по профилактике правонарушений» // СПС «КонсультантПлюс».
29. Приказ Минспорта России от 07.02.2025 г. № 97 «Об утверждении порядка включения физкультурных и спортивных мероприятий (в том числе значимых международных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий) в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и

спортивных мероприятий» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2025 г. № 81569) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 19.03.2025.

30. Постановление Исполкома муниципального образования г. Казани от 12.10.2015 г. № 3713 (ред. от 03.04.2023 г.) «О порядке рассмотрения Исполнительным комитетом г. Казани уведомлений о проведении публичных мероприятий» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. – 22.10.2015. – № 41. – С. 217.
31. Приказ Росстата от 04.10.2019 г. № 577 (ред. от 05.10.2020 г.) «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения с указаниями по их заполнению для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью организаций культурно-досугового типа и цирков» // СПС «КонсультантПлюс». – Утратил силу.

## **II. Монографии, учебники, учебные пособия**

1. Аврутин Ю.Е. Административно-правовой режим обеспечения общественного порядка как доктринальная категория и категория действующего права: монография. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2015. – 456 с.
2. Аврутин Ю.Е. и др. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов / под общей редакцией Ю.Е. Аврутина. – М.: Юрайт, 2023. – 249 с.
3. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П. и др. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). – М.: Проспект, 2019. – 551 с.
4. Административное право. Основные понятия, таблицы и схемы / Авдеев В.В., Зинченко Е.Ю., Кивич Ю.В. и др. – М.: Проспект, 2020. – 178 с.
5. Балан В.П., Душкин А.В., Новосельцев В.И., Сумин В.И. Основы управления в правоохранительных органах: учебное пособие. – Воронеж: Научная книга, 2022. – 100 с.

6. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2018. – 620 с.
7. Бачурин А.Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2019. – 238 с.
8. Бриллиантов А.В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: учебник. – М.: Проспект, 2019. – 762 с.
9. Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). – М.: Проспект, 2020. – 160 с.
10. 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.
11. Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник. – М.: Юрайт, 2023. – 459 с.
12. Коренев А.П. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Проспект, 2018. – 28 с.
13. Костенников М.В. и др. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник для среднего профессионального образования / отв. ред. М.В. Костенников, А.В. Куракин. – М.: Юрайт, 2019. – 521 с.
14. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. – М.: Проспект, 2023. – 560 с.

### **III. Статьи, научные публикации**

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

2. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 32-36.
3. Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 8. – С. 798-800.
4. Алиуллов Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел (вопросы теории, методологии и практики): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. - М.: Академия управления МВД России, 2004. – 43 с.
5. 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.
6. Бачурин А.Г. Возраст организатора массового публичного мероприятия // Мир науки, культуры, образования. – 2019. – № 1 (50). – С. 238-240.
7. Бачурин А.Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2019. – 238 с.
8. 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.
9. 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.

10. Варламов С.А., Абидов Р.Р. Тактика обеспечения порядка на массовых и спортивных мероприятиях сотрудниками органов внутренних дел // Журнал прикладных исследований. – 2023. – № 5. – С. 63-67.
11. Воронин Д.В. Психолого-правовые аспекты правомерного поведения личности // Юридическая психология. – 2021. – № 4. – С. 18-20.
12. Герасимова Е.В., Жукова А.П. Теоретико-правовые основы деятельности полиции по обеспечению правопорядка при проведении крупномасштабных массовых мероприятий // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2023. – № 1 (44). – С. 93-95.
13. Голуб Т.Г. Особенности взаимодействия органов внутренних дел с государственными органами и общественными объединениями при проведении массовых мероприятий / В сборнике: Правоохранительная деятельность: теория и практика. Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. – Челябинск, 2022. – С. 81-84.
14. Грищенко Л.Л., Романова В.В. Правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов при их участии в проведении массовых мероприятий // Российский следователь. – 2014. – № 8. – С. 45-48.
15. Деловая газета «Взгляд». URL:<http://vz.ru/news/2012/5/6/577687.html>. (дата обращения: 05.08.2025).
16. Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. – 2020. – № 1. – С. 18-22.
17. Дубынина Ю.Д. Роль органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий // Социальное управление. Электронное приложение к научно-практическому журналу «Правопорядок: история, теория, практика». – 2022. – Т. 4. – № 3. – С. 131-133.
18. Ефимов А.А. Административно-правовой механизм обеспечения безопасности граждан при проведении публичных и иных массовых мероприятий // Юрист. – 2023. – № 2. – С. 13-18.

19. Жмурко И.М. К вопросу о взаимодействии судейского сообщества (его органов) с органами государственной власти: понятие, принципы, формы // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 3. – С. 29-32.
20. Иванова Л.А. Деятельность органов внутренних дел при проведении массовых мероприятий // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 12 (175). – С. 355-357.
21. Кадацкий В.Л. Взаимодействие органов исполнительной власти города Москвы и Московской области при проведении массовых мероприятий на территории Московского региона // Право и безопасность. – 2009. – № 3. – С. 63-66.
22. Камилов М.А. Взаимодействие органов государственной власти при организации и проведении публичных мероприятий на примере Нижегородской области // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 880-885.
23. Кирюхин В.В. Генезис понятия «административная деятельность полиции» // Закон и право. – 2016. – № 7. – С. 185.
24. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – 53 с.
25. 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. 92-96.
26. Лукманов И.Д., Помазанский А.Е. Проблемы правового регулирования массовых мероприятий // Российский журнал правовых исследований. – 2022. – Т. 9. – № 1. – С. 43-50.
27. Маковский М.В. Участие подразделений ГПС МЧС России в антитеррористической деятельности // Арктика и Север. – 2011. – № 3. – С. 1-3.
28. Нагоева М.А. Некоторые проблемы обеспечения общественного порядка при проведении спортивных мероприятий // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 3 (166). – С. 419-420.

29. Салунин П.А., Редкоус В.М. Некоторые вопросы формирования правовой основы обеспечения безопасности проведения массовых спортивных мероприятий в государствах СНГ // Закон и право. – 2017. – № 2. – С. 110-112.
30. Сарычев А.В., Архипцев И.Н., Кандабарова К.С. Действия сотрудников полиции на массовых мероприятиях // Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21. – № 1. – С. 75-83.
31. Сат В.В., Родионов П.В. Обеспечение общественного порядка при проведении массовых мероприятий / В сборнике: Прогрессивные технологии и экономика в машиностроении. Сборник трудов XIII Всероссийской научно-практической конференции для студентов и учащейся молодежи. – Томск, 2022. – С. 50-52.
32. Софийская О.А., Черкасов К.В. Массовые мероприятия в контексте обеспечения общественного порядка и общественной безопасности / В сборнике: Актуальные вопросы теории и практики судопроизводства (к 100-летию Верховного Суда Российской Федерации и юбилейному, X Всероссийскому съезду судей). Сборник трудов XIX Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме. Всероссийская научно-практическая конференция. Отв. ред. Г.Г. Бриль, В.В. Груздев, сост. Н.В. Ганжа и др. – Кострома, 2023. – С. 367-370.
33. Черкасова Е.К. Понятие и условия для проведения массовых мероприятий // Научный журнал «Концепт». – 2019. – № 12. – С. 16-20.
34. Ярыгин И.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. – 245 с.

#### **IV. Эмпирические материалы**

1. Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.05.2022 № 16-780/2022 // Судебные решения РФ. URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afybeub5d.xn--p1ai/69329839> (дата обращения: 05.08.2025).

2. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.06.2022 г. № 16-2191/2022 // Судебные решения РФ. URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afybeub5d.xn--p1ai/68671581> (дата обращения: 05.08.2025).
3. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 10.03.2022 г. № 77-769/2022 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ004&n=87683#NwGkMrTEbUW55Wux> (дата обращения: 05.08.2025).
4. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2022 г. № 88а-2337/2022. URL: <https://acitadel.ru/docs/kassacionnoe-opredelenie-skad-devjatogo-ksoju-ot-16-03-2022-g-8a-847-2022-88a-2337-2022/> (дата обращения: 05.08.2025).
5. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15.06.2022 г. по делу № 88а-10295/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.08.2025).
6. Обзор деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России при проведении митингов, демонстраций, шествий и пикетированиях за 2012 год // Обзор ГУОООП МВД России за 2012 г.