

Министерство внутренних дел Российской Федерации

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

Кафедра административного права, административной деятельности и  
управления ОВД

## **ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

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

Выполнила: Макарова Анастасия Александровна  
40.05.02-Правоохранительная деятельность,  
2021 года набора, 212 учебная группа

Руководитель:  
Преподаватель кафедры административного  
права, административной деятельности и  
управления ОВД КЮИ МВД России  
Идиятуллов Алмаз Дамирович

Рецензент:  
Начальник Управления МВД России  
по Нижнекамскому району  
полковник полиции  
Бадретдинов Руслан Фаритович

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

Казань 2025

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ИХ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ.....	6
§1. Массовые мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации.....	6
§2. Понятие и характеристика административно-правового режима организации и проведения массовых мероприятий. ....	13
§3. Понятие и значение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях.....	20
§4. Понятие правопорядка и механизм его обеспечения при подготовке и проведении массовых мероприятий.....	28
ГЛАВА 2. ПОЛИЦИЯ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ.....	35
§1. Компетенция полиции в сфере обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий.....	35
§2. Основные этапы организации деятельности полиции по обеспечению правопорядка на массовых мероприятиях.....	41
§3. Организация взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти и местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами в период подготовки и проведения массовых мероприятий. ....	49
§4. Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий. ....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	61
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	64

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы обусловлена совокупностью политических, социальных, правовых и технологических факторов, которые в современных условиях многократно усиливают значимость эффективной и правомерной деятельности полиции в публичной сфере.

Массовые мероприятия - политические, культурные, спортивные, религиозные или социальные - стали неотъемлемой частью современной общественной жизни. Их численность, масштаб и интенсивность ежегодно растут, что напрямую увеличивает нагрузку на органы внутренних дел и ставит перед ними новые задачи по поддержанию устойчивого правопорядка, предупреждению правонарушений и защите жизни и здоровья граждан в условиях концентрации большого количества людей на ограниченной территории.

Конституционное право граждан на мирные собрания требует от государства одновременно и гарантий реализации этого права, и недопущения ситуаций, угрожающих жизни, здоровью и имуществу участников и третьих лиц. Возникает объективная необходимость найти баланс между публичной безопасностью и свободой собраний, что возможно только при наличии чёткого правового регулирования, профессиональной подготовки сотрудников полиции и развитой инфраструктуры обеспечения правопорядка.

Таким образом, актуальность темы определяется необходимостью комплексного научного осмысления правовых, организационных, управленческих и социальных аспектов деятельности полиции в условиях массовых мероприятий, что является ключевым для совершенствования законодательства, повышения эффективности оперативной работы, укрепления доверия общества и обеспечения безопасного развития публичной сферы.

Степень разработанности темы. Вопросы обеспечения правопорядка, общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий нашли отражение в многочисленных научных трудах

таких авторов, как: Ю.Е. Аврутин, В.М. Артемов, А.В. Безруков, К.С.Бельский, А.В. Виссаров, Н.Н. Вопленко, В.Н. Казаков, Ф.Е.Колонтаевский, И.А. Коновалова, О.И. Короткова, П.С. Назаров, О.М.Пакус, Е.В. Рябова, О.П. Сауляк, И.И. Сыдорук, Н.М. Хесина, А.И.Шинкарев и др.

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

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

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

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- рассмотреть массовые мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации;
- охарактеризовать административно-правовой режим организации и проведения массовых мероприятий;
- проанализировать понятие и значение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях;
- дать понятие правопорядка и рассмотреть механизм его обеспечения при подготовке и проведении массовых мероприятий;
- определить компетенцию полиции в сфере обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий;
- рассмотреть основные этапы организации деятельности полиции по обеспечению правопорядка на массовых мероприятиях;

- проанализировать организацию взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти и местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами в период подготовки и проведения массовых мероприятий;

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

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

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

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

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

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

# ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА ПРИ ИХ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ

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

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

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

Сходным образом данный термин рассматривают В.П. Еферин, Ю.П. Хорькин, В.А. Диденко. Под массовыми мероприятиями данные авторы понимают общественно-политическое, спортивное, культурное или иное мероприятие, привлекающее большое количество участников, туристов, гостей и местного населения, которое обычно проводится в населенных пунктах, но может охватывать и прилегающее к нему территории<sup>2</sup>.

Не возражая по существу против вышесказанного, заметим, что основным бесспорным признаком любых массовых акций, за исключением одиночного пикетирования, является непосредственное вовлечение в них

---

<sup>1</sup> Попова Н. Ф. Административное право: учебник для вузов / Н. Ф. Попова. – М.: Юрайт, 2023. С.189.

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

значительного количества людей, то есть массовость участников. Массовость является достаточно субъективным признаком, носящим оценочный характер.

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

Следует выразить солидарность с имеющейся в литературе позицией о том о том, что вопрос о понятии «массовости» является открытым<sup>2</sup>. С какого количества участников мероприятие будет считаться массовым? Ответ на данный вопрос частично был дан в Постановлении Конституционного суда РФ, в котором указывалось, что понятие «массовость» участников публичных мероприятий презюмирует невозможность точного (арифметического) подсчета возможного количества участников этих акций<sup>3</sup>. То есть число участников не должно быть строго определенным. Изложенная позиция суда, по нашему мнению, является спорной, так как не установлен даже нижний порог (численность участников) массовой акции, что не позволяет установить сам момент возникновения соответствующих правоотношений и возникающие одновременно с этим правовые последствия.

Признак массовости, как один из ключевых элементов объективной стороны административного правонарушения закреплен в статье 20.2.2 КоАП РФ «Организация массового одновременного пребывания и (или)

---

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

<sup>2</sup> Чертков А.Н. Публичные общественные мероприятия как форма осуществления публичной власти гражданским обществом / А.Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 11. С. 9.

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

передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка»<sup>1</sup>. Для того чтобы состав правонарушения был оконченным, необходимо установить критерий «массовости» одновременного пребывания или передвижения граждан. Анализ решений районных судов по указанному выше правонарушению позволяет сделать вывод, что минимальное количество участников массовой акции должно быть не менее 5 человек.

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

а) место массового пребывания людей 1 категории - место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться более 1000 человек;

б) место массового пребывания людей 2 категории - место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться от 200 до 1000 человек;

в) место массового пребывания людей 3 категории - место массового пребывания людей, в котором при определенных условиях может одновременно находиться от 50 до 200 человек<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 04 ноября 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст.1.

<sup>2</sup> Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий): постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

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

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

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

При этом разновидности публичных мероприятий прямо закреплены в статье 2 Федерального закона №54<sup>1</sup> и сложности в типизации не представляют. Законом к публичным мероприятиям отнесены: собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование либо различные сочетания указанных форм.

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

Следует отметить наличие довольно расплывчатых формулировок ФЗ № 54 в части определения целей публичных мероприятий. В качестве таковых выступают выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Исходя из

---

<sup>1</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (с изм. от 05 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

приведённых формулировок, может сложиться спорное мнение об отнесении любого массового мероприятия к числу публичных. По нашему мнению, к публичным мероприятиям следует относить лишь те, явной целью которых выступает выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований. Как связать указанные цели с содержанием, например, спортивных, религиозных массовых мероприятий, не ясно. Сказанное позволяет нам согласиться с имеющимся в литературе мнением, что ни одно религиозное мероприятие нельзя охарактеризовать как совпадающее с разновидностями публичных мероприятий по смыслу ФЗ № 54.

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

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

1. Массовые физкультурно-спортивные мероприятия. В подобной формулировке это закреплено в Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Это могут быть соревнования по различным видам спорта, чемпионаты, олимпиады, автогонки и т.д.

2. Культурно-массовые мероприятия. Упоминание о данном виде массовых акций встречается в Приказе Минобрнауки России от 27 октября 2014 г. № 1356 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 51.02.02 Социально-культурная деятельность (по видам)». По мнению М.Н. Малеиной, к культурно-массовым мероприятиям можно отнести карнавалы, фестивали, праздничные концерты, народные гулянья, фейерверки, авиашоу и т.д.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

<sup>2</sup> Малеина М.Н. Правовое регулирование оказания услуг по организации и проведению массовых культурно-зрелищных мероприятий в открытых общественных местах // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 34.

3. Религиозные мероприятия. Согласно требованиям Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>1</sup> это религиозные обряды и церемонии, которые могут иметь огромное количество участников. Сказанное можно подтвердить весьма красноречивым примером. Так, По данным Духовного управления мусульман, 6 июня 2025 года на праздновании Курбан-байрама около 80 тыс. человек собрались в одной только Соборной мечети на «Проспекте Мира»<sup>2</sup>.

4. Массовые общественно-политические мероприятия. В учебной литературе к общественно-политическим мероприятиям относят конгрессы, симпозиумы, конференции<sup>3</sup>. Считаем, что к подобным мероприятиям можно отнести и учредительный съезд политической партии.

Приведенная выше классификация опирается на содержательную их составляющую, что доказывает высказанное нами суждение о двойственности массовых акций и наличии в их структуре многих подвидов. Например, по законности проведения выделяются правомерные и неправомерные массовые акции, к числу последних из которых относятся массовые действия, грубо нарушающие общественный порядок. Следует не согласиться с данной точкой зрения и сослаться на мнение И.С. Полянской, которая считает, что «любое публичное мероприятие, независимо от целей, должно быть мирным, то есть не носить насильственного или подстрекательского характера»<sup>4</sup>. Данное утверждение является более логичным, так как противозаконные групповые акции будут являться не разновидностью массовых мероприятий, а преступлением или административным правонарушением.

---

<sup>1</sup> О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Российская газета. 1997. 1 окт. № 190.

<sup>2</sup> 250 тыс. мусульман собрались на празднование Курбан-байрама в московских мечетях. URL: <https://moskvichmag.ru/gorod/250-tys-musulman-sobralis-na-prazdnovanie-kurban-bajrama-v-moskovskih-mechetyah/> (дата обращения: 29.11.2025).

<sup>3</sup> Административная деятельность полиции : учебник / Р. Ю. Аврутин, А. Г. Бачурин, В. М. Гарманов [и др.]. - Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2024. С.276.

<sup>4</sup> Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Москва, 2005. С.17.

Интересное аргументированное мнение о спонтанных массовых мероприятиях (флешмобах) как о разновидности массовых акций высказали Н.М. Тюкалова и Т.А. Карпенко. Они считают, что под флешмобами понимаются открытые, мирные, доступные каждому проводимые без оружия акции, которые имеют заранее определенную цель, характеризуются единым замыслом их участников и свободным доступом граждан к ним. Данные акции проводятся без предварительного уведомления и не должны приводить к нарушениям общественного порядка. Схожее суждение, применимое к спонтанным собраниям, выразил А.Е. Вашкевич. Е.А. Рязанова предлагала законодательно закрепить процедуру уведомления о проведении флешмоба<sup>1</sup>.

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

Таким образом, массовые мероприятия в Российской Федерации представляют собой сложный объект административно-правового регулирования. Регулирование носит разрешительный (уведомительный) характер и направлено на обеспечение баланса между конституционным правом граждан на собрания и необходимостью защиты публичных интересов, таких как общественный порядок и безопасность. Основная проблематика связана с поиском оптимального соотношения между свободой собраний и законными ограничениями этой свободы в целях безопасности.

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

---

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

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

Административно-правовой режим организации и проведения массовых мероприятий следует рассматривать как специальную институционально-нормативную конструкцию, направленную на упорядочение общественных отношений, возникающих в связи с подготовкой, проведением и завершением мероприятий, в которых участвует значительное число лиц и которые потенциально воздействуют на общественный порядок, безопасность и функционирование инфраструктуры территории.

В юридической науке под административно-правовым режимом понимают совокупность правовых установлений и организационных мер, определяющих порядок осуществления прав и обязанностей субъектов, а также процедуры действий органов власти и иных уполномоченных лиц в конкретных условиях<sup>1</sup>.

Применительно к массовым мероприятиям такой режим охватывает нормативно закреплённые правила уведомления и (в отдельных случаях) согласования мероприятий, требования к обеспечению материально-технической и антитеррористической безопасности, процедуру взаимодействия организаторов с уполномоченными органами и систему ответственности за нарушение установленных правил. Это понимание подтверждается результатами современной теории административного права, в которой административно-правовой режим трактуется как «специфический порядок деятельности субъектов права и как совокупность правил и мер, обеспечивающих реализацию публичных интересов в условиях, требующих особой регламентации»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 32.

<sup>2</sup> Административное право: учебник для вузов / А. В. Зубач [и др.]; под общей редакцией А. В. Зубача. М.: Юрайт, 2022. С.134.

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

К числу его первоочередных задач могут быть отнесены следующие:

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

– обеспечение взаимодействия между участвующими в организации и проведении массовых мероприятий субъектами.

Ключевыми элементами (структурными признаками) административно-правового режима массовых мероприятий являются следующие компоненты:

1. Предмет и границы регулирования - виды мероприятий, подпадающие под правовой режим (публичные политические собрания, культурно-зрелищные, спортивные и иные массовые мероприятия).

2. Субъектный состав режима. Все возможные участники (или субъекты) рассматриваемого административно-правового режима могут быть разделены на 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.

3. Процедурные механизмы - уведомительная или согласительная процедура, требования к комплексу документов (планы обеспечения безопасности, схемы маршрутов и эвакуации), предписания по установлению пунктов досмотра и контроля доступа.

4. Меры материально-технического обеспечения - организация пропускных пунктов, обеспечение медицинского сопровождения, противопожарных мер и инженерной устойчивости.

5. Механизм межведомственного взаимодействия и координации, обеспечивающий интеграцию полицейских мер, антитеррористических предписаний и действий профильных служб.

6. Система ответственности и правоприменения - административные и в отдельных случаях уголовно-правовые санкции за нарушения порядка организации и проведения мероприятий.

Комплексность данных компонентов определяется рисками, сопряжёнными с массовостью событий, и необходимостью оперативной и упорядоченной реакции государственных органов на возникающие угрозы.

Особое значение в характеристике режима принадлежит процедуре предварительного правового регулирования: уведомлению или согласованию. Законодательная регламентация публичных собраний предусматривает уведомительный порядок как основной механизм реализации права на собрания, одновременно предоставляя органам власти возможность устанавливать ограничения по месту и времени в определённых законом случаях. В административно-правовом режиме эта процедура выполняет функцию превентивной координации - она даёт возможность оценить потенциальные риски, согласовать планы взаимодействия служб, определить

перечень мероприятий по обеспечению безопасности и, при необходимости, предложить альтернативные варианты места и времени проведения. Практические рекомендации и ведомственные методики, которые разрабатываются МВД, Росгвардией и профильными министерствами, детализируют требования к пакету документов и содержанию планов обеспечения безопасности, включая подготовку схем эвакуации, паспортов безопасности объектов и мер антитеррористической защиты, что делает процедуру уведомления ключевым инструментом реализации административно-правового режима.

Важнейшей характеристикой режима является его превентивно-управленческая направленность: правовые предписания и организационно-распорядительные меры ориентированы прежде всего на предупреждение рисков (нарушений общественного порядка, террористических посягательств, создания угроз жизни и здоровью людей), а уже затем - на оперативное реагирование в случае происшествий. Это проявляется в нормативных требованиях к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей, установленных Правительством РФ и ведомственными актами, а также в методических рекомендациях по обеспечению допуска и осмотра участников, организации медпомощи и координации с аварийно-спасательными службами.

Системный подход к предупреждению чрезвычайных ситуаций и минимизации рисков требует от организаторов и уполномоченных органов наличия детализированных планов и механизмов взаимодействия, а у полиции - готовности применять предусмотренные законом меры обеспечения порядка в рамках установленных правовых ограничений.

Административно-правовой режим также носит характер гибридного регулирования, сочетающего императивные правовые нормы и диспозитивные элементы, адресованные организаторам мероприятий. С одной стороны, законодательно закрепляются императивные требования, обязательные к исполнению (например, требования безопасности, предписания по досмотру,

ограничения на использование определённых мест); с другой стороны - определяется круг действий, которые организатор может и должен предпринять самостоятельно в рамках подготовки мероприятия (разработка плана безопасности, взаимодействие с медицинскими и техническими службами, обеспечение контрольно-пропускного режима). Такой баланс позволяет обеспечить необходимую степень нормативной определённости и одновременно оставить пространство для оперативной организационной инициативы, требуемой при подготовке конкретного события.

Роль полиции в рамках административно-правового режима носит двоякий характер: с одной стороны, полиция выступает как орган публичной власти, обладающий полномочиями по применению мер административного принуждения и охране общественного порядка; с другой - как координатор межведомственного взаимодействия, осуществляющий практическую реализацию мер безопасности и организационно-тактическое сопровождение мероприятий<sup>1</sup>.

Закон «О полиции» и профильные ведомственные акты закрепляют задачи и полномочия полиции по обеспечению правопорядка и безопасности в период массовых мероприятий, включая право на применение предусмотренных законом мер по пресечению противоправных действий и организацию досмотра и контроля в местах массового пребывания людей. На практическом уровне это выражается в подготовке совместных планов, проведении профилактических мероприятий и использовании полицейских ресурсов в составе охраны общественного порядка, исходя из принципа соразмерности и законности.

Административно-правовой режим не является статичной категорией; он предполагает динамическое совершенствование и адаптацию к меняющимся угрозам и организационно-техническим возможностям. Современная практика

---

<sup>1</sup> Бубнов С.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации / С.В. Бубнов // Административное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 24.

показывает усиление роли антитеррористических требований, обязательности разработки паспортов безопасности объектов массового пребывания и более детального нормативного регулирования процедур допуска и осмотра, что отражено в постановлениях Правительства и ведомственных методических рекомендациях. Одновременно научно-правовые исследования подчёркивают проблемные моменты правоприменения, связанные с обеспечением баланса между правами участников и необходимостью охраны общественной безопасности, указывают на необходимость повышения качества межведомственной координации и стандартизации требований к материально-техническому обеспечению мероприятий, а также на потребность в совершенствовании процедур ответственности и контроля<sup>1</sup>.

Важным правовым следствием установления административно-правового режима является наличие специализированного механизма ответственности за нарушение установленных требований. Закон предусматривает привлечение к административной ответственности организаторов и иных лиц за непредставление уведомления, нарушение установленного порядка проведения мероприятия, несоблюдение требований безопасности и иные правонарушения; в отдельных случаях за деяния, представляющие общественную опасность, возможно привлечение к уголовной ответственности. Наличие санкций выполняет, в том числе, регулирующую функцию - стимулирует организаторов к преднамеренному соблюдению предписаний и создает правовую гарантию оперативного вмешательства уполномоченных органов в случае угрозы общественной безопасности.

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 «№» для организации и проведения спортивно-зрелищного мероприятия 24-25 декабря 2020 года, при проведении

---

<sup>1</sup> Ефимов А.А. Административно-правовой механизм обеспечения безопасности граждан при проведении публичных и иных массовых мероприятий / А.А. Ефимов // Юрист. 2023. № 2. С. 18.

официального международного турнира по смешанным единоборствам, включенного в Единый календарный план физкультурных, спортивных и массовых спортивно-зрелищных мероприятий адрес на 2020 год, 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>.

Таким образом, административно-правовой режим организации и проведения массовых мероприятий представляет собой многоуровневую нормативно-организационную систему, ориентированную на обеспечение общественной безопасности и упорядочение общественных отношений при реализации конституционного права на собрания и других форм массового участия. Его характерными признаками являются системность и многоаспектность регулирования, превентивная направленность, сочетание императивных и диспозитивных мер, выраженная роль органов полиции и других служб обеспечения безопасности, а также постоянная адаптация нормативной базы и практики к изменяющимся угрозам и техническим возможностям. Эффективность режима во многом зависит от чёткости правовых предписаний, качества методических регламентов и уровня межведомственного взаимодействия в процессе подготовки и проведения конкретных мероприятий.

---

<sup>1</sup> Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.06.2022 № 16-2191/2022. URL:<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ002&n=73968&cacheid=35F8A68EADA163920B126F54CEC555B3&mode=splus&rnd=Gv4E6Q#8y2vk5V5vwvG7ItW> (дата обращения 29.11.2025).

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

Понятие общественного порядка как юридико-социальной категории представляет собой сложную и многоплановую конструкцию, объединяющую нормы права, установленные правила поведения и устойчивые социальные практики, направленные на обеспечение нормального функционирования общественной жизни и защиту прав и законных интересов граждан, организаций и государства.

В теории права понятие «общественный порядок» принято рассматривать в широком и узком смыслах<sup>1</sup>. Общественный порядок в широком смысле понимается как все связи и отношения в обществе, весь его строй. Общественный порядок в узком смысле включает не всю систему общественных отношений, а лишь определенные их совокупности, складывающиеся в различных областях социально-политической жизни и быта, но прежде всего в общественных местах.

Учёные правоведы давали разные определения данному определению в его «узком» смысле.

Давая определение общественного порядка, одни авторы считали порядок общественным в связи с тем местом, где возникли и развивались (общественные места) охраняемые общественные отношения. Они определяли общественный порядок как обусловленную интересами всего народа, регулируемую нормами права, морали, правилами общежития и обычаями систему волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести граждан,

---

<sup>1</sup> Гасанова М. Г. Охрана общественного порядка и обеспечения общественной безопасности как основные направления деятельности полиции / М. Г. Гасанова // Молодой ученый. 2023. № 3 (450). С. 326.

укрепление народного достоинства, общественное спокойствие, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций<sup>1</sup>.

При этом выделялись четыре чётко выраженные группы элементов этого понятия:

а) содержание общественного порядка - система волевых общественных отношений, проявляющихся в поведении людей, их действиях и поступках.

б) средства регулирования общественного порядка - правовые и моральные нормы, обычаи.

в) цель установления и поддержания общественного порядка - охрана жизни, здоровья, чести, достоинства, иных прав и законных интересов граждан, охрана народного достоинства, обеспечение общественного спокойствия, условий для нормальной деятельности государственных и общественных организаций.

г) реальные гарантии прочности общественного порядка в государстве подлинный демократизм общественного и государственного строя.

По мнению других авторов, «под общественным порядком следует понимать урегулированные нормами права и морали общественные отношения в своей совокупности, обеспечивающие общественное спокойствие, общепринятые нормы поведения, нормальную деятельность предприятий, учреждений и организаций, транспорта, сохранность всех видов собственности, а также уважение общественной нравственности, чести и достоинства граждан<sup>2</sup>.

В настоящее время в законодательстве нет чётко сформулированного определения общественного порядка. КоАП РФ и УК РФ предусматривают санкции за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

---

<sup>1</sup> Безруков А.В., Савоськин А.В. Конституционно-правовые основы деятельности и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 25.

<sup>2</sup> Маракулин Д.А. К вопросу о сущности общественного порядка // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 4. С. 262.

Таким образом, общественный порядок трактуется как совокупность общественно-правовых норм и предписаний, регулирующих взаимодействие субъектов в публичном пространстве и обеспечивающих устойчивость общественных отношений от противоправных и деструктивных воздействий. При этом в правовой доктрине широко обсуждаются границы и приоритеты такого регулирования, особенно в ситуациях, когда обеспечение порядка связано с ограничением гарантированных Конституцией прав и свобод, прежде всего свободы собраний и выражения мнения.

Развернутая нормативная фиксация элементов общественного порядка необходима для создания прозрачных процедур правоприменения и обеспечения предсказуемости действий как государственных органов, так и организаторов и участников публичных мероприятий.

К понятию общественного порядка тесно примыкает понятие «общественная безопасность».

Параллельно с общественным порядком, общественная безопасность выступает как более широкая категория, включающая не только предупреждение правонарушений и поддержание правопорядка, но и защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства от разнообразных угроз - криминального, социального, техногенного и террористического характера.

Понятие безопасности сформулировано в ст. 1 закона РФ «О безопасности»<sup>1</sup>, безопасность - это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Соответственно в законе выделяется три уровня безопасности:

- 1) безопасность личности;
- 2) общественная безопасность;
- 3) государственная безопасность.

---

<sup>1</sup> О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 2. Ст. 87.

Говоря о личности как объекте обеспечения безопасности, закон в первую очередь акцентирует внимание на состоянии защищённости её прав и свобод. В ст. 55 Конституции РФ записано: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Согласно ст. 56 Конституции РФ «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия»<sup>1</sup>.

В отличие от безопасности личности общественная безопасность - это состояние защищённости не конкретного лица, а неопределённого круга лиц и их сообществ, а в итоге - общества в целом. В рамках общественной безопасности закон в первую очередь выделяет в качестве объекта его материальные и духовные ценности.

Общественную безопасность отличают от государственной безопасности, под которой понимают систему отношений, гарантирующих неприкосновенность конституционного строя государства, государственного суверенитета и территориальной целостности.

Очевидно, что данные уровни безопасности взаимосвязаны и один проистекает из другого. В частности, государственная безопасность обуславливает безопасность общества, которая в свою очередь обуславливает безопасность конкретного человека.

Соответственно, общественную безопасность можно определить как состояние защищённости человека и гражданина, материальных и духовных

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г. // Российская газета. 2020. 4 июля. № 144.

ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств и проявлений, а также как система мер и институтов, направленных на профилактику и реагирование на подобные угрозы.

Значение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях обусловлено рядом взаимосвязанных факторов:

- высокой социальной мобильностью и политической активностью населения,
- ростом числа и масштабов массовых мероприятий,
- усложнением транспортных и инфраструктурных систем городов,
- трансформацией угроз, обусловленной террористическими рисками и новыми технологиями.

В этой связи обеспечение общественного порядка и общественной безопасности перестаёт быть локальной полицейской задачей, трансформируясь в системную задачу публичной администрации, требующую разработки адаптивных административно-правовых режимов, внедрения современных технических средств, совершенствования нормативных процедур и повышения качества межведомственной координации.

Научные исследования подчёркивают, что повышенная массовость и динамичность общественных событий требуют прогностических подходов и превентивных мер, опирающихся на анализ рисков и моделирование сценариев возможных правонарушений и чрезвычайных ситуаций<sup>1</sup>.

В условиях организации и проведения массовых мероприятий особую роль приобретает нормативно-организационная определённость функциональных обязанностей и процедур взаимодействия между организаторами, собственниками объектов и органами обеспечения безопасности, в числе которых ключевое место занимает полиция. Федеральное законодательство и ведомственные акты возлагают на полицию комплекс

---

<sup>1</sup> Шайдаев М.Ш. Информационные технологии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности при проведении публичных и иных массовых мероприятий / М.Ш. Шайдаев // Академическая мысль. 2024. № 2. С.17.

обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, включая профилактику правонарушений, оперативное реагирование на инциденты, организацию пропускного режима, проведение досмотров и координацию с профильными службами. При этом административно-правовой режим, применяемый к массовым мероприятиям, представляет собой сочетание императивных предписаний, направленных на снижение рисков, и процедур диспозитивного характера, предполагающих активную организационно-техническую роль самих организаторов и распорядителей объектов массового пребывания людей.

Таким образом, правовое содержание обеспечения общественного порядка и безопасности в контексте массовых мероприятий формируется на стыке нормативных требований и практической организации, выраженной в методических рекомендациях и планах безопасности.

Согласно анализу современных исследований, для эффективного обеспечения общественного порядка и безопасности необходим системный подход, основанный на трёх взаимосвязанных приоритетах.

1. Первостепенное значение имеет создание надёжной правовой базы, которая через законодательное и методическое закрепление процедур обеспечит предсказуемость действий и ясность в распределении ответственности.

2. Не менее важна профилактика, где краеугольным камнем выступают превентивные меры: разработка паспортов безопасности, подготовка планов эвакуации, организация контрольно-пропускного режима и медицинской поддержки.

3. Наконец, современная практика диктует необходимость технологического и кадрового развития, а именно внедрения средств мониторинга и управления, а также повышения тактической подготовки личного состава полиции и служб реагирования.

Эта многоаспектная стратегия, сочетающая правовое регулирование, организационные практики и техническое обеспечение, направлена на

минимизацию угроз при одновременном сохранении и защите конституционных прав граждан.

Особое внимание в современных условиях уделяется балансированию между охраной общественной безопасности и соблюдением прав и свобод граждан, что обуславливает необходимость применения принципов соразмерности, законности и разумности при реализации полицейских мер во время массовых мероприятий. Научные публикации и нормативные документы подчёркивают, что чрезмерно жёсткие или непрозрачные ограничения могут порождать дополнительные риски эскалации конфликтов и подрыва доверия общества к органам власти, тогда как недостаточная регламентация и слабая межведомственная координация снижают оперативную способность реагирования и повышают вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций.

Следовательно, значение обеспечения общественного порядка и общественной безопасности заключается не только в непосредственном пресечении противоправных действий, но и в формировании устойчивых институциональных механизмов, обеспечивающих защиту публичных интересов при одновременном уважении и гарантировании индивидуальных прав.

Наконец, эволюция понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» в современных условиях обусловлена усложнением факторов риска и изменением характера общественных взаимодействий, что требует постоянного обновления нормативно-правовой базы и систем методического обеспечения деятельности. Практика последних лет показывает усиление роли комплексных программ обеспечения безопасности, развитие стандартов организации массовых мероприятий и повышение требований к подготовке персонала служб охраны порядка; одновременно научно-правовые исследования выявляют проблемные места в правоприменении, такие как необходимость более чёткого регламентирования полномочий на местах, стандартизации требований к материально-техническому обеспечению и

совершенствования процедур ответственности<sup>1</sup>. В результате, значимость общественного порядка и общественной безопасности проявляется как в повседневной поддержке стабильного функционирования общества, так и в способности государственного механизма эффективно противостоять современным угрозам, сохраняя при этом правовые гарантии граждан.

Таким образом, понятие общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях следует рассматривать как взаимосвязанную систему правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение нормального функционирования общественной жизни, защиту жизненно важных интересов личности и общества, а также на предотвращение и реагирование на разнообразные угрозы, включая криминальные, террористические и техногенные риски. Значение данных категорий особенно возрастает в контексте массовых мероприятий, где высокая концентрация участников и повышенная динамика событий требуют от государственных органов и организаторов интегрированного подхода, сочетающего чётко регламентированные процедуры взаимодействия, превентивные меры по обеспечению безопасности и соблюдение конституционных прав граждан.

Эффективность обеспечения общественного порядка и общественной безопасности определяется не только полнотой нормативной базы и наличием методических рекомендаций, но и практической реализацией принципов соразмерности, межведомственной координации и постоянного совершенствования инструментов превенции и оперативного реагирования.

---

<sup>1</sup> Афанасьева С.А., Егоров В.П. Некоторые проблемы реализации права на публичные мероприятия / С.А. Афанасьева, В.П. Егоров // Образование и право. 2023. № 1. С.270.

#### §4. Понятие правопорядка и механизм его обеспечения при подготовке и проведении массовых мероприятий

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

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

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

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

В-четвертых, общественный порядок, исходя из его административно-правового понимания, может трактоваться только как правовой порядок, устанавливаемый и поддерживаемый административно-правовыми нормами<sup>1</sup>. Обозначенной позиции придерживается и автор данного исследования.

Содержание правопорядка представляется нам как система правовых и неправовых средств (элементов) воздействия на соответствующие общественные отношения с целью установления и поддержания правомерного поведения субъектов, конечный итог которого – реализация права граждан на массовые и публичные мероприятия. В свете изложенного немаловажным является теоретическое осмысление такой юридической категории, как «правомерное поведение».

Согласно общепринятому в литературе определению, правомерное поведение характеризуется рядом признаков. Это, во-первых, деяние (действие или бездействие) определенного субъекта - индивидуального или коллективного. Во-вторых, оно основывается на нормах права и укладывается в рамки предоставленных субъекту прав и возложенных на него обязанностей. Наконец, необходимым условием является гарантированность такого

---

<sup>1</sup> Агапов А. Б. Административное право: учебник для вузов / А. Б. Агапов. М.: Юрайт, 2024. С.63.

поведения со стороны государства, которое обеспечивает его реализацию и защиту<sup>1</sup>.

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

Неправомерное (противоправное) поведение в сфере массовых и публичных мероприятий представляется нам как поведение субъектов соответствующих правоотношений, нарушающее действующие правовые предписания, негативно влияющее на данную сферу общественных отношений, за которое установлена юридическая ответственность. Особую роль в регулировании данной сферы играют нормы об административной ответственности. К характерным видам правонарушений относятся:

– Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании (ст. 5.38 КоАП РФ).

- Организация или проведение публичного мероприятия без подачи уведомления (ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ).

- Нарушение правил поведения зрителей на официальных спортивных соревнованиях (ст. 20.31 КоАП РФ).

- Нарушение организатором официального спортивного соревнования или собственниками, пользователями объектов спорта правил обеспечения безопасности (ч. 1 ст. 20.32 КоАП РФ).

В контексте массовых мероприятий правопорядок приобретает специфический функционально-организационный характер: он представляет собой совокупность юридически закреплённых правил, организационных процедур и конкретных действий уполномоченных органов и организаторов, направленных на предотвращение и пресечение противоправных деяний, минимизацию угроз жизни и здоровью участников, а также на поддержание

---

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

условий для реализации конституционных прав и свобод в рамках, не противоречащих интересам общественной безопасности. Такое понимание правопорядка основывается на положениях конституционного и федерального законодательства, а также детализируется в отраслевых нормативных актах и методических рекомендациях, определяющих права, обязанности и действия субъектов, вовлечённых в подготовку и проведение массовых событий.

Механизм обеспечения правопорядка при массовых мероприятиях является многоуровневой структурой, сочетающей правовые основания, организационные процедуры, материально-технические средства и оперативно-тактические меры, реализуемые в три последовательных, но взаимосвязанных этапа: подготовительном, обеспечительном (в период проведения мероприятия) и завершающем (контроль и оценка итогов).

На подготовительном этапе ключевую роль играют процедурные институты - уведомление или согласование мероприятия, предоставление организатором пакета документов, включающего план обеспечения безопасности, схему расположения и маршруты движения, планы эвакуации и санитарно-медицинское сопровождение, а также получение предписаний и рекомендаций от уполномоченных органов, в первую очередь полиции и профильных ведомств. Законодательные и методические регламенты предусматривают именно такую превентивную координацию как основной инструмент оценки рисков и распределения функций между организатором, собственником (распорядителем) объекта и правоохранительными и профильными службами, что обеспечивает законную и предсказуемую основу для последующих организационных и оперативных действий.

Второй обеспечительный этап включает комплекс мер, направленных на непосредственное охранение правопорядка в ходе мероприятия: организация контрольно-пропускных пунктов и досмотровых процедур, распределение сил и средств полиции и иных охранных служб, организация патрулирования и зон ответственности, обеспечение медицинского обслуживания и пожарной безопасности, а также функционирование систем связи и управления в

кризисных ситуациях. Здесь важно отметить, что нормативно закреплённые полномочия полиции по обеспечению охраны общественного порядка и применению предусмотренных законом мер принуждения - от прав законных требований и задержания до применения специальных средств в строго регламентированных случаях - служат правовой рамкой для оперативных действий и придают легитимность вмешательству при возникновении угрозы, при этом законность, соразмерность и подотчётность остаются основополагающими критериями допустимости полицейских мер. Ведомственные методические документы и практические руководства подробно регламентируют распределение обязанностей, состав и численность задействованных подразделений, порядок взаимодействия со службами пожарного надзора, скорой медицинской помощи и организаторами мероприятия, что позволяет обеспечить согласованность действий и минимизировать риски аварийных и криминальных инцидентов.

Третий этап предполагает завершение мероприятия и подведение итогов, включая контроль соблюдения установленных предписаний, фиксацию правонарушений и анализ оперативных действий, а также внесение поправок в методики и планы обеспечения безопасности на основании выявленных проблем и ошибок. Такая обратная связь обеспечивает динамическое совершенствование механизма и способствует развитию адекватных стандартов планирования и реагирования, включая усиление антитеррористических мер, корректировку распределения ответственности и повышение квалификации задействованных сотрудников служб правопорядка. Наличие формализованных процедур анализа позволяет не только фиксировать правонарушения и привлекать виновных к ответственности, но и системно улучшать превентивные меры и организационно-технические решения, что является необходимым условием для устойчивого обеспечения правопорядка при регулярном проведении массовых мероприятий.

Особое место в механизме занимает межведомственное взаимодействие как ключевой компонент, обеспечивающий интеграцию юридических

предписаний и практических действий. Межведомственная координация, включающая полицию, Росгвардию, органы исполнительной власти субъектов федерации, органы местного самоуправления, службы спасения, здравоохранения и владельцев инфраструктуры, реализуется на основе согласованных планов, совместных тренировочных мероприятий и обмена информацией о рисках и возможных угрозах. Именно система предварительных совещаний, согласований и репетиционных мероприятий обеспечивает оперативную совместимость действий и минимизацию вероятности конфликтов в реальном времени.

В нормативных документах и методических рекомендациях подчёркивается значимость четкого разграничения полномочий и ответственности, а также наличие единой системы командования и связи, что позволяет при необходимости быстро мобилизовать дополнительные ресурсы и принять адекватные управленческие решения в условиях ухудшения обстановки.

Юридический аспект механизма обеспечения правопорядка выражается в сочетании правовых инструментов превенции и репрессии: уведомительный (или, при установленных законом основаниях, согласительный) порядок проведения мероприятий, предписания по организации безопасности и их исполнение, а также применение санкций в отношении тех, кто нарушает установленные правила. Административная ответственность организаторов и участников за непредставление уведомления, нарушение порядка проведения мероприятия, несоблюдение требований безопасности и оказание неповиновения законным распоряжениям сотрудников полиции реализуется в установленной законодательством форме и направлена на формирование дисциплинирующего эффекта. Уголовно-правовые меры применяются в случаях совершения общественно опасных деяний и преследуют цель привлечения к ответственности за противоправные действия, причинившие значительный вред. В совокупности правовые меры создают обязательный регулятивный каркас, обеспечивающий возможность как превентивного

воздействия, так и эффективного реагирования на правонарушения и преступления в ходе массовых мероприятий.

Материально-технический компонент механизма представлен широким спектром средств и технологий, применяемых при подготовке и проведении мероприятий: инженерно-технические решения по организации маршрутов и эвакуационных выходов, системы видеонаблюдения и контроля доступа, средства радио- и телефонной связи, информационные системы мониторинга массовых скоплений людей, а также технические средства, обеспечивающие устойчивость жизнеобеспечения и быстрый доступ экстренных служб. Внедрение современных технологий при этом должно сочетаться с правовыми гарантиями защиты персональных данных и соблюдением принципов законности при их использовании в оперативно-профилактических целях.

Не менее важным элементом механизма является человеческий фактор, включающий подготовку и профессиональное развитие сотрудников полиции и других служб, психологическую подготовку персонала организаторов, а также выработку тактики взаимодействия с участниками массовых мероприятий. Кадровая готовность предусматривает не только обучение действиям в штатных и кризисных ситуациях, но и владение навыками ненасильственного урегулирования конфликтов, умением применять меры сдерживания соразмерно угрозе и соблюдать права участников, что служит средством снижения риска эскалации конфликтов и повышения доверия общества к органам правопорядка.

В правоприменительной практике важным ограничением функционирования механизма является требование соблюдения принципов законности и соразмерности, а также необходимости балансирования публичных интересов и индивидуальных прав и свобод. Чрезмерно жёсткие административные или силовые меры, применённые при обеспечении правопорядка, могут привести к правовым претензиям, подрыву легитимности органов власти и эскалации общественного недовольства, тогда как недостаточная активность и неадекватное планирование повышают уязвимость

мероприятий к преступным и террористическим посягательствам. Научные исследования подчёркивают необходимость выработки стандартов и алгоритмов действий, позволяющих минимизировать субъективный элемент в принятии решений и обеспечить прозрачность правоприменительной практики, что достигается через детальную регламентацию процедур и усиление межведомственной ответственности<sup>1</sup>.

Таким образом, механизм обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий представляет собой сложную, многоаспектную систему, объединяющую правовые нормы, организационные процедуры, межведомственную координацию, материально-технические средства и профессиональную подготовку персонала, реализуемую в последовательности подготовительных, обеспечительных и завершающих мероприятий.

Эффективность и законность функционирования этого механизма напрямую зависят от качества нормативной базы и её реализации на практике, от уровня межведомственного взаимодействия и от способности системы адаптироваться к меняющимся угрозам и организационным условиям.

---

<sup>1</sup> Тюрин И. А. Особенности обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности в особых условиях / И.А. Тюрин // Молодой ученый. 2024. № 5 (504). С. 349.

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

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

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, в учебной литературе 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>.

Компетенция полиции в сфере обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий представляет собой совокупность законодательно закреплённых обязанностей, прав и процедурных полномочий, направленных на предупреждение правонарушений, охрану общественной безопасности и создание условий для реализации конституционных прав граждан при массовом сосредоточении людей.

В отечественном правовом поле роль полиции детерминирована как положениями Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», так и специальными нормативными актами, регулирующими порядок организации публичных и иных массовых мероприятий, в первую очередь

---

<sup>1</sup> Агапов А. Б. Административное право: учебник для вузов / А. Б. Агапов. – М.: Юрайт, 2024. С.64.

Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также правительственными актами, устанавливающими требования к антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей. Эти правовые источники определяют как общий правовой фундамент компетенции полиции, так и конкретные механизмы её реализации в контексте подготовки и непосредственного проведения мероприятий.

С нормативно-правовой точки зрения компетенция полиции включает несколько взаимосвязанных блоков обязанностей и полномочий. Во-первых, это обязанность по обеспечению охраны общественного порядка и профилактике правонарушений в местах проведения мероприятий, что предусматривает принятие превентивных мер (организация патрулирования, контроль доступа, проверка объектов на предмет наличия запрещённых предметов и веществ), оперативно-розыскную деятельность в установленной законом подведомственности, а также взаимодействие с организаторами мероприятий по вопросам безопасности. Закон «О полиции» конкретизирует широкий перечень обязанностей полиции, включая приём и проверку сообщений о правонарушениях и происшествиях, информирование уполномоченных органов и принятие мер по предотвращению угроз, что подчёркивает превентивную и координационную природу полицейской компетенции.

Во-вторых, компетенция полиции включает полномочия, необходимые для непосредственного обеспечения правопорядка в ходе мероприятий: право требовать от граждан прекращения противоправных действий, право осуществлять задержание лиц, совершивших административные или уголовные правонарушения, а также применять меры, предусмотренные законом, в пределах, установленных принципами законности и соразмерности. В нормативных источниках также зафиксировано право полиции на организацию и проведение досмотров, установление временных ограничений и специальных режимов в пределах полномочий, что на практике реализуется через

постановления, приказы и ведомственные регламенты, определяющие порядок взаимодействия с организаторами, собственниками территорий и иными ведомствами. Необходимо подчеркнуть, что осуществление данных полномочий сопровождается требованием соблюдения прав и свобод участников мероприятий, соблюдения процедур документирования и правоприменительной обоснованности действий сотрудников полиции.

Важным организационным компонентом компетенции является координационная функция полиции в межведомственной системе обеспечения безопасности массовых мероприятий. На стадии подготовки мероприятия полиция участвует в согласительных и координационных мероприятиях с органами исполнительной власти, местного самоуправления, Росгвардией, МЧС, службами здравоохранения, собственниками объектов и организаторами, причём эта межведомственная координация оформляется через совместные планы безопасности, протоколы взаимодействия и методические предписания. Ведомственные методические рекомендации по организации обеспечения антитеррористической защищённости и общих мер безопасности устанавливают требования к составу пакета документов, подаваемого организатором, включающему схемы движения, планы эвакуации и мероприятия по охране периметра, и указывают на обязательность участия полиции в оценке рисков и подготовке мер реагирования. Таким образом, полиция не только выполняет функции охраны и пресечения противоправных деяний, но и выступает узловым звеном в предстоящем распределении задач и ресурсов между взаимодействующими ведомствами.

Функционально компетенция полиции распространяется на несколько практических направлений: планирование и аналитика (оценка террористических, криминогенных и иных рисков, моделирование сценариев ведения массовых мероприятий), режимно-организационные меры (установление зон ответственности, организация контрольно-пропускного режима, обеспечение пропусков и досмотров), силовое и оперативное сопровождение (посты, патрули, резервы, взаимодействие с подразделениями

Росгвардии при необходимости), а также информационная и превентивная работа (информирование участников, профилактическая работа с организаторами и общественными объединениями). На каждом из этих направлений реализуются определённые правовые основания: планирование опирается на требования к уведомлению/согласованию и пакету документов, режимно - организационные меры - на полномочия по введению специальных режимов и организации досмотра, силовое сопровождение - на права полиции по применению предусмотренных законом мер, а информационная работа - на обязанности по обеспечению общественного порядка и содействию гражданам.

Неотъемлемой частью компетенции является также управление материально-техническим обеспечением мероприятий: полиция взаимодействует с организаторами и распорядителями объектов по вопросам установки систем видеонаблюдения, организации зон досмотра, наличия средств радиосвязи, организации медицинского пункта и эвакуационных путей, а в ряде случаев — по обеспечению инженерно-технической защиты объектов. При этом использование технических средств должно регулироваться с учётом правовых гарантий, в том числе норм о защите персональных данных и иных ограничений, установленных законом<sup>1</sup>.

Компетенция полиции охватывает также правовое обеспечение контроля и ответственности: полиция имеет право и обязанность оформлять протоколы об административных правонарушениях, взаимодействовать с прокуратурой и органами предварительного расследования при наличии оснований для уголовно-правовой квалификации деяний, а также обеспечивать исполнение решений органов власти, направленных на пресечение правонарушений в ходе мероприятий.

Например, из материалов дела следует, что оперуполномоченным ОУР ЦПЭ ГУ МВД России по Краснодарскому краю Б. в ходе мониторинга сети

---

<sup>1</sup> Шайдаев М.Ш. Информационные технологии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности при проведении публичных и иных массовых мероприятий / М.Ш. Шайдаев // Академическая мысль. 2024. № 2. С.19.

Интернет на предмет выявления запрещенных экстремистских материалов установлено, что в видеохостинге Ютуб под именем <данные изъяты> по сетевому адресу <данные изъяты> размещен видеоролик содержащий призывы к участию в несогласованном в установленном порядке публичном мероприятии на территории <адрес>, с целью выражения несогласия с осуществлением деятельности полигона ТБО, и из средств оперативного контроля установлено, что данные призывы осуществляет Т.

Установлено, что Т. исполнял функции организатора публичного мероприятия, выразившееся в проведении, изготовлении и распространении средств наглядной агитации в сети Интернет в видеохостинге Ютуб, на размещенном на сайте видеоролике под названием «Грядет бунт» произносил речь «Выходите кто может. Кто не может, тоже выходите. Я же выхожу, и вы сможете». Указанные обстоятельства послужили основанием для привлечения Т. к административной ответственности, предусмотренной ч.2 ст.20.2 КоАП РФ.

При рассмотрении данного дела кассационная инстанция отметила, что судьей районного суда и судьей субъекта дана оценка имеющимся в деле доказательствам, правильно применены нормы материального и процессуального права, приняты законные решения, установив фактические обстоятельства дела, определенные в предмет доказывания и имеющие юридическую важность и значимость, что позволило по делу сформировать верное, объективное правовое мнение и сделать законные и обоснованные выводы. Доводы жалобы об отсутствии в действиях Т. состава административного правонарушения, так как в материалах дела отсутствуют доказательства того, что он является организатором публичного мероприятия, были проверены судебными инстанциями и признаны несостоятельными.

Проведение Т. предварительной агитации, изготовления и распространения средств наглядной агитации в сети Интернет в видеохостинге Ютуб, на размещенном на сайте видеоролике по названием <данные изъяты> публичного мероприятия установлена, исходя из

исследования и оценки представленных в материалы дела доказательств в их совокупности и взаимной связи<sup>1</sup>.

Особое место в компетенции занимает соблюдение баланса между охраной правопорядка и защитой гражданских свобод: нормативные предписания подчёркивают, что действия полиции должны быть обоснованными, законными и соразмерными, а стремление к обеспечению общественной безопасности не должно превращаться в чрезмерное ограничение права на собрания и другие конституционные свободы. Правоприменительная практика и научные исследования указывают на необходимость прозрачности и документальной обоснованности полицейских решений, в том числе при введении временных ограничений, применении мер физического воздействия или при пресечении незаконных акций, поскольку нарушение принципов законности и соразмерности ведёт к юридическим претензиям и снижению доверия общества к правоохранительным органам. Это требование правовой соразмерности и учет конституционных гарантий является одним из ключевых правовых ограничителей полицейской компетенции.

Подготовка кадров и выработка типовых сценариев действий являются важной составляющей компетенции, поскольку именно человеческий фактор определяет способность адекватно реализовать нормативно закреплённые полномочия в реальных условиях, обеспечивая при этом соблюдение правовых ограничений и минимизацию конфликтных ситуаций.

Таким образом, компетенция полиции в сфере обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых мероприятий представляет собой многокомпонентную систему, включающую законодательно закреплённые обязанности и права, оперативно-правовые механизмы, координационные функции, материально-техническое обеспечение и кадровую подготовку.

---

<sup>1</sup> Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 30.05.2024 № 16-2872/2024. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ004&n=175567&cacheid=88C66351E6C0F359223F97E3863CA99C&mode=splus&rnd=Gv4E6Q#2z2wk5VQBtq0rKW5> (дата обращения 29.11.2025).

Эффективность полицейской компетенции определяется не только полнотой и ясностью правовых оснований, но и качеством межведомственной координации, уровнем материально-технической и кадровой готовности, соблюдением принципов законности и соразмерности действий, а также способностью к системному анализу и постоянному совершенствованию практики обеспечения безопасности массовых мероприятий.

## §2. Основные этапы организации деятельности полиции по обеспечению правопорядка на массовых мероприятиях

Рассмотренные выше задачи, стоящие перед подразделениями полиции, должны разрешаться комплексным образом в процессе всех этапов полицейской деятельности, связанной с обеспечением общественного порядка при проведении различных массовых и иных мероприятий публичного характера.

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 информации 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 протестный 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>.

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:

---

<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, 2022. С.128.

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 1 октября 2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup>.

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 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

---

<sup>1</sup> Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 01 октября 2020 г. № 683 // Текст приказа официально опубликован не был.

выполнения определенных конкретных задач в ходе проведения массового мероприятия.

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 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.

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 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

---

<sup>1</sup> Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

факторов, способных оказать дестабилизирующее влияние на состояние общественного порядка и безопасности в ходе массового (публичного) мероприятия.

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.

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

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

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

правопорядка и общественной безопасности на массовом мероприятии заканчивается вместе с завершением самого публичного мероприятия.

Соответственно следующий заключительный этап продолжается до тех пор, пока не будет обеспечен организованный и безопасный выход всех непосредственных участников мероприятия и зрителей, их посадки в общественный транспорт и последующего убытия, включая организацию сопровождения сотрудниками полиции организовано и массово убывающих групп людей. Главная задача данного этапа заключается в недопущении давок а также столкновений между убывающими участниками массовой акции.

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

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

организации деятельности органов внутренних дел на массовом (публичном) мероприятии.

Таким образом можно резюмировать, что все без исключения этапы полицейской деятельности по обеспечению правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых (публичных) мероприятий тесным образом взаимосвязаны между собой, и проведение каждого из данных этапов должно осуществляться на таком уровне, который полностью исключал бы возможности возникновения нарушений общественного порядка и иных противоправных действий.

### §3. Организация взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти и местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами в период подготовки и проведения массовых мероприятий

Организация взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти и местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами в период подготовки и проведения массовых мероприятий представляет собой системно выстроенный процесс, основанный на многоуровневой нормативно-правовой базе и детализируемый посредством методических предписаний и ведомственных инструкций, в которых разграничиваются полномочия, регламентируются процедуры обмена информацией и определяются формы совместной подготовки и оперативного взаимодействия.

Центральное место в правовом обеспечении такого взаимодействия занимают положения федерального законодательства, регламентирующие порядок организации публичных мероприятий и полномочия уполномоченных органов, что обуславливает необходимость обеспечения унификации процедур уведомления, оценки рисков и согласования организационных аспектов проведения мероприятий с целью обеспечения предсказуемости действий всех

участников взаимодействия и снижения вероятности возникновения конфликтных ситуаций.

На подготовительном этапе взаимодействие полиции с органами власти и организаторами носит превентивный и координирующий характер и включает несколько взаимосвязанных компонентов: процедурное оформление мероприятия (подача уведомления или согласование в случаях, предусмотренных законом), представление организатором комплекта документов по безопасности (планы эвакуации, схемы размещения, маршруты движения, план медицинского обеспечения), проведение совместной оценки рисков и формирование требований к антитеррористической и технической защищённости объекта или территории, а также распределение задач и ресурсов между уполномоченными структурами. Данные действия регламентируются как федеральными актами, так и ведомственными методическими материалами, которые определяют содержание пакета документов, требования к их содержанию и сроки взаимодействия, что позволяет придать юридическую формулу координационным мероприятиям и обеспечивает возможность последующего контроля исполнения предписаний. Важным элементом подготовительной работы является проведение межведомственных совещаний и комиссионных проверок, на которых фиксируются принятые решения, распределяются зоны ответственности и устанавливаются регламенты взаимодействия в период проведения мероприятия.

Взаимодействие полиции с органами исполнительной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления предполагает системную организацию обмена информацией и совместное планирование, которое охватывает вопросы обеспечения правопорядка, логистики, регулирования дорожного движения, медицинского и противопожарного обеспечения, а также взаимодействие с коммунальными и транспортными службами. Практика показывает, что эффективная координация на уровне региона и муниципалитета достигается посредством утверждённых планов безопасности

и протоколов, предусматривающих участие ответственных представителей полиции, администраций, служб здравоохранения, МЧС и иных профильных ведомств; такие протоколы фиксируют порядок передачи оперативной информации, сигналы тревоги, алгоритмы привлечения резервов и порядок информирования населения в чрезвычайной ситуации<sup>1</sup>.

Специфическим сегментом взаимодействия является координация полиции с силовыми ведомствами, прежде всего с войсками национальной гвардии (Росгвардией), МЧС и специализированными антитеррористическими подразделениями. В нормативных актах, в частности в требованиях по антитеррористической защищённости мест массового пребывания людей, закреплена процедура разработки паспортов безопасности и проведение совместных проверок, в ходе которых полиция выполняет функцию оценки угроз и координации охранных мер, а профильные силы - функцию физической защиты и оперативного реагирования при возникновении экстремальных сценариев.

Взаимодействие полиции с организаторами массовых мероприятий носит как нормативно предписанный характер, так и практический организационный аспект: организатор обязан своевременно представить документы по безопасности и обеспечить материально-технические условия, а полиция - оценить риски, вынести предписания и при необходимости контролировать их исполнение. Полиция в этом взаимодействии выступает не только как контролирующий орган, но и как консультант, осуществляющий методическую поддержку организатора в вопросах соблюдения требований антитеррористической и общественной безопасности, а также как связующее звено между организатором и профильными службами.

Коммуникационная составляющая взаимодействия с гражданским обществом и непосредственно с участниками мероприятий представляет собой

---

<sup>1</sup> Мигущенко О.Н. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений / О.Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 3. С. 21.

отдельную функциональную задачу полиции, направленную на снижение напряжённости, повышении информированности и профилактику конфликтов. Методики взаимодействия предусматривают проведение предварительной разъяснительной работы, информирование о правилах поведения, зонах пропуска и эвакуации, а также работу по противопожарной и медицинской безопасности; во время мероприятия полицейские обязаны обеспечивать открытость информации о принимаемых мерах, использовать средства публичных коммуникаций для оповещения и инструктажа и организовывать каналы обратной связи с гражданами<sup>1</sup>.

Подключение добровольческих и общественных формирований к охране общественного порядка осуществляется на основе регламентированных процедур взаимодействия, в которых фиксируются рамки ответственности, порядок сопровождения и взаимодействия с полицией, что позволяет легитимно привлекать дополнительные людские ресурсы при соблюдении требований к координации и контролю.

Немаловажную роль в обеспечении слаженного взаимодействия играет институализация процедур через создание специализированных руководящих пунктов и рабочих групп, где присутствуют представители полиции, администрации, медицины, МЧС и организаторов. Такие пункты руководства, функционирующие в режиме единой системы командования и каналов связи, обеспечивают оперативную совместимость действий, централизованный сбор и обработку информации, координацию применения сил и средств, а также прозрачность принимаемых решений.

Юридическое сопровождение взаимодействия выражается в ведении официальной документации: протоколирование совместных решений, оформление предписаний и замечаний, составление актов приёма и проверок антитеррористической защищённости, регистрация уведомлений и заявлений

---

<sup>1</sup> Шайдаев М.Ш. Информационные технологии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности при проведении публичных и иных массовых мероприятий / М.Ш. Шайдаев // Академическая мысль. 2024. № 2. С.18.

организаторов, а также ведение оперативных журналов мероприятий. Чёткая документальная фиксация обеспечивает возможность последующего анализа действий, юридическую защищённость органов и организаторов и является предпосылкой для привлечения к ответственности за нарушение установленных требований и предписаний. Стандартизованные формы документации и единые правила отчётности повышают прозрачность взаимодействия и являются важным инструментом контроля качества подготовки и обеспечения безопасности.

Аналитическая и превентивная функция взаимодействия заключается в регулярном обмене информацией о потенциальных угрозах, криминогенной обстановке и фактах правонарушений, что позволяет совместно моделировать сценарии развития событий и корректировать планы безопасности в режиме предварительной подготовки. Информационные потоки между полицией, органами власти и организаторами должны быть формализованы и защищены, поскольку оперативность и полнота передаваемых данных прямо влияют на качество принимаемых решений. Современные методические подходы ориентированы на использование информационно-аналитических систем мониторинга и оперативного оповещения, при этом нормативы предусматривают меры по защите персональных данных и законность применения технических средств мониторинга.

Организация взаимодействия должна учитывать и элементы социальной легитимации: при разработке и реализации мер по обеспечению порядка следует предусматривать механизмы участия общественных организаций и представителей гражданского общества в наблюдении и консультировании, что способствует повышению доверия и снижению конфронтационного потенциала в ситуации повышенной массовости. Публичность процедур, прозрачность обоснования принимаемых ограничений и наличие процедур обжалования решений повышают правовую культуру и снижают риск эскалации. Научные публикации отмечают, что баланс между обеспечением безопасности и сохранением правовой открытости является одним из ключевых

факторов эффективности взаимодействия полиции с обществом при массовых мероприятиях<sup>1</sup>.

Наконец, важнейшим элементом качественного взаимодействия является постоянное совершенствование методик и профессиональной подготовки: регулярные обмены опытом, учения, семинары и практические тренировки между представителями полиции, органов власти, организаторами и профильными службами позволяют выработать единые стандарты и оперативные алгоритмы, адаптируемые к изменяющимся угрозам и техническим возможностям.

Таким образом, организация взаимодействия полиции с органами государственной власти и местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами представляет собой многоаспектную, формализованную и динамическую систему, основанную на сочетании конституционно-законодательных положений, правительственных требований и ведомственных методик. Эффективность этого взаимодействия определяется чёткостью процедур уведомления и согласования, уровнем межведомственной координации, полнотой и оперативностью обмена информацией, стандартизацией документирования, наличием слаженных пунктов руководства и каналов связи, а также постоянной подготовкой кадров и совершенствованием материально-технических и аналитических средств. Обеспечение баланса между защитой общественной безопасности и соблюдением прав и свобод граждан требует прозрачности принимаемых решений, участия общественных институтов в наблюдении и систематической методической рефлексии по итогам проведённых мероприятий.

---

<sup>1</sup> Мигущенко О.Н. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений / О.Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 3. С. 26.

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

Проблемы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых мероприятий определяются совокупностью объективных факторов: ростом масштабов и разнообразия массовых событий, усложнением сопутствующей инфраструктуры, трансформацией рисков (включая террористические, криминальные и техногенные угрозы), а также усилением общественного интереса к вопросам соблюдения прав и свобод в публичной сфере.

Одной из ключевых проблем правового регулирования является наличие нормативной неопределённости и аналитически непреодоленных коллизий между различными уровнями правовых предписаний, что проявляется в неоднозначной интерпретации понятий, процедур уведомления и согласования мероприятий, а также в неясности пределов полномочий полиции при применении мер принуждения на массовых акциях. Правоприменительная практика сталкивается с трудностями при соотношении гарантий свободы собраний и задач охраны общественного порядка: соответствие действий полиции принципам законности и соразмерности не всегда однозначно фиксируется в оперативных документах и ведомственных регламентах, что создаёт риски как неправомерного ограничения прав граждан, так и недостаточной защиты безопасности участников и окружающих.

Процедурная составляющая подготовки массового мероприятия - уведомление организаторами, представление пакета документов и оценка рисков уполномоченными органами - формально регламентирована, однако на практике встречаются системные проблемы в сроках, качестве представляемых материалов и механизмах межведомственного взаимодействия. Аналитические материалы свидетельствуют о вариативности требований к содержанию «плана безопасности» и «паспорта безопасности», о недостаточной унификации форм обмена информацией между полицией, органами местного самоуправления,

МЧС и Росгвардией, а также о дефиците ресурсного планирования, когда в локальных условиях невозможно оперативно обеспечить необходимые силы и технические средства. Это препятствует формированию адекватных мер реагирования и усложняет распределение ответственности между участниками подготовки<sup>1</sup>.

Ряд публикаций отмечает, что полицейские подразделения нередко испытывают недостаток современных материально-технических средств (системы видеомониторинга, каналы защищённой связи, средства выявления запрещённых предметов в точках пропуска), а также дефицит подготовленных кадров, обладающих специальной тактико-психологической и правовой подготовкой для работы с массовыми скоплениями людей.

Практика показывает, что одним из системных недостатков является слабая систематизация и стандартизация процедур документирования полицейских действий в ходе массовых мероприятий: отсутствие единых форм протоколирования, регламентов оформления предписаний и фиксирования оперативных решений увеличивает риск оспаривания действий полиции в судебной и административной практике. Недостаточно отработаны алгоритмы привлечения к административной и уголовной ответственности в условиях массовых мероприятий - как в части квалификации деяний, так и в части доказательства и оформления процессуальных материалов. Это приводит к не всегда однозначной реакции на нарушения и иногда - к формальным осложнениям при дальнейшей юридической оценке.

Практика обеспечения порядка при массовых мероприятиях постоянно оказывается в поле конфликта между эффективностью полицейских мер и необходимостью соблюдения прав участников, в том числе права на мирные собрания. Отсутствие достаточной прозрачности принимаемых решений, ограниченные каналы коммуникации с общественностью и слабая практика публичного обоснования ограничительных мер приводят к снижению

---

<sup>1</sup> Афанасьева С.А., Егоров В.П. Некоторые проблемы реализации права на публичные мероприятия / С.А. Афанасьева, В.П. Егоров // Образование и право. 2023. № 1. С.269.

общественного доверия и порой к эскалации конфронтации. Именно поэтому исследователи предлагают усилить институциональные формы участия общественности и обеспечить механизмы контроля и обратной связи, которые бы повышали легитимность полицейских действий.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным выделение нескольких направлений перспективного совершенствования правового регулирования деятельности полиции в рассматриваемой сфере.

Само проведение личного осмотра граждан и их вещей предполагает возможное участие организаторов публичных мероприятий, контролеров-распорядителей на спортивных мероприятиях, а также частных охранников. Логично, что применение названной меры требует наличия каких-либо фактических оснований. По нашему мнению, термин «личный осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей» фактически не отражает саму суть процедуры. На несовершенство данной нормы указывали Л.А. Копенкина, А.А. Смирнов, обращая внимание, что в административном праве отсутствует такое понятие, как личный осмотр<sup>1</sup>.

В реальности при осмотре, проводимом на массовых акциях, уполномоченные на то субъекты могут охлопывать одежду граждан, ощупывать складки одежды, манжеты рукавов и т.д., то есть осуществлять физический контакт. Отличия рассматриваемой процедуры от личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении очевидны. Здесь большее сходство можно проследить в таких процедурах, как наружный досмотр, досмотр пассажиров, багажа.

Таким образом, наиболее оптимальным с точки зрения конструкции правовой нормы представляется закрепление термина «досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей», в частности в п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О

---

<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.

полиции». Это будет оправдывать применение физического воздействия к досматриваемым лицам.

Анализ практики применения статьи 5.38 КоАП РФ в деятельности полиции выявил определенные сложности<sup>1</sup> и необходимость совершенствования самой конструкции названной статьи. Ведомственная статистика МВД России показывает, что статья 5.38 КоАП РФ применяется достаточно слабо.

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

Кроме этого, можно отметить наличие на практике случаев, когда имеют место факты воспрепятствования в том или ином виде проведению мероприятий с массовым участием граждан, которые не по своим характерным признакам не могут быть отнесены к официально регламентированным публичным мероприятиям.

Например, врио зам. начальника полиции по ООП майором полиции Д. был составлен рапорт об обнаружении размещенного на стене дома сообщения, содержащего ссылку на видеохостинг «YouTube» канал «Воткинск. Все в наших руках». По данной ссылке содержалась видеозапись акции, которая проходила в дневное время суток на перекрестке улиц Совхозная – Красноармейская г.Воткинска. На данной записи видна группа неустановленных граждан в количестве 18 человек, некоторые из которых держат в руках рукописно исполненные плакаты, содержащие надписи о не проведении в течение последних 35 лет ремонтных работ на проезжей части одной из дорог общего пользования. В центре группы одна из женщин зачитывает с листа бумаги для всех присутствующих подготовленное

---

<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.

обращение к Президенту РФ. В содержащейся на видеозаписи акции майором полиции Д. было усмотрено наличие признаков правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч.1 ст. 20.2 КоАП РФ.

По данному факту инспектором ИАЗ МО МВД России «Воткинский» старшим лейтенантом полиции Б. в отношении гр-ки К. был составлен протокол о совершенном административном правонарушении, в котором ее действия были квалифицированы по ч.2 ст.20.2 КоАП РФ.

При рассмотрении данного дела в апелляционной инстанции Верховным судом Удмуртской Республики отмечено следующее. В приобщенной к материалам дела видеозаписи и в имеющихся объяснениях участников данной акции содержится информация об имевшем место факте обращения гр-ки К. к Президенту Российской Федерации, в котором содержалась просьба обратить внимание уполномоченных представителей власти на неудовлетворительное качество проезжей части дороги общего пользования.

При этом, в материалах дела отсутствуют какие - либо сведения, на основании которых можно было бы сделать вывод, что на проведенной массовой акции осуществлялся взаимный обмен мнениями между участниками по вопросам, которые затрагивали бы политическую, социально-экономическую или культурную сферу жизнедеятельности государства, либо по вопросам внешнеполитической деятельности. Так же, в данном случае отсутствуют достаточные данные о наличии призывов к совершению каких-либо действий, и, кроме этого, отсутствует непосредственный объект пикетирования. Совокупность вышеуказанных обстоятельств не позволяет квалифицировать вменяемое К. деяние в качестве публичного мероприятия, проведенного в форме пикета<sup>1</sup>.

С учетом вышеизложенных обстоятельств, представляется целесообразным внесение изменений в существующую диспозицию статьи 5.38 КоАП РФ, которую предлагается изложить в следующей редакции:

---

<sup>1</sup> Решение Верховного суда Удмуртской Республики от 28.06.2023 по делу № 12-70/2023. URL: [https://\\_vs--udm.sudrf.ru/\\_modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=27209455&delo\\_id=1502001&new=0&text\\_number=1](https://_vs--udm.sudrf.ru/_modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=27209455&delo_id=1502001&new=0&text_number=1) (дата обращения 29.11.2025).

«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».

Таким образом, анализ нормативной базы, практики и научно-правовых публикаций показывает, что в деятельности полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности полицией в период проведения массовых мероприятий имеются значимые проблемы — нормативная неопределённость и коллизии, процедурные разрывы в области уведомления и межведомственной координации, недостаток единства стандартов материально-технического и кадрового обеспечения, а также недостаточная прозрачность правоприменения и коммуникации с обществом. Решение этих проблем требует многоуровневого подхода: кодификации и унификации процедур, законодательных уточнений полномочий полиции и критериев соразмерности мер, введения единых стандартов оснащения и подготовки кадров, развития межведомственной системы управления и каналов обмена информацией, расширения публичных практик и участия гражданского общества, а также совершенствования документирования и правоприменительной практики. Совокупность перечисленных мер, опираясь на уже действующие нормативные акты, позволит повысить эффективность и законность деятельности полиции при массовых мероприятиях, обеспечивая баланс между защитой общественной безопасности и соблюдением конституционных прав граждан.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

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

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

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

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

Правопорядок на массовых мероприятиях - это такое состояние урегулированности общественных отношений, которое, с одной стороны, достигается точным исполнением специальных правовых норм, а с другой - служит конечной гарантией реализации права граждан на проведение массовых мероприятий.

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:

- оптимизация мер профилактического характера;
- модернизация норм 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»;

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

## I. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г. // Российская газета. - 2020. - 4 июля. - № 144.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 04 ноября 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст.1.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. от 17 ноября 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №25. – Ст. 2954.
4. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 2. - Ст. 87.
5. О полиции: Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 31 июля 2025 г.) // Российская газета. - 2011. - № 28.
6. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (с изм. от 08 августа 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27 (часть I). – Ст. 4159.
7. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (с изм. от 05 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.
8. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 14. - Ст. 1536.
9. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 50. - Ст. 6242.

10. О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Российская газета. - 1997. - № 190.

11. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 15. - Ст. 2037.

12. Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий): постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272 // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 14. - Ст. 2119.

13. Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований: постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 51. - Ст. 6866.

14. Об утверждении Положения об Управлении по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 25.06.2011 № 724. - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=409782#xiPyk5Va2aegEkP42> (дата обращения 12.11.2025).

15. Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 28 июня.2021 г. № 495. - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=773783#h24yk5VopIC7Rka11> (дата обращения 12.11.2025).

## II. Монографии, учебники, учебные пособия

16. Административная деятельность полиции : учебник / Р. Ю. Аврутин, А. Г. Бачурин, В. М. Гарманов [и др.]. - Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2024. - 575 с.

17. Административное право: учебник для вузов / А. В. Зубач [и др.] ;

под общей редакцией А. В. Зубача. М.: Юрайт, 2022. - 530 с.

18. Агапов А. Б. Административное право: учебник для вузов / А. Б. Агапов. – М.: Юрайт, 2024. - 493 с.

19. 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, 2022. - 154 с.

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

21. Попова Н. Ф. Административное право: учебник для вузов / Н. Ф. Попова. – М.: Юрайт, 2023. - 325 с.

22. Организация работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения политических, спортивных и праздничных мероприятий / И.М. Исрафилов, В.Д. Кудрявцев, А.А. Кочин, В.С. Харламов; под общ. ред. Б.Д. Доннова. - М.: ВНИИ МВД России, 2021. - 147 с.

### III. Авторефераты диссертаций и диссертации

23. Бачурин А.Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / А.Г. Бачурин. - Санкт-Петербург, 2019. - 32 с.

24. Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Москва, 2005. - 27 с.

## IV. Статьи, научные публикации

25. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. - 2022. - № 7. - С. 32 - 35.

26. Афанасьева С.А., Егоров В.П. Некоторые проблемы реализации права на публичные мероприятия / С.А. Афанасьева, В.П. Егоров // Образование и право. – 2023. - № 1. – С.267 – 271.

27. Баранова С.А. Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия: особенности конструкции преюдициального состава / С.А. Баранова // Российский следователь. - 2021. - № 7. - С. 30 - 33.

28. Безруков А.В., Савоськин А.В. Конституционно-правовые основы деятельности и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России / А.В. Безруков, А.В. Савоськин // Административное право и процесс. - 2022. - № 3. С.23 - 27.

29. Брежнев О.В. Право граждан на организацию и проведение публичных мероприятий в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / О.В. Брежнев // Актуальные проблемы российского права. - 2025. - № 5. - С. 53 - 63.

30. Бубнов С.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации / С.В. Бубнов // Административное и муниципальное право. - 2022.- № 7.- С. 23 - 27.

31. Виноградов Д. А. Массовые и публичные мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации: понятие и виды / Д. А. Виноградов // Московский научный юридический журнал. – 2024. – № 6(6). – С. 43 - 48.

32. Воеводина П. А. Проблема обеспечения правопорядка во время проведения массовых мероприятий / П. А. Воеводина // Студенческий вестник. - 2021. – № 21-3(166). – С. 15 - 19.

33. Воронин Д.В. Психолого-правовые аспекты правомерного поведения личности / Д.В. Воронин // Юридическая психология. - 2021. - № 4. - С. 18 - 22.

34. Гасанова М. Г. Охрана общественного порядка и обеспечения общественной безопасности как основные направления деятельности полиции / М. Г. Гасанова // Молодой ученый. - 2023. - № 3 (450). - С. 323 - 327.

35. Дугенец А. С. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий / А. С. Дугенец // Административное право и процесс. - 2020. – № 10. – С. 78 - 80.

36. Ефимов А.А. Административно-правовой механизм обеспечения безопасности граждан при проведении публичных и иных массовых мероприятий / А.А. Ефимов // Юрист. - 2023. - № 2. - С. 13 - 18.

37. Коленюк В. Н. Понятие общественного порядка и безопасности / В.Н. Коленюк // Научный альманах. – 2023. – № 11-4(109). – С. 15 - 17.

38. Копенкина Л.А., Смирнов А.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте / Л.А. Копенкина, А.А. Смирнов // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. - 2019. - № 4. - С. 91 - 95.

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

40. Мамлеева Д. Р. Административно-правовые основы обеспечения полицией общественного порядка / Д. Р. Мамлеева // Право: ретроспектива и перспектива. – 2022. – № 1(9). – С. 59 - 63.

41. Маракулин Д.А. К вопросу о сущности общественного порядка / Д.А. Маракулин // Актуальные проблемы российского права. - 2020. - № 4. - С. 260 - 265.

42. Мигущенко О.Н. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений / О.Н.

Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2022. - № 3. - С.18 - 28.

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

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

45. Самбор Н.А. Административно-правовые аспекты права на свободу мирных собраний в Российской Федерации и его судебная защита / Н.А. Самбор // Административное право и процесс. - 2021. - № 3. - С. 47 - 54.

46. Соколов В.А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий / В.А. Соколов // Административное право и процесс. - 2023. - № 4. - С. 39 - 41.

47. Тюрин И. А. Особенности обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности в особых условиях / И.А. Тюрин // Молодой ученый. - 2024. - № 5 (504). - С. 347 - 350.

48. Чертков А.Н. Публичные общественные мероприятия как форма осуществления публичной власти гражданским обществом / А.Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. - 2024. - № 11. - С. 8 - 12.

49. Шайдаев М.Ш. Информационные технологии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности при проведении публичных и иных массовых мероприятий / М.Ш. Шайдаев // Академическая мысль. – 2024. - № 2. - С.16 – 20.

#### V. Эмпирические материалы

50. По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с

жалобой гражданина С.А. Каткова: постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2012. - № 4.

51. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 20.06.2022 N 16-2191/2022. - URL: [https:// www.consultant.ru / cons /cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ002&n=73968&cacheid=35F8A68EADA163920B126F54CEC555B3&mode=splus&rnd=Gv4E6Q#8y2vk5V5vwvG7ItW](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ002&n=73968&cacheid=35F8A68EADA163920B126F54CEC555B3&mode=splus&rnd=Gv4E6Q#8y2vk5V5vwvG7ItW) (дата обращения 29.11.2025).

52. Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 30.05.2024 № 16-2872/2024. - URL: [https:// www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ004&n=175567&cacheid=88C66351E6C0F359223F97E3863CA99C&mode=splus&rnd=Gv4E6Q#2z2wk5VQBtq0rKW5](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=KSOJ004&n=175567&cacheid=88C66351E6C0F359223F97E3863CA99C&mode=splus&rnd=Gv4E6Q#2z2wk5VQBtq0rKW5) (дата обращения 29.11.2025).

53. Решение Верховного суда Удмуртской Республики от 28.06.2023 по делу № 12-70/2023. - URL: [https://\\_\\_vs--udm.sudrf.ru\\_\\_\\_/ modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=27209455&delo\\_id=1502001&new=0&text\\_number=1](https://__vs--udm.sudrf.ru___/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=27209455&delo_id=1502001&new=0&text_number=1) (дата обращения 29.11.2025).