

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Министерство внутренних дел Российской Федерации

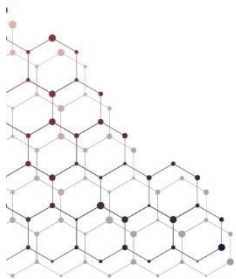
Московский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя



А. О. Костылев, В. В. Комаров, И. В. Засыпкин

**ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОХРАНЕ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ И ПРОВЕДЕНИИ
ПРОТЕСТНЫХ АКЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

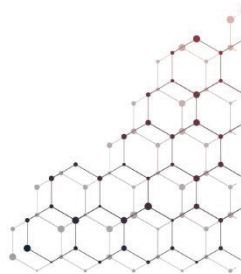
Учебное пособие



Москва

Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя

2023



УДК 351.74

ББК 67.4

К72

Рецензенты:

начальник кафедры огневой и тактико-специальной подготовки
Уфимского юридического института МВД России
кандидат юридических наук, доцент **А. А. Романов**;
начальник кафедры физической подготовки и спорта
Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова
кандидат педагогических наук, доцент **С. Н. Баркалов**

Костылев, А. О.

К72

Особенности деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при возникновении и проведении протестных акций в Российской Федерации : учебное пособие / А. О. Костылев, В. В. Комаров, И. В. Засыпкин. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2023. – 50 с.

ISBN 978-5-9694-1362-7

Учебное пособие предназначено для использования на занятиях по подготовке сотрудников органов внутренних дел к действиям по охране общественного порядка и общественной безопасности при возникновении протестных акций в различных ситуациях оперативно-служебной деятельности и при участии в проведении специальных операций, а также в учебном процессе образовательных организаций системы МВД России.

УДК 351.74

ББК 67.4

ISBN 978-5-9694-1362-7

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2023
© Костылев А. О., Комаров В. В.,
Засыпкин И. В., 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Нормативно-правовое регулирование деятельности ОВД в условиях возникновения и проведения протестных акций в Российской Федерации	8
§ 1.1. Причины возникновения протестных акций и характер их проведения	8
§ 1.2. Нормативно-правовое регулирование проведения массовых мероприятий и деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности	17
Глава 2. Деятельность руководителей органов управления по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при нарастании протестных акций и возникновении угрозы массовых беспорядков	29
§ 2.1. Подготовка личного состава органов внутренних дел к действиям по охране общественного порядка и общественной безопасности в условиях проведения протестных акций	29
§ 2.2. Отдельные аспекты протестных акций в зарубежных странах	42
Заключение	46
Библиографический список	47

ВВЕДЕНИЕ

В число приоритетных направлений реализации государственных функций на современном этапе развития России входит реформирование государственно-управленческой деятельности. Составной частью этого процесса является многоаспектное совершенствование административной деятельности полиции, направленное на обновление форм и методов деятельности по охране правопорядка, профилактике и пресечению правонарушений. Исследование юридической литературы последнего десятилетия показало, что во многих случаях имеют место не всегда верные определения понятий «общественный порядок» и «правопорядок», смешивание этих понятий и даже подмена. В марте 2021 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая на коллегии МВД России, дал поручение сотрудникам органов внутренних дел совместно с коллегами из других ведомств вести мониторинг интернет-пространства, активнее выявлять в Сети тех, кто втягивает несовершеннолетних в несанкционированные уличные акции.

Проведенный анализ российского законодательства об административной ответственности свидетельствует о тенденции значительного усиления государственно-правового регулирования по всем жизненно важным направлениям. В настоящее время административная ответственность становится основным правовым регулятором общественных отношений, а частноправовые методы и средства используются все реже. Повсеместно предпринимаются попытки решать возникающие в современном российском обществе проблемы посредством установления административно-правовых запретов либо усиления административной ответственности за их нарушение. Именно с этим ученые и практики связывают наблюдающееся в последние годы резкое разрастание объема законодательства об административных правонарушениях.

ниях. В этих условиях назрела необходимость обновить научно-теоретические подходы к пониманию общественного порядка и правопорядка, выделить их структурные элементы, характеризующие такие социальные явления, от которых зависит урегулирование общественных отношений, обеспечиваются условия для общественно полезной деятельности граждан, их отдыха и быта.

Общественный порядок – это правомерное поведение человека в обществе (социуме). В противном случае беспорядок, хаос. Общественный порядок основан на реализации всех социальных норм и принципов, норм права, норм морали, норм неправовых обычаев, традиций и ритуалов. Очень важны здесь и отношения, возникающие между людьми, в том числе с правоохранительными органами, если имеют место разного рода конфликты. Общим в этих отношениях является ответственность. Общественная безопасность – вторая из составляющих национальной безопасности, выраженная в уровне защищенности человека, общества и государства преимущественно от внутренних угроз общественно опасного характера (террористического, природного, техногенного, социального и др.). Общественный порядок и общественная безопасность российского народа зависят от эффективности функционирования комплексной системы обеспечения национальной безопасности, государственной политики в этой сфере, судебной системы, создания безопасных условий жизнедеятельности человека, который сам является основным субъектом защиты [7]. В современных условиях преобладает следующая парадигма: от безопасности государства к безопасности человека. Государство обязано гарантировать безопасность граждан. Но надо признать и следующее: «человек сам должен думать о личной безопасности, а государство – создавать условия для безопасности жизнедеятельности, прежде всего правовые условия». Ч. Беккариа считал, что, строго

соблюдая закон, граждане обретают личную безопасность. Условиями формирования безопасного типа поведения являются: осознание единства природы и человека, понимание своей роли в обеспечении безопасности жизни на планете, в стране, коллективе, семье; овладение практическими навыками поведения в чрезвычайных ситуациях; умение использовать собственные ресурсы для безопасного существования в повседневной деятельности и в экстремальной обстановке. Здесь же очень важно помнить крылатое латинское выражение *a communi observantia non est recedendum* – нельзя пренебрегать тем, что принято всеми.

В системе мер, осуществляемых Российским государством по укреплению законности и правопорядка, усилению борьбы с правонарушениями, важным направлением является деятельность органов внутренних дел по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, совершаемых на улицах и в других общественных местах.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности (ООП и ООБ) осуществляются патрульно-постовыми нарядами, т. е. силами строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции, дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения, вневедомственной охраны Росгвардии, военнослужащими Росгвардии, приданных территориальным органам внутренних дел для охраны общественного порядка. В соответствии с действующим законодательством для оказания помощи в ООП могут привлекаться в установленном порядке силы общественности, а также граждане.

Статистические показатели подтверждают эффективность профилактической работы подразделений МВД России в данном направлении.

Так, по итогам 2020 г. сократилось количество зарегистрированных преступлений, совершенных в общественных местах

городов и других населенных пунктов, на 10 % (620,8 тыс.); на улицах, площадях, в парках и скверах на 9,9 % (364,5 тыс.), в том числе: на 24,8 % грабежей (14,6 тыс.); на 18,5 % краж (124,6 тыс.); на 23,3 % разбойных нападений (1,8 тыс.).

Факт динамичного снижения на протяжении пяти лет как общего уровня преступности в общественных местах, в том числе на улицах, так и по отдельным видам, подтверждает эффективность принимаемых мер и объективность оценки деятельности полиции на данном участке.

Вместе с этим для эффективного противодействия противоправным проявлениям в рассматриваемой сфере общественных отношений должны совершенствоваться и формы, и методы, и способы работы ОВД. При этом необходимо учитывать технические и иные возможности использования сил и средств, задействованных в охране правопорядка в общественных местах.

Актуальность учебного пособия обусловлена фактами массового возникновения и совершения протестных акций, а также тем, насколько это социально-политическое явление опасно для общественной безопасности, так как в него активно вовлекаются несовершеннолетние и молодежь. Очевидно, что действия такой социальной среды сопряжены в первую очередь с нарушением общественной безопасности, возможностью причинения материального ущерба, нарушения стабильности в населенных пунктах. В свою очередь, протестные акции создают условия для совершения других преступных действий. В настоящее время отмечается возрастание количества протестных акций, каждая протестная акция активно освещается в СМИ и интернет-пространстве, что порождает пристальное внимание населения к этой теме. Учитывая то обстоятельство, что активными участниками протестных акций являются молодые люди, довольно остро возникает вопрос правовой оценки данного явления.

ГЛАВА 1

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД В УСЛОВИЯХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПРОВЕДЕНИЯ ПРОТЕСТНЫХ АКЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Причины возникновения протестных акций и характер их проведения

Публичные массовые мероприятия в России представляют собой сложные и значимые социальные явления. Тем не менее, мы обращаем внимание на то, что все еще отсутствуют общепризнанное определение понятия «протестная акция» и единая классификация таковых, поскольку они далеко не однородны. Можно утверждать, что любые публичные мероприятия при определенных обстоятельствах трансформируются в протестные акции.

Детальное определение публичным массовым мероприятиям дано в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В законе используются основные понятия для проведения различных массовых мероприятий, а именно:

1) публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия являются свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопро-

сам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики;

2) собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

3) митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

4) демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

5) шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

6) пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Словосочетание «протестная акция» в законе не упоминается, в то же время в перечне форм протестных акций упоминаются демонстрации, митинги, шествия и пикетирование, т. е. мероприятия, в которых участвует большое количество граждан (одни в качестве организаторов и исполнителей, другие – в качестве участников).

Следовательно, протестная акция может являться публичным мероприятием (публичным действием) ненасильственного характера, в ходе которого его участники выражают свою по-

зицию или протестуют против точки зрения или деятельности физического лица (группы лиц), чаще всего политических или общественных деятелей, политической партии или действующей власти. По мнению ряда российских политологов, участники протестных акций могут преследовать несколько целей.

Прежде всего, организаторы протестных акций стремятся публично заявить о своей позиции, добиться того, чтобы о ней узнал как можно более широкий круг граждан. В качестве примера можно привести включение в повестку дня заседания любого представительского государственного или общественного органа вопрос, выражающий позицию организаторов; стремление организаторов протестных акций воздействовать на формирование общественного мнения, способного изменить оценку деятельности или позиции тех лиц, против которых организована акция протеста; принудительно воздействовать на возможность изменения своей общественно-политической позиции тех лиц, против кого направлена протестная акция.

Таким образом, основной целью проведения протестных акций является желание организаторов и участников формировать общественно-политическую среду, создающую условия для манипулирования, проведения в жизнь выгодных для них политических решений.

В настоящее время протестные акции можно охарактеризовать и структурировать следующим образом:

– *по форме проведения*: митинг, шествие, одиночное пикетирование, забастовка, акт самосожжения и т. п.;

– *времени и месту проведения*;

– *количеству привлекаемых участников*;

– *степени нарушения действующего законодательства*;

– *степени радикализации его участников*, выраженной в готовности идти на жертвы в своем противостоянии с пред-

ставителями власти и правоохранительных органов, в том числе в плане нарушения закона, конфликта с общественным мнением и т. д.;

– *степени и возможности организации протестных акций*, которые могут быть как стихийными, так и хорошо организованными.

Наиболее полный список различных форм протестных акций приводится Дж. Шарпом в книге «От диктатуры к демократии. Концептуальные основы освобождения». Среди перечисленных можно выделить наиболее эффективные:

– *официальные заявления*: публичные выступления, декларации, петиции;

– *обращение к широкой аудитории*: плакаты, листовки, памфлеты;

– *групповые акции*: пикеты, символические выборы, сатирические награждения, флешмобы и др.;

– *общественные акции*, несущие символическую нагрузку: ношение символов, использование символических цветов, символическое зажигание огней, свечей и т. п.;

– *психологическое давление на отдельных лиц*: «преследование по пятам» официальных лиц, вахты и бдения и т. п.;

– *театрализованные акции*;

– *процессии, марши, автопробеги* и др.;

– *общественные собрания*: символические похороны, семинары и т. п.;

– *отказ от сотрудничества*: бойкот, отказ от общения, бойкот обязательных государственных ритуалов и т. п.;

– *отказ от экономического сотрудничества*: бойкот потребителей и продавцов, массовое снятие вкладов и т. п.;

– *различные формы забастовок и экономического саботажа*;

– *отказ от политического сотрудничества*: бойкот выборов, отказ распустить существующие институты и т. п.

Анализ имеющейся в открытом доступе информации показывает, что организаторами протестных акций тщательно выбирается форма проявления протеста. Причем «коэффициент полезного действия» от проведенной протестной акции может определяться рядом факторов.

Например, в качестве примера выделяют ряд целей. *Во-первых*, если цель протестной акции – привлечение внимания к насущной проблеме, то организаторам рекомендуется, чтобы протестная акция стала информационным новостным поводом для всех возможных средств распространения информации.

Во-вторых, если целью является реформатирование отношения к чему-либо или кому-либо, то организаторам рекомендуется выбирать символические протестные акции. Например, использование карикатурных форм изображения оппонента, шумные театрализованные акции и перформансы способствуют «демонизации» общественного деятеля печатные издания. Научные семинары помогают изменить оценку события или деятельности кого-либо в негативном плане.

В-третьих, если целью является оказание влияния на действующую власть, то протестная акция должна показать обществу возможности и решимость участников идти до конца в достижении поставленной цели, быть ядром, объединяющим протестные массы, демонстрировать крайний радикализм. При этом необходимо воздействовать на наиболее уязвимые точки власти: организация забастовок, ведущих к экономическим потерям; проведение акций по непризнанию выборов, подрывающих легитимность действующей власти; использование таких тактических приемов, как «преследование по пятам» или «принуждение к диалогу», которые способны свести на нет выполнение взятых

представителями власти своих обязательств, что неминуемо ведет к ее дискредитации в глазах избирателей.

Отдельно следует рассмотреть юридическую сторону вопроса.

Большинство проводимых протестных акций по формальным признакам укладывается в действующее правовое поле. Так, значительная часть протестных акций напрямую регулируется действующим российским законодательством, например митинги, шествия, одиночные пикеты. Закон оговаривает форму и сроки уведомления власти о месте и времени проведения протестной акции, количестве участников и других моментах. Другая часть напрямую нарушает действующее законодательство, например самосожжение, перекрытие доступа к месту работы и т. п.

Использование таких форм, как всевозможные научно-практические и теоретические семинары, выпуск книг или открытые обращения в форме писем, направленных в адрес действующих руководителей, подписанные видными деятелями культуры и искусства, не нарушают законодательства и не регулируются законодательством. Нарушение может быть допущено только в том случае, если в обращениях будут призывы, расцененные как экстремистские, призывающие к национальной розни и т. п. Также следует отметить, что протестные акции могут различаться по формам организации: от полностью стихийных, самоорганизованных через различные социальные сети до высокоорганизованных с наличием оргкомитета. Высшей формой организованности следует признать протестные акции, проведенные как политехнологии, причем участие в протестной акции может быть оплачено. В этом случае организацией протестной акции занимаются профессиональные политконсультанты и политменеджеры, а сам актив протестующих состоит из специально привлеченных

для этого участников, получающих деньги за свое участие в протестных акциях.

Профинансированная протестная акция или нет, можно судить по ряду признаков. Так, например, в проплаченной протестной акции участвует, как правило, небольшое число участников, ведь каждый участник стоит денег. Энтузиазм и решимость участников «проплаченных» акций, как правило, ниже, чем энтузиазм «непроплаченных». Чаще всего участники подобных протестных акций даже не знают ее цели. Еще одним признаком политтехнологической акции является организованный подвоз участников на автобусах к месту ее проведения.

Ни в одном государстве, сколь развита ни была бы его правовая система и культура граждан, свобода собраний и митингов не регламентируется лишь положениями конституций. Специальные законы, конкретизирующие условия реализации этих свобод, всегда содержат ограничения, например ст. 5.38 *«Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»* и ст. 20.2 *«Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»* Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или ст. 149 *«Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них»* Уголовного кодекса Российской Федерации.

Организаторы сами совершают множество недочетов в оформлении уведомлений, тем самым дают повод для так называемого отказа. Органы муниципалитета часто аргументируют отказ тем, что уведомление оформлено неправильно или подано не в установленные сроки.

Следует, однако, заметить, что Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях,

шествиях и пикетированиях» имеет лазейку, позволяющую властям не допустить проведения публичного мероприятия, запретить которое они формально не могут. Согласно ч. 5 ст. 5 указанного закона организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если с органом исполнительной власти или местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения этого мероприятия. Наличие в законе этого положения чревато тем, что любые разногласия, возникающие между органами власти и организаторами публичного мероприятия относительно места и времени его проведения, будут решаться в пользу первых. Что, по всей видимости, не в полной мере согласуется с уведомительным порядком проведения публичных мероприятий. Власти не вправе запретить публичные мероприятия, а могут лишь предложить изменить место и время его проведения, это изменение должно быть обосновано и согласовано с организаторами акции, т. е. право на свободу собраний первично и ограничения не должны лишать права самого его содержания.

Резюмируя, можно выделить следующие основные виды нарушений прав на мирные собрания, наиболее характерные для Российской Федерации:

- превышение требований, предъявляемых к организаторам акций;
- введение искусственных «режимных» ограничений для запрета проведения акций;
- создание «особых территорий», где запрещается проведение акций;
- использование надуманных причин при запрете проведения акции;
- невыполнение обязательств, взятых на себя органами власти при проведении публичных акций.

На основании вышеизложенного разберем, что же является в Российской Федерации несанкционированным митингом и какие санкции предусмотрены законодательством за участие в нем.

Несанкционированный – осуществляемый без санкции высшей инстанции.

Митинг (англ. meeting – собрание) – массовое собрание для обсуждения злободневных вопросов текущей жизни в поддержку определенных требований либо для выражения солидарности или протеста.

Из данного определения следует, что митинг, не разрешенный Правительством Российской Федерации, и считается несанкционированным.

Есть ли правовое понятие «несанкционированный митинг»?

Можно дать одно так называемое народное понятие: «несанкционированный митинг» – митинг, который не согласован с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления.

В Российской Федерации проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», который направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Законом определены права и обязанности организаторов и участников публичных мероприятий, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере публичного права.

§ 1.2. Нормативно-правовое регулирование проведения массовых мероприятий и деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности

Все существующие государства в той или иной мере на разных этапах своего развития сталкивались, сталкиваются и будут сталкиваться с вопросами обеспечения ООП и ООБ при проведении публичных мероприятий. При этом системы национального права большинства государств содержат нормы, предусматривающие ответственность за организацию и участие в протестных акциях, а также в случае перерастания протестных акций в массовые беспорядки, и процедуры для их стабилизации. Не является исключением и Российская Федерация, законодательством которой сформирована система нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел при протестных акциях. Система нормативно-правового регулирования действий органов внутренних дел включает в себя: Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство, подзаконные акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные акты Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии.

На федеральном уровне правовой основой деятельности сотрудников органов внутренних дел и войск национальной гвардии в соответствии с российским законодательством являются следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»;
- 3) Уголовный кодекс Российской Федерации;

4) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

5) федеральные законы:

- «О полиции»;
- «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»;
- «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;
- «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации является базисом правовой системы государства, основополагающим нормативным правовым актом, определяющим ключевые принципы государства, его ценности, особенности политического устройства и функционирования. Данным нормативным правовым актом устанавливаются базовые права и свободы человека и гражданина, в числе которых считаем необходимым выделить право на жизнь (ст. 20), право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31). Кроме того, установлено, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Определено, что основы конституционного строя Российской Федерации не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, а также что никто не может присваивать власть в Российской Федерации.

В этой связи ключевой задачей правоохранительного механизма исполнительной власти в целом и органов внутренних дел в частности являются поддержание и обеспечение конституционного порядка. Данную задачу органы внутренних дел способны реализовывать как самостоятельно, так и с помощью сотрудничества с иными органами и социумом в целом. Нормы, закрепленные в Основном законе Российской Федерации, консолидируют установленные конституционные основы деятель-

ности правоохранительных органов. Однако данные нормы получили свою конкретизацию посредством иных нормативных правовых актов [10].

Таким образом, в Конституции Российской Федерации органы внутренних дел зафиксированы как элемент исполнительной власти согласно ст.ст. 10, 72, 77, 78. Именно поэтому конституционные основы действий сотрудников органов внутренних дел в процессе предотвращения протестных акций имеют ключевое значение, а возложенные на них задачи в обязательном порядке должны быть рассмотрены через призму Основного закона Российской Федерации [1].

Феномен протестных акций является критическим обстоятельством для общества и государства. Данное явление достаточно серьезно усложняет оперативную обстановку, влечет дисфункцию привычного ритма жизни социума, в силу чего в исключительных случаях меры по стабилизации обстановки могут также носить чрезвычайный характер. В некоторых случаях для достижения целей минимизации последствий могут быть ограничены права и законные интересы граждан (ряд которых закреплен Конституцией Российской Федерации), изменен порядок функционирования органов государственной власти.

Анализируя систему нормативно-правового регулирования действий органов внутренних дел при массовых беспорядках, необходимо охарактеризовать нормативные правовые акты, определяющие преступность и наказуемость любого явления, в том числе массовых беспорядков, а также действия сотрудников МВД России.

Уголовный кодекс Российской Федерации определяет формы перерастания протестных акций в более тяжкие проявления в виде массовых беспорядков как преступления. Кроме того, в данном нормативном правовом акте содержатся диспозиции

других преступлений против общественного порядка и общественной безопасности, от которых следует отличать массовые беспорядки. К таким преступлениям можно отнести: хулиганство (ст. 213); вандализм (ст. 214); неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 212.1); посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317); применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318); оскорбление представителя власти (ст. 319).

Как показывает практика, совершение вышеуказанных преступлений в форме соучастия в общественных местах либо при массовых (публичных) мероприятиях предшествуют, а зачастую и детерминируют массовые беспорядки. Ввиду этого пресечение указанных преступлений органами внутренних дел имеет большое профилактическое значение в контексте предупреждения протестных акций, способных перерасти в массовые беспорядки.

Не менее важным нормативным правовым актом в системе нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел при пресечении протестных акций в аспекте превенции является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

В данном нормативном правовом акте определена ответственность за совершение административных правонарушений, в том числе посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Своевременное привлечение лиц, совершивших административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, является одной из мер превентивного пресечения преступлений, в том числе протестных акций, способных перерасти в массовые беспорядки. Кроме того, данный нормативный правовой акт определяет про-

цессуальные особенности привлечения лиц, совершивших административное правонарушение, а также органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях; устанавливает меры обеспечения производства. Данные положения оказывают непосредственное влияние на деятельность органов внутренних дел по пресечению протестных акций, поскольку позволяют органам внутренних дел применять меры обеспечения производства (доставление; административное задержание; досмотр вещей, транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида и т. д.).

Основным нормативным правовым актом, определяющим полномочия органов внутренних дел, в том числе при пресечении протестных акций, является Федеральный закон «О полиции». Данным нормативным правовым актом определены основные направления деятельности полиции, в числе которых непосредственное отношение к пресечению протестных акций имеют:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения.

Данным нормативным правовым актом к обязанностям полиции отнесено пресечение противоправных деяний (пп. 2 и 11 ч. 1 ст. 12), обеспечение: общественного порядка в общественных местах (п. 5 ч. 1 ст. 12); безопасности граждан и общественного порядка при проведении собраний, митингов, demonstra-

ций, шествий и других публичных мероприятий, а также спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий (п. 6 ч. 1 ст. 12), осуществление оперативно-разыскной деятельности в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях (п. 10 ч. 1 ст. 12).

При этом полицейским предоставляются следующие права: обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов (п. 7 ч. 1 ст. 13); реализовывать меры обеспечения административного производства в порядке, установленном КоАП РФ (пп. 13–16 ч. 1 ст. 13); осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (п. 18 ч. 1 ст. 13); временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов (п. 20 ч. 1 ст. 13). Кроме того, полиция имеет право проводить оцепление (блоки-

рование) участков местности при проведении мероприятий по пресечению массовых беспорядков (п. 2 ч. 2 ст. 16).

Кроме того, Федеральным законом «О полиции» определены порядок и основания применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, запреты, связанные с их применением, гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции. Определяя основания применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, законодатель указал массовые беспорядки в качестве основания непосредственно (п. 8 ч. 1 ст. 21), а также посредством конкретных тактических действий, выполняемых сотрудниками полиции при пресечении массовых беспорядков, например задержание участника массовых беспорядков (п. 4 ч. 1 ст. 23), доставление его в полицию (п. 2 ч. 1 ст. 19), блокирование движения групп граждан (п. 11 ч. 1 ст. 21) и пр. Закреплена возможность применения специальных средств и огнестрельного оружия как лично, так и в составе подразделения, что, в свою очередь, легализует их применение для пресечения массовых беспорядков служебными нарядами и функциональными группами. Такой подход предоставляет органам внутренних дел свободу в определении наиболее рациональной и эффективной тактики поведения при пресечении групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков.

Ключевой задачей, стоящей перед сотрудниками органов внутренних дел при обеспечении общественного порядка, выступает обеспечение безопасности граждан, в том числе при проведении массовых и публичных мероприятий. Как говорилось ранее, массовость мероприятия может быть использована для различного рода провокаций. В этой связи Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» содержит ряд ограничений, позволяющих превентивно пресекать

массовые беспорядки. При охране правопорядка на публичных мероприятиях сотрудники органов внутренних дел обязаны реагировать на выступления, содержащие лозунги, противоречащие основам конституционного строя, а также призывы к отчуждению территории Российской Федерации, популяризацию войны или насилия.

В обязательном порядке требуется уделить внимание запрету на любые виды агитации, направленные на создание социальной, расовой, этнической, религиозной вражды и ненависти. Вышеуказанный нормативный правовой акт содержит нормы, предписывающие по требованию организатора публичного мероприятия удалять лиц, не соблюдающих правила поведения данного мероприятия.

Согласно Основному закону Российской Федерации, а также Федеральному закону «О полиции» сотрудники органов внутренних дел при ООП в местах массового скопления людей наделяются четко установленными государственно-властными полномочиями, в том числе возможностью применения мер административного принуждения.

Так, сотрудники органов внутренних дел наделяются следующими правами:

- требовать от граждан, а также должностных лиц прекращения осуществления общественно опасного и противоправного деяния (или административного правонарушения), а также действий, направленных на воспрепятствование реализации полномочий сотрудников органов внутренних дел, легальной деятельности чиновников;

- применять в соответствии с законодательством физическую силу, специальные средства, огнестрельное оружие;

- осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан (должностных лиц), в случаях, когда име-

ются основания подозревать лицо в совершении незаконных деяний.

Одним из видов деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, является оперативно-разыскная деятельность. Задачи данной деятельности состоят в получении информации о преступлениях с целью их предупреждения, пресечения и раскрытия, о нахождении лиц, уклоняющихся от правосудия, а также без вести пропавших, о событиях, действиях и бездействии, создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации. Поскольку деятельность по пресечению массовых беспорядков соответствует всем имеющимся задачам оперативно-разыскной деятельности, важной частью системы нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел при массовых беспорядках является Федеральный закон «Об оперативно-разыскной деятельности».

Еще одним элементом структуры нормативно-правового регулирования деятельности является законодательство субъектов Российской Федерации. Ввиду существующего административно-территориального устройства регионы Российской Федерации вправе уточнять или устанавливать правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Регионы определяют время суток, после которого пребывание в общественном месте несовершеннолетнего без сопровождения взрослого запрещено, уточняют места и время реализации алкогольных напитков. Хотя данные нормы напрямую не регулируют деятельность органов внутренних дел по пресечению массовых беспорядков, однако они вносят свои коррективы в стадии их профилактики.

Как упоминалось ранее, ОВД не являются единственным правоохранительным органом, задачей которого является ООП

в общественных местах. В 2016 г. Министерство внутренних дел Российской Федерации было реструктурировано. На основе внутренних войск МВД России был создан новый орган – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. В структуру данного органа были включены следующие службы МВД России: вневедомственная охрана, специальные отряды быстрого реагирования, отряды мобильные особого назначения, лицензионно-разрешительная служба, центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации, авиационные подразделения.

Одной из основных задач нового органа государственной власти является участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Данная задача в аспекте пресечения массовых беспорядков во многом дублирует такие основные направления деятельности полиции, как пресечение преступлений и административных правонарушений, защита личности, общества и государства от противоправных посягательств, обеспечение правопорядка в общественных местах. Учитывая повышенную степень общественной опасности массовых беспорядков, задачи по их пресечению, минимизации последствий и стабилизации обстановки возложены на оба правоохранительных органа.

Действия сотрудников органов внутренних дел по пресечению массовых беспорядков осуществляются согласно ведомственным нормативным актам МВД России. Осуществляя охрану общественного порядка и общественной безопасности в общественных местах, сотрудники органов внутренних дел реализуют ряд мероприятий, главной целью которых выступает обеспечение интересов индивидов, социума и государства в целом. Данные мероприятия также могут быть осуществлены посредством совместной работы сотрудников ОВД с государствен-

ными и иными органами, учреждениями, организациями, отдельно взятыми гражданами.

Важно понимать, что ряд ведомственных нормативных актов, регулирующих деятельность по пресечению массовых беспорядков, относится к информации категории ограниченного распространения или государственной тайне.

Подводя итог рассмотрению нормативно-правового регулирования действий сотрудников органов внутренних дел при массовых беспорядках, выделим ряд тезисов.

Система нормативно-правового регулирования имеет многоуровневую, сложную структуру, включающую в себя федеральное законодательство, законодательства субъектов Российской Федерации и систему внутриведомственных и совместных ведомственных нормативных актов. При этом правовые нормы, регулирующие действия сотрудников органов внутренних дел, относятся к различным отраслям права (конституционное, административное, уголовное и т. д.).

Законодательство, регулирующее деятельность органов внутренних дел при массовых беспорядках, включает в себя:

- нормы, определяющие содержание массовых беспорядков как преступления против общественного порядка и общественной безопасности, а также других преступлений той же родовой принадлежности;

- нормы, определяющие иные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, позволяющие органам внутренних дел превентивно реагировать и не допускать массовые беспорядки;

- нормы, определяющие принципы и задачи органов внутренних дел, а также иных правоохранительных органов по охране общественного порядка и общественной безопасности;

– права и обязанности ОВД при реализации возложенных на них задач.

Ведомственные нормативные правовые акты более подробно определяют организационные основы деятельности органов внутренних дел при массовых беспорядках, организуют взаимодействие с другими правоохранительными органами, распределяют между ними функции. При этом некоторые ведомственные нормативные правовые акты содержат информацию, доступ к которой ограничен.

Стоит также отметить, что, несмотря на сложную систему регулирования деятельности органов внутренних дел при пресечении массовых беспорядков, конкретные действия сотрудников полиции носят ситуативный характер, зависят от тактических условий местности, поведения правонарушителей, наличия сил и средств для выполнения возложенных на полицию обязанностей по восстановлению общественного порядка.

ГЛАВА 2 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ НАРАСТАНИИ ПРОТЕСТНЫХ АКЦИЙ И ВОЗНИКНОВЕНИИ УГРОЗЫ МАССОВЫХ БЕСПОРЯДКОВ

§ 2.1. Подготовка личного состава органов внутренних дел к действиям по охране общественного порядка и общественной безопасности

в условиях проведения протестных акций

Прежде чем говорить о тактике в отдельно взятом направлении, дадим определение понятия «полицейская тактика».

Полицейская тактика является одной из наименее развитых отраслей полицейской науки. В публикациях полицейская тактика рассматривается неоднозначно: и как умение полицейского использовать законные методы, силы и средства, и как совокупность научно и логически обоснованных рекомендаций в действиях при различных ситуациях, и как комплекс последовательных действий в каждом конкретном случае.

Полицейская тактика рассматривается только как возможные действия полицейских. Подобные примеры действий полицейского по большей части позаимствованы из деятельности бывшей советской милиции. В последнее время отдельные указания по тактическим действиям полиции стали включаться в инструкции и в указания по правомерности тактических действий личного состава полиции на время проведения в стране выборов.

Разработаны соответствующие варианты тактических действий ОВД и Росгвардии при осуществлении следующих видов деятельности:

- тактики специальных операций;
- тактики применения мер полицейского принуждения;
- тактики полицейских при получении сообщений о совершении преступных или других правонарушений;
- тактики полицейского наряда при охране объекта;
- тактики при конвоировании лица;
- антитеррористической полицейской тактики и др.

На управленческом уровне содержание отдельных элементов полицейской тактики определяется умением командного состава решать проблемные вопросы. Варианты действий подразделений ОВД и Росгвардии определяются поэтапно.

На первом этапе руководитель органа оперативного управления подразделения ОВД и Росгвардии должен уметь быстро провести анализ и оценку проблемной ситуации; обработать полученную информацию по основным характеристикам решаемой проблемы; выяснить и уточнить причины ее возникновения, определить порядок ее устранения, организации службы по патрулированию, размещению полицейских нарядов, а также группировки сил и средств, сформированной для разрешения сложившейся проблемы и постановки задач другим подразделениям, службам и отдельным сотрудникам.

На втором этапе перед руководителем органа оперативного управления подразделения ОВД и Росгвардии стоит выбор оптимального варианта действий, связанный с передислокацией полицейских и войсковых нарядов, введением новых маршрутов патрулирования, проведением рейдов, установлением заслонов, проведением проверок местности и т. д., а также с одновременным проведением комплекса оперативно-разыскных мероприятий.

После выбора варианта действий полицейских и войсковых нарядов органы оперативного управления приступают к подготовке группировки сил и средств для выполнения поставленной задачи. На этом этапе осуществляются полномасштабное обеспечение полицейских и военнослужащих необходимыми техническими средствами, доведение оперативной информации о ситуации, постановка задач отдельным службам и техническим сотрудникам, в том числе резервам. Совместные действия полицейских и росгвардейцев по разрешению проблемной ситуации реализуются в процессе непосредственной охраны общественного порядка и противодействия преступности. На этом этапе управления группировкой сил и средств наиболее важным элементом является возможность обеспечения оперативного маневрирования нарядами на месте проведения специальной операции. В случаях изменения оперативной обстановки важно оперативно проводить изменение организационных построений группировки сил и средств, участвующих в несении службы по охране общественного порядка.

На исполнительном уровне отдельные элементы тактики проявляются в действиях полицейских в соответствии с законом. Поводом для осуществления таких действий могут быть наличие правовых оснований для принятия мер полицейского принуждения при установлении или получении сведений о совершенных правонарушениях.

Стратегия и тактика пресечения массовых беспорядков подчинены главной для любого государства цели – пресечение актов насилия и вандализма, опасных преступлений, недопущение экономического ущерба, нарушения общественного спокойствия и, как результат, защита, сохранение и поддержание функционирования политической системы и государственных институтов.

При наличии определенного сочетания различных факторов любая ситуация, в которой участвует большое число людей, может породить незаконное «сборище». В этом случае при отсутствии немедленных и решительных действий полиции ситуация может довольно быстро вылиться в массовые беспорядки.

Бесспорным считается, что любой инцидент потенциально может вызвать массовый эксцесс, если полицейский не поймет причин, лежащих в основе инцидента (не стоит недооценивать уровень осведомленности полицейского). Отсутствие достаточной и достоверной информации, в том числе по оперативной обстановке и социальным условиям жизни соответствующих групп населения, является условием, способствующим возникновению беспорядков. В процессе предупреждения и пресечения беспорядков в первую очередь рекомендуется уделять внимание разработке альтернативных путей удовлетворения тех психологических потребностей, которые в настоящее время считаются осуществленными в массовых беспорядках, а также поиску мер по ликвидации факторов, которые способствуют возникновению и распространению противоправного поведения участников толпы, особенно чувству анонимности, часто ведущему к коллективному насилию.

Правильно оценить ситуацию, по мнению специалистов, значит почти наверняка предотвратить трагическое развитие событий. В этой связи велика роль эффективно организованной разведки. Серьезное внимание необходимо обращать на сбор и документирование доказательств виновности задержанных участников массовых выступлений, в особенности в случае беспорядков. Это вызвано тем, что практика борьбы с массовыми эксцессами показала, что задержание правонарушителей часто оказывается бесполезным, если не обеспечено достаточное доказательство их виновности.

Поэтому в операциях по пресечению массовых беспорядков и разгону демонстраций и митингов широко используются средства аудио-, фото-, кино-, теле- и видеofиксации действий участников эксцесса с обязательным автоматическим указанием времени каждого действия.

Главный принцип использования тактики подавления массовых беспорядков заключается в оптимальном соответствии действий ОВД и Росгвардии характеру ситуации и поведению участников эксцесса. Именно от способности нахождения тактического решения (адекватного конкретной ситуации) зависит тактическая зрелость того или иного руководителя специальной операции.

Другой принцип гласит, что медленное, но верное продвижение вперед без отступления является более совершенным тактическим методом действий, чем стремительные и непродуманные действия. Отступить – значит поставить под сомнение силу правоохранительных органов. В значительной степени эта сила носит символический характер и поэтому недопустимо, чтобы ее ставили под сомнение митингующие в толпе.

В дополнение к общим материалам в полицейских службах систематически готовят тактические разработки, содержащие описание рекомендуемого порядка действий в определенных оперативных ситуациях. При этом особое внимание уделяется изучению и анализу массовых волнений, которые происходят в других городах мира.

Необходимо напомнить, что где бы на территории Российской Федерации полиция ни осуществляла свои функции, руководствоваться в своей деятельности она должна правилами, установленными: Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, другими федеральными

законами, иными нормативными правовыми актами, касающимися ее деятельности.

На сегодняшний день массовые беспорядки – это одна из наиболее актуальных проблем нашего общества. Массовые беспорядки, которые зачастую в России напрямую связывают с несанкционированными митингами, представляют крайнюю форму проявления обостренных общественных отношений и конфликтов, в настоящее время имеют устойчивую тенденцию роста и серьезную опасность для общества, подрывают его устойчивость, нарушают нормальную жизнедеятельность государства и его граждан, функционирование предприятий, учреждений и организаций.

Массовые беспорядки, как правило, не возникают случайно и, следовательно, могут быть прогнозируемы. Для этого необходимо знать признаки, свидетельствующие об их возможном наступлении. К таким признакам в первую очередь можно отнести:

- резкое нарастание негативных процессов в экономике, политике и социальной сфере;
- наличие конфликтов и эксцессов на национальной и религиозной почве;
- рост преступности;
- выход на арену экстремистски настроенных политических лидеров;
- наличие формирований, призывающих людей к неповиновению законным органам государственной власти и управления, правоохранительным структурам;
- распространение слухов, листовок, порочащих государственные органы и их представителей;
- дискредитацию правоохранительных органов;
- возникновение противоборствующих сторон, усиление напряженности между ними и т. д.

Для противодействия данному социальному явлению необходимо, чтобы управление ОВД являлось не одноактным, а непрерывным процессом. В каких бы условиях ни находились подразделения и наряды ОВД, какие бы задачи они ни выполняли в специальной операции, их действия должны постоянно направляться и уточняться соответствующими должностными лицами.

С целью пресечения или предупреждения массовых беспорядков группировкой сил и средств правоохранительных органов проводится специальная операция.

Специальная операция – это совокупность согласованных и взаимосвязанных по цели и задачам, месту и времени одновременных или последовательных действий, проводимых по единому плану для решения поставленных задач в определенном районе или зоне в установленный период времени. Для проведения специальной операции по пресечению массовых беспорядков в населенном пункте создается группировка сил и средств. Для управления силами и средствами решением начальника территориального органа МВД России создается орган оперативного управления. Старший войсковой начальник (командир соединения, войсковой части либо территориального органа Росгвардии) является заместителем руководителя оперативного штаба по ВНГ и обеспечивает взаимодействие подразделений органов внутренних дел с силами войск национальной гвардии.

Содержание, последовательность и методы работы временного органа оперативного управления при организации специальной операции и в ходе ее проведения определяются обстановкой, характером поставленных задач и установленным сроком готовности ОВД, соединений, воинских частей или подразделений к их выполнению. Тактические способы действий частей и подразделений должны соответствовать принципу необходимой достаточности. Они определяются руководителем

специальной операции исходя из следующих характеристик сложившейся обстановки:

- характера и интенсивности беспорядков;
- размера района, охваченного беспорядками;
- конфигурации и характера застройки места, где проводится специальная операция;
- наличия или отсутствия оперативной информации о лидерах противоборствующей стороны, их дальнейших намерениях, технической оснащенности и т. д.;
- наличия сил и средств;
- времени года и суток;
- состояния погоды;
- отношения населения к протестующим и действиям правоохранительных органов.

В ходе проведения специальной операции тактические способы действий могут изменяться. В зависимости от сложившейся обстановки одновременно может применяться несколько способов проведения специальной операции. Она может проводиться после подготовки в короткие сроки.

Особенностью последнего тактического приема является возможность образования крупного скопления людей в одном или нескольких местах. Это могут быть улицы, площади, парки и т. д. Подготовка сил правоохранительных органов к оперативно-служебному применению в условиях мирного и военного времени осуществляется постоянно, а высшей ее формой являются тактические и оперативные учения.

Они позволяют на фоне созданной приближенной к реальной обстановке отрабатывать различные задания.

Рассмотрим наиболее эффективный порядок и тактические особенности действий сил правоохранительных органов при проведении специальной операции по превентивному пресече-

нию массовых беспорядков на стадии несанкционированного митинга. Признаками, отличающими массовые беспорядки от хулиганства, совершенного группой лиц по предварительному сговору, и существенно затрудняющими пресечение данного преступления органами внутренних дел, являются массовость и иная цель, т. е. вовлеченность в действия большого количества людей и иная мотивация. Именно поэтому массовые мероприятия, объединяющие большое количество граждан общей целью, могут рассматриваться органами внутренних дел как место потенциального возникновения правонарушений и беспорядков.

Существующая система согласования места и времени проведения публичных мероприятий позволяет органам внутренних дел мобилизовать необходимые силы и средства для обеспечения необходимой охраны общественного порядка и безопасности.

Поэтому наибольшую опасность представляют несанкционированные публичные мероприятия, проводимые без уведомления и согласования с органами исполнительной власти. Значительная концентрация граждан с особым психологическим настроем на ограниченной территории и объектах требует от правоохранительных органов мобилизации сил и средств, при этом ресурс времени на подготовку сил существенно ограничен либо отсутствует.

Современные коммуникационные технологии (социальные сети, средства мгновенной передачи сообщений) упрощают процесс сбора единомышленников в определенном месте, при этом повод к такому сбору не всегда соответствует фактическим целям организаторов. В ходе несанкционированных массовых мероприятий могут выкрикиваться различные радикальные лозунги, оскорбления в адрес правоохранительных органов и призывы оказывать всяческое сопротивление правоохранительным органам. Радикализация требований и лозунгов может привести

к расколу протестующих, что дает благоприятную почву для сокращения числа участников несанкционированного мероприятия путем ведения переговоров руководством города либо представителями исполнительной власти. При этом, как упоминалось ранее, сокращение общего числа протестующих может вызвать всплеск агрессии, поскольку оставшаяся часть митингующих состоит из наиболее агрессивно настроенных участников, зачастую входящих в радикальные группировки, либо сторонников экстремистской идеологии. Стоит понимать, что данные лица более подготовлены к сопротивлению правоохранным органам. Они могут иметь средства активной обороны или оружие.

Сотрудниками полиции должно быть организовано внешнее оцепление с целью недопущения несанкционированного проникновения в этот район транспорта и посторонних лиц, которые могут оказывать поддержку митингующим. В состав оцепления привлекаются сотрудники патрульно-постовой службы, военнослужащие (сотрудники) войск национальной гвардии и экипажи дорожно-патрульной службы.

Параллельно оперативными подразделениями проводится комплекс оперативно-разыскных мероприятий, направленных в первую очередь на защиту прав, свобод и законных интересов граждан от противоправных посягательств, а также по недопущению возникновения массовых беспорядков. Особый интерес представляет информация о намерениях организаторов митинга, наличии у митингующих оружия (средств активной обороны) либо возможности его доставки.

Если в результате проведенных мероприятий становится известно о подготовке к массовым беспорядкам, к примеру, возведение баррикад, формирование боевых отрядов, правоохранные органы проводят сосредоточение сил и средств в районе предстоящих действий, разворачивается система управления.

Также может быть установлено, что в район будут доставлены средства защиты и нападения для протестующих: строительные каски, респираторы, противогазы, бутылки с зажигательными смесями, биты, арматура и т. д. В этом случае сотрудники полиции проверяют и уточняют данную информацию, устанавливают время, места доставки, данные лиц, ее совершающих, принимаются меры по их задержанию. Мероприятия по задержанию могут быть проведены под предлогом проверки документов при остановке транспортного средства. В случае невыполнения требования об остановке могут быть применены средства принудительной остановки либо огнестрельное оружие. В некоторых случаях целесообразно проведение специальной операции по задержанию вышеуказанных лиц с привлечением к ней специально обученных сотрудников правоохранительных органов («Гром», ОМОН, СОБР).

Для объективной оценки складывающейся обстановки и корректировки тактики специальной операции может использоваться беспилотный летательный аппарат. Видеоинформация с него передается на пункт управления, что дает возможность объективно оценить ситуацию и оперативно реагировать на изменение оперативной обстановки. Записанное видео в дальнейшем может использоваться для дачи правовой оценки действиям участников несанкционированного мероприятия. Исходя из сложившейся обстановки оперативным штабом принимается решение на проведение профилактических мероприятий с целью предупреждения возможных массовых беспорядков.

Состав группировки и способы действия ее элементов определяются руководителем органа оперативного управления исходя из следующих факторов:

- численность участников несанкционированного мероприятия, степень их агрессивности;

- размер района проведения массового мероприятия и плотность расположения его участников;
- размер, конфигурация и характер застройки места, где проводятся профилактические мероприятия;
- фактическое наличие сил и средств.

В результате анализа действий участников несанкционированной акции определяются основные задачи группы боевого порядка. Такими задачами могут являться: оцепление, блокирование, рассредоточение, разграждение, изъятие, применение специальных средств, пожаротушение, медицинское обеспечение, а также другие задачи в зависимости от складывающейся обстановки.

В зависимости от характера развития ситуации в районе возможного проведения специальной операции проводятся наращивание и сосредоточение сил и средств, организуется их подготовка.

В зависимости от обстановки может быть принято решение на блокирование участников митинга. С этой целью могут привлекаться сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие Росгвардии, возможна установка спирали колючей проволоки.

С учетом специфики места проведения операции осуществляется выдвижение функциональных групп на указанные рубежи блокирования с задачей недопущения выхода участников массового беспорядка из указанного района. Отдельные участки блокирования могут укрепляться электризуемыми устройствами для воспрепятствования несанкционированному выходу из района действия. С этой же целью может применяться система нелетального акустического воздействия на биологические объекты. При этом необходимо решить вопрос о прикрытии данных устройств силами правоохранительных органов для недопущения причинения вреда лицам, случайно оказавшимся в районе

профилактических мероприятий. Для блокирования участников группового нарушения общественного порядка и организации выхода с площади случайных лиц может применяться автомобильная техника, из которой оборудуются контрольно-пропускные пункты. Прикрытие техники также обеспечивает личный состав.

Среди участников митинга могут работать группы психологического воздействия, назначенные от сотрудников полиции. Данная группа необходима для проведения работы с неактивными участниками митинга, зеваками, случайными прохожими, женщинами с целью вывода их из района. Часть митингующих после проведения данного мероприятия направляется в сторону контрольно-пропускного пункта, где с ними проводят работу по установлению личности, определяют степень участия в несанкционированном массовом мероприятии.

Со стороны протестующих также может проводиться агитационная работа с сотрудниками правоохранительных органов. Целью данной работы является склонение сотрудников на свою сторону и к отказу от выполнения служебных обязанностей. В данном контексте особую важность приобретают морально-психологическое обеспечение группировки сил и средств, знание руководителями органа оперативного управления и функциональных групп психологических особенностей подчиненного личного состава, а также благоприятное состояние психологического климата в коллективах.

С целью наблюдения и в исключительных случаях оказания огневой поддержки функциональным группам на крышах зданий занимают огневые позиции и выполняют задачи снайперские и контрснайперские группы.

Наращивание группировки сил и средств приводит к повышению агрессивности толпы. Так, с блокированием и оцеплением протестующих напряженность может быстро возрас-

тать. С целью прекращения несанкционированного митинга без применения силового воздействия может применяться авиация, с которой производится распространение листовок с обращением к протестующим гражданам требования прекратить участие в несанкционированном митинге и предупреждения о возможном применении в отношении них силы в случае отказа.

Успех деятельности органов внутренних дел и войск Росгвардии достигается твердым знанием личным составом своих прав и обязанностей при несении службы в составе различных видов нарядов, его высокой боевой и служебной готовностью, способностью быстро, активно и настойчиво выполнять поставленные задачи при полном соблюдении законности. Успешное выполнение поставленной задачи обеспечивается своевременными, умелыми тактическими действиями, активным использованием местности, непрерывным взаимодействием с соседними нарядами, территориальными органами внутренних дел, местным населением, а также качественной и своевременной подготовкой нарядов к службе командирами подразделений, начальниками органов внутренних дел.

§ 2.2. Отдельные аспекты протестных акций в зарубежных странах

Полиции всех мировых держав ведут жесткую борьбу с проявлениями протестных акций и массовых беспорядков. При этом не имеют значения причины их возникновения и симпатии населения. Так было при попытке захвата Белого дома в Вашингтоне, выступлениях антиглобалистов в европейских странах, погромах, устроенных афроамериканцами в США в ответ на убийство полицейскими чернокожего гражданина. Недопонимание важности принятия жестких неотложных мер неминуемо приводит к возникновению цветных революций.

В последние годы мы наблюдаем, как странами Запада предпринимаются попытки оказания давления на Россию в рамках гибридного воздействия в «серой зоне» противоборства, которое было реализовано посредством содействия со стороны США либерализации Беларуси – попытка инспирирования цветной революции в стране в августе 2020 г., расширения связей США и их партнеров на Южном Кавказе – «Шестинедельная война в Нагорном Карабахе» в сентябре – ноябре 2020 г.

Речь идет именно о технологиях, сущность которых заключается в попытках дестабилизации социально-политической ситуации в стране и инициировании политического переворота – смены элиты или существующего в стране политического режима.

Так, в январе 2022 г. в Мангистауской области Казахстана были инициированы социальные протесты, переросшие в массовые беспорядки в нескольких областях страны с отдельными элементами цветной революции.

В Казахстане политтехнологами в совокупности были частично использованы как классические методы цветной революции («майданные»), так и террористические, использованные в ходе «цветных» переворотов в арабских странах, которые больше известны как «арабская весна».

Таким образом, попытку инспирирования диверсионных процессов в Казахстане в январе 2022 г. необходимо рассматривать в поле событий, инициированных Западом в ходе геополитического противоборства с Россией.

Также необходимо обратить внимание на некоторые особенности в применении диверсионных технологий, к которым следует отнести:

– одновременные вспышки протестных акций политической направленности практически во всех областных центрах и наиболее крупных городах;

- отсутствие явных лидеров протестного движения;
- попытка диверсантов в создании ситуации «перманентного хаоса» с целью нейтрализации активности государственных органов и зарождения у населения чувства страха и неопределенности;

- короткий промежуток времени от возникновения мирных митингов с требованиями социального характера до перехода к самым радикальным формам проявления протестов.

Необходимо подчеркнуть, что в ходе активного диверсионного этапа в Казахстане политтехнологами активно проводилась информационная операция, направленная на создание «народного, мирного» имиджа протестных акций, дискредитацию органов власти, их действий, создание негативного отношения к силам ОДКБ, «очернение» образа России в мировой медиасреде как «захватчика и агрессора».

Используемые при этом способы во многом несут угрозу для государственности Российской Федерации, которая выражается в весьма высоких потенциальных возможностях развития террористической угрозы, в том числе в рамках трудовой миграции в Россию из стран Центральной Азии. При этом не исключаются попытки инициирования диверсионных процессов в России более модернизированными методами, чем просто цветная революция в классическом ее виде.

В связи с этим могут возникать новые тренды развития угроз государственной и общественной безопасности Российской Федерации, учет которых наиболее актуален в электоральный период, предшествующий выборам Президента Российской Федерации в 2024 г.

Государство призвано защищать граждан и общество от посягательств на их безопасность как от внешних, так и от внутренних угроз, к одной из которых относятся массовые беспорядки.

С этой целью существуют общепринятые подходы разрешения кризисных ситуаций, связанных с ликвидацией массовых беспорядков на различных этапах их развития, в том числе с применением полиции и Росгвардии, а также других силовых структур.

Российская Федерация не является исключением и имеет свой опыт пресечения массовых беспорядков и все необходимые для этого инструменты. С целью их недопущения осуществляется совершенствование законодательства, а также системная подготовка сил и средств, к которым и относятся МВД России и Росгвардия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ социально-экономического положения населения страны позволяет сделать вывод о том, что в ближайшие годы проблемы, обуславливающие противоправные действия массового характера, не будут разрешены в полном объеме, а следовательно, подразделениям ОВД придется еще не раз столкнуться с указанными антисоциальными проявлениями и противодействовать им.

Ввиду сложности квалификации действий по этим преступлениям особое значение приобретают тактически грамотные действия сотрудников ОВД при пресечении преступлений, твердое знание квалифицирующих признаков, выявление свидетельской базы, правильное оформление документов, быстрое и решительное реагирование на факты хулиганских проявлений, чтобы не допустить разрастания беспорядков.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.04.2022).

2. Федеральный закон от 5 апреля 2021 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О полиции"» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.04.2022).

3. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.04.2022).

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2014 г. № 1209 «О специальных средствах, видах, типах и моделях служебного огнестрельного оружия, патронов к нему и нормах обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности и об утверждении Правил приобретения, хранения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, используемых работниками подразделений транспортной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.04.2022).

5. Порядок действий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации при предотвращении правонарушений во время проведения торжественных шествий, митингов, спортивных массовых мероприятий, проводимых на территории Российской Федерации : методические рекомендации /

[А. В. Михайлов и др.]. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2021. – 141 с.

6. Очерedyкo, А. А. Открытый обзор продукции российских производителей специальных средств и техники для обеспечения общественной безопасности : научно-технический информационный сборник / А. А. Очерedyкo, Е. А. Ижoгина. – М. : СТиС МВД России, 2018. – 103 с.

7. Актуальные проблемы применения уголовного законодательства в деятельности органов внутренних дел. – М. : Академия управления МВД России, 2006. – 172 с.

8. Рахимова, Ю. И. Эволюция правовой основы деятельности полиции / Ю. И. Рахимова // Наука и образование: проблемы, идеи, инновации. – 2018. – № 2 (5). – С. 97–104.

9. Маркина, Э. В. Проблемные вопросы, связанные с организацией деятельности участкового уполномоченного полиции по рассмотрению и разрешению обращений граждан / Э. В. Маркина, Ю. Н. Сосновская // Вестник экономической безопасности. – 2017. – № 2. – С. 153–159.

10. Административная деятельность ОВД : учебник для вузов / [М. В. Костенников и др.] ; под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. – М. : Юрайт, 2020. – 283 с.

11. Шанько, В. В. Особенности организации действий сотрудников органов внутренних дел при массовых беспорядках : учебное пособие / В. В. Шанько, А. С. Курочкин, В. В. Шабаев. – Ростов н/Д. : Ростовский юридический институт МВД России, 2020. – 65 с.

12. Тактические действия сотрудников ОВД при проведении специальных операций (мероприятий) по пресечению массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка : учебно-практическое пособие (рекомендации) / [В. С. Дудин и др.]. – Рязань : Рязанский филиал Мо-

сковского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. – 74 с.

13. Рабазанов, С. И. Типовые тактические действия при несении патрульно-постовой службы сотрудниками полиции : учебно-практическое пособие (рекомендации) / С. И. Рабазанов, С. В. Гудков, С. А. Чернов. – Рязань : Рязанский филиал Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. – 150 с.

Учебное издание

Костылев Алексей Олегович,
кандидат юридических наук, доцент

Комаров Валерий Валентинович,
кандидат юридических наук

Засыпкин Игорь Викторович

**Особенности деятельности
органов внутренних дел по охране
общественного порядка и обеспечению
общественной безопасности
при возникновении и проведении протестных
акций в Российской Федерации**

Редактор *Васильевых Е. М.*

Корректор *Абилова Ф. А.*

Компьютерная верстка *Киселева М. Е.*



Формат 60×84 1/16.

Усл. печ. л. 2,9.

Подписано в печать 06.06.2023. Заказ № 21.

Тираж 123 экз.

Отпечатано в Полиграфическом центре
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
<https://мосу.мвд.пф>, e-mail: support_mosu@mvd.ru