**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

*На правах рукописи*

**БАЧУРИН Александр Геннадьевич**

# ПОЛИЦИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ И ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель –**
доктор юридических наук, профессор
Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный юрист РФ
**Аврутин Юрий Ефремович**

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор

**Каплунов Андрей Иванович**

**Санкт-Петербург – 2019**

## Оглавление

**Введение…… 3**

**Глава 1. Административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий и административно-правовой механизм обеспечения правопорядка при их подготовке и проведении ……... 21**

§ 1. Массовые и публичные мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации ……. 21

§ 2. Понятие и характеристика административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий ……... 53

§ 3. Понятие правопорядка и механизма его обеспечения при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий …… 85

**Глава 2. Полиция как субъект административно-правового механизма обеспечения правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий …… 106**

§ 1. Правовое регулирование участия полиции в обеспечении правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий …….. 106

§ 2. Зарубежный опыт охраны правопорядка на массовых и публичных мероприятиях ……..……. 131

§ 3. Перспективы совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий …… 152

**Заключение ……...…… 172**

**Библиографический список ……...…… 175**

**Приложения ……...….. 224**

## Введение

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Эффективность защиты прав и свобод человека и гражданина является одним из критериев оценки процесса становления и развития правового государства и гражданского общества в России. Этот процесс является достаточно длительным и незавершенным, он сопровождается возрастающей социальной активностью. Российские граждане достаточно чутко реагируют на происходящие в стране и за её пределами политические, экономические, социальные и иные события. Одним из проявлений названной активности граждан является реализация ими своего права на массовые и публичные мероприятия, закрепленного в статье 31 Конституции Российской Федерации, защищаемого и обеспечиваемого государственными органами.[1] Такая деятельность заключается в создании и оптимизации соответствующего административно-правового механизма, применяемого для реализации названного права.

В связи с изложенным, актуальность темы диссертации определяется рядом факторов, наиболее значимыми из которых являются следующие.

Во-первых, массовые и публичные мероприятия, прежде всего общественно-политического характера, представляют собой способ воздействия на органы власти, посредством которых выражается поддержка или отрицание каких-либо властных инициатив. Так, В.В. Путин во время очередной «Прямой линии 2017 г.» подчеркнул, что «протестные акции – нормальное явление демократического общества, но любые формы протеста должны оставаться в рамках закона»[2].

Кроме того, массовые протестные акции используются в качестве политического инструмента, позволяющего влиять на политику государства вплоть до смены существующего государственного режима. Д. Шарп, признаваемый в нашей стране идеологом «цветных революций», выделял именно

---

[1] Статья 2 Конституции Российской Федерации

[2] Официальный сайт Российского информационного агентства «Новый день» // URL:https://newdaynews.ru/moskow/606039.html (дата обращения: 18.01.2018).

массовые мероприятия в качестве методов ненасильственного протеста.[1] А инспирирование «цветных революций» признается одной из угроз общественной и государственной безопасности в Российской Федерации.[2]

Во-вторых, массовые мероприятия вне зависимости от их внутреннего содержания отличаются организованными действиями значительного количества людей. Число же ежегодно проводимых массовых и публичных мероприятий велико. Соответственно, для работы на них привлекаются значительные силы полиции.

Так, по итогам 2015 г. в Российской Федерации было проведено свыше 31,5 тыс. публичных мероприятий, в которых участвовало 6,9 млн. человек.[3] В 2017 г. таких мероприятий было уже 47150, с общим числом участников 11874724, что является явной тенденцией к росту. При этом 314024 сотрудника полиции осуществляли охрану правопорядка на данных мероприятиях. Многочисленны публичные мероприятия и в конкретных регионах. Вполне логично, что в городах федерального значения их число самое высокое. В г. Москва состоялось 4032 мероприятия, в Санкт-Петербурге – 2198, в Севастополе – 1183.[4]

В 2018 г. число публичных мероприятий в Российской Федерации выросло до 51118, в которых участвовало 11110289 человек. Для охраны правопорядка на них было задействовано 328340 сотрудников полиции.

В полицейской статистике федерального уровня можно найти информацию лишь о количестве публичных и официальных спортивных мероприятий[5], такая информация представлена лишь на уровне муниципалитетов (см. приложение 1). Что касается массовых спортивных мероприятий, то их количество также является неизменно высоким. Так, за 2018 г. в Российской Федерации состоялось

---

[1] Дж. Шарп. От диктатуры к демократии // URL: http://files.kob.su/books/sharp_ot_diktaturyi_k_demokratii.pdf.(дата обращения: 01.02.2019).

[2] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 31.12.2015).

[3] Обзор состояния правопорядка и общественной безопасности в ходе проведения публичных мероприятий, состоявшихся по итогам 2015 года.

[4] Сборник МВД России «Общие сведения о состоянии оперативной обстановки в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 г.».

[5] Приказ МВД России от 15 августа 2016 г. «Об утверждении формы статистической отчетности «Общие сведения о состоянии оперативной обстановки в Российской Федерации» – Форма «565»: // Текст приказа официально опубликован не был.

18837 официальных спортивных мероприятия (АППГ – 18435), в которых участвовало 12,52 млн. человек (АППГ – 12,3 млн. человек).[1] Только с 19 декабря 2018 г. по 8 января 2019 г. на территории Алтайского края проводилось 7766 массовых мероприятий, посвященных новогодним и рождественским праздниках, в которых приняли участие 650 тысяч человек, из которых 430 тысяч детей.[2] В охране общественного порядка на данных мероприятиях были задействованы более трех тысяч сотрудников полиции.

В-третьих, закономерно, что значительные скопления людей вызывают возрастание угроз нарушений правопорядка. Высока и вероятность террористических актов, так как места с массовым нахождением людей традиционно являются объектами террористических атак. К сожалению, современная история России знает множество подобных примеров. Это и терракты на праздничных акциях 9 мая в Каспийске (2002 г.), Грозном (2004 г.), теракт 1 сентября 2004 г. на праздничной линейке в Беслане и другие скорбные даты. Зарубежные государства также столкнулись с проявлениями терроризма на массовых акциях. Так, 14 июля 2015 г. грузовик протаранил толпу в г. Ницца, пострадали десятки людей, празднующих День взятия Бастилии. 19 декабря 2016 г. грузовик с террористом совершил наезд на людей, находящихся на рождественском празднике в центре г. Берлина.

Названные негативные явления серьезно угрожают безопасности граждан, что обуславливает необходимость эффективного обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. Это должно базироваться на четком правовом регулировании порядка их организации и проведения, профессиональных действиях органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, в том числе и полиции.

В-четвертых, активное и не всегда поддающееся прогнозу развитие общественных отношений в сфере массовых и публичных мероприятий не позволяет законодателю в полной мере и максимально оперативно

---

[1] Информационно-аналитический обзор об обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий за первое полугодие 2018 г.
[2] URL: https://22.мвд.рф/news/item/15373647 (дата обращения: 01.02.2019).

совершенствовать соответствующую нормативную правовую базу, в том числе регламентирующую деятельность правоохранительных органов. Зачастую это приводит к ситуациям, когда правоприменитель, прежде всего сотрудник полиции, в определенных случаях не имеет возможности четко выстраивать собственный алгоритм действий. Соответственно, полицейская деятельность при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях нуждается в оптимизации, обобщении и научном осмыслении накопленного опыта.

Таким образом, анализ роли полиции в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий имеет существенное практическое и теоретическое значение, определяющее актуальность проводимого исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Вопросы организации и проведения массовых и публичных мероприятий как объекта административно-правового регулирования, обеспечения правопорядка при их проведении, полномочия сил безопасности, задействованных в этом процессе, традиционно привлекали к себе внимание в рамках проводимых научных исследований. Проведенный анализ литературы позволяет распределить источники по нескольким группам.

Во-первых, порядок организации и проведения массовых и публичных мероприятий в основной своей массе регламентируется именно административными правовыми нормами. Таким образом, складывающиеся в данной сфере общественные отношения имеют явную административно-правовую природу. В таком контексте необходимо изучение теории административно-правовых отношений. Так, научные воззрения на объект административно-правовых отношений представлены еще в дореволюционных работах А.И. Елистратова, Г.Ф. Шершеневича. Именно А.И. Елистратов выделил в качестве самостоятельных разделов в науке административного права субъекты и объекты административных правоотношений. В «Учении о праве и государстве» Г.Ф. Шершеневича закреплена мысль о государственном принуждении, применяемом за отклонения от должного поведения.

Во-вторых, логичным итогом правового регулирования общественных отношений в сфере массовых и публичных мероприятий является правопорядок как составная часть общественного порядка и обеспечение безопасности общества в целом. Вопросы обеспечения правопорядка, общественного порядка и общественной безопасности нашли свое отражение в многочисленных научных трудах таких авторов, как: Ю.Е. Аврутин, В.М. Артемов, А.В. Безруков, К.С. Бельский, А.В. Виссаров, Н.Н. Вопленко, В.Н. Казаков, Ф.Е. Колонтаевский, И.А. Коновалова, О.И. Короткова, П.С. Назаров, О.М. Пакус, Е.В. Рябова, О.П. Сауляк, И.И. Сыдорук, Н.М. Хесина, А.И. Шинкарев.

В-третьих, общественные отношения в сфере массовых и публичных мероприятий подвержены административно-режимному регулированию. Теория и различные аспекты административно-правовых режимов, в том числе и роль органов внутренних дел (полиции) в их механизме, анализировались в диссертациях и монографиях: С.С. Маиляна (2002), В.Б. Рушайло (2004), А.И. Сапожникова (2006), О.В. Хабибибулиной (2006), А.Д. Благова (2007), А.И. Стахова (2007), В.Ю. Ухова (2007), Н.В. Лермонтовой (2009), А.К. Муранова (2009), П.В. Павлова (2012), Н.Н. Поповой (2012), А.А. Долгополова (2014), А.Ф. Ноздрачева (2017).

В-четвертых, различного рода массовые и публичные мероприятия и правоотношения, возникающие при их проведении, являлись объектом исследования многих ученых.

Пределы ограничения конституционного права граждан на публичные мероприятия рассматривались А.И. Ивановым[1]. Ряд диссертантов (И.И. Князева[2], И.С. Колосов[3], И.С. Полянская[4]) свои работы также посвятили конституционному праву граждан на публичные мероприятия и роли органов внутренних дел в его

[1] См.: Иванов, А.О. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПБ, 2015. – 25 с.

[2] См.: Князева, И.И. Органы внутренних дел в механизме обеспечения конституционного права граждан при проведении публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. – 242 с.

[3] См.: Колосов, И.С. Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и его реализация в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного Федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. – 22 с.

[4] См.: Полянская, И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: автореф. дис. ... канд. юрид наук. М., 2005. – 23 с.

обеспечении. В рамках сравнительного правоведения конституционное право граждан на публичные мероприятия изучал Д.В. Гаглоев[1].

Административно-правовые вопросы охраны общественного порядка на массовых и публичных мероприятиях в разные годы поднимались И.В. Голованевым[2], Д.А. Коротченковым[3], И.А. Солодовым[4].

Научным анализом института административной ответственности в сфере массовых и публичных мероприятий в последние годы занимались такие авторы, как М.А. Газимагомедов[5], А.А. Березин[6], Т.А. Карпенко[7], К.Г. Прокофьев[8], И.И. Ярыгин[9].

Кроме того, различного рода массовые мероприятия как объект исследования представлены в работах зарубежных авторов, например Д. Шарпа, В.С. Климченя.

Выводы, к которым пришли перечисленные выше ученые-административисты, безусловно, требуют пристального внимания, так как внесли значительный вклад в теорию административного и административно-процессуального права. Однако следует признать существующий объем исследований в интересующей нас сфере недостаточным. Так роль полиции в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка на массовых и

---

[1] См.: Гаглоев, Д.В. Конституционно-правовое регулирование института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. – 265 с.

[2] См.: Голованев, И.В. Правовые основы и организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (по материалам архива внутренних дел) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. – 22 с.

[3] См.: Коротченков, Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. – 192 с.

[4] См.: Солодов, И.А. Административно-правовое регулирование предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 192 с.

[5] См.: Газимагомедов, М.А. Административная ответственность в сфере организации и проведения публичных мероприятий : диссертация ... кандидата юридических наук. М., 2013. – 195 с.

[6] См.: Березин, А.А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий : автореф.дис. ... канд. юрид. наук. 2015. – 26 с.

[7] См.: Карпенко, Т.А. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : автореф. дис. ... кандид. юрид. наук. Омск, 2015. – 30 с.

[8] См.: Прокофьев К.Г. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. – 221 с.

[9] См.: Ярыгин, И.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. – 245 с.

публичных мероприятиях не рассматривалась или проработана недостаточно глубоко. К тому же сделанные ранее выводы в определённой степени утратили свою актуальность в связи с современным состоянием российского законодательства, а так же изменением общественно-политических условий.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением полицией правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

**Предметом исследования** являются административно-правовые нормы, устанавливающие порядок организации и проведения массовых и публичных мероприятий, закрепляющие полномочия полиции в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в рассматриваемой сфере деятельности.

**Цель** диссертационного исследования заключается в выработке и обосновании концептуальных положений, формирующих основу административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях и роли полиции в данном механизме, подготовке на данной основе выводов и рекомендаций, направленных на оптимизацию правоприменительной деятельности полиции при реализации своих полномочий.

Для достижения поставленной цели в ходе проводимого исследования необходимо решить следующие **задачи**:

– рассмотреть массовые и публичные мероприятия как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации;

– раскрыть понятие и дать характеристику административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий;

– сформулировать понятие правопорядка и механизма его обеспечения при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий;

– с учетом результатов анализа правоприменительной практики критически осмыслить участие полиции в обеспечении правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий;

– определить возможность использования зарубежного опыта охраны правопорядка на массовых и публичных мероприятиях в Российской Федерации;

– разработать рекомендации и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий.

**Методология и методика** проводимого исследования базируются на диалектическом методе познания. В качестве инструмента научного познания используется системный подход, позволяющий рассмотреть существующий порядок организации и проведения массовых и публичных мероприятий как целостную категорию.

Для выявления общих черт и особенностей различных правовых элементов использовался сравнительно-правовой метод (например, при сравнении отдельных норм законодательства зарубежных государств в контексте проводимого исследования).

В целях изучения документов, информации в СМИ и сети Интернет применялся контент-анализ. Для оценки действующего законодательства использовался метод толкования правовых норм. Корме того, активно применялись общенаучные методы познания: формально-логический, структурно-функциональный.

Для обобщения и обработки количественных показателей использовался статистический метод.

Методы интервьюирования и наблюдения были применены для получения информации о фактическом поведении отдельных субъектов в исследуемой сфере. В частности, данные методы использовались для опроса сотрудников полиции и представителей органов местного самоуправления, вовлечённых в процесс обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. Ретроспективный метод научного познания позволил изучить материалы предыдущих исследований, в том числе проведенных в образовательных организациях системы МВД России.

**Теоретической основой** диссертационного исследования являются фундаментальные положения теории государства и права, конституционного и

административного права, науки управления, применимые к теме настоящей работы.

Значительное влияние при осмыслении основных теоретических проблем административного права оказали научные работы следующих ученых-административистов: Д.Н. Бахраха, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина.

Принимая во внимание специфику поставленных в исследовании задач, диссертантом активно использовались труды ученых, рассматривающих отдельные аспекты административно-режимного регулирования правопорядка, таких как Ю.Е. Аврутин, О.И. Бекетов, А.С. Дугенец, А.И. Каплунов, И.Б. Кардашова, С.С. Маилян, В.Б. Рушайло, Ю.П. Соловей, А.И. Стахов, И.И. Сыдорук.

**Нормативную основу** исследования составили Конституция Российской Федерации, нормы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, подзаконные нормативные правовые акты, приказы и инструкции МВД России, а также решения Конституционного Суда и Пленума Верховного Суда Российской Федерации в сфере массовых и публичных мероприятий.

В диссертации было проанализировано также законодательство зарубежных стран (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Италия, Испании, Франции, Финляндии) о массовых и публичных мероприятиях.

**Эмпирическая база исследования** включает статистические данные Главного информационно-аналитического центра МВД России, обзоры об итогах деятельности ОВД, материалы, обобщающие практический опыт деятельности полиции по обеспечению правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий с 2010 по 2018 гг. Использовались статистические данные ВЦИОМ, Росстата, МВД России, ГУ МВД России по Алтайскому краю за 2013-2018 гг.

Значительное внимание было уделено изучению отдельных материалов судебной практики судов различной юрисдикции за 2010-2018 гг., затрагивающих сферу массовых и публичных мероприятий, в том числе судебные решения по статье 5.38 КоАП РФ.

Кроме того, в рамках исследования были проанализированы результаты анкетирования 186 сотрудников полиции (руководителей и исполнителей), участвующих в охране правопорядка при проведении массовых и публичных мероприятий (см. Приложение 6).

**Научная новизна исследования** состоит в том, что оно является одной из первых в современной российской науке административного права монографических работ, в которой определяется понятие и элементы административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий, формулируется понятие административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях и определяется роль полиции в данном механизме.

В результате проведенного диссертационного исследования:

– сформулированы авторские варианты норм-дефиниций: «массовая акция», «организатор публичного мероприятия»;

– раскрыты особенности административно-правовых отношений, возникающих в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий;

– представлено авторское обоснование критериев признака массовости;

– обобщены научные представления о правовом регулировании изучаемых общественных отношений, на основании которых аргументируется вывод о существовании отдельного административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий;

– обосновано определение правопорядка на массовых и публичных мероприятиях и механизма его обеспечения;

– разработан авторский подход к пониманию административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях;

– конкретизированы задачи и полномочия полиции при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях;

– приводится авторская аргументация предложений о совершенствовании норм, устанавливающих меры административной ответственности за нарушение установленного порядка организации и проведения массовых и публичных мероприятий, а также мер по повышению эффективности деятельности полиции при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Элементы научной новизны также содержат **положения, выносимые на защиту:**

1. Предложен авторский вариант следующих норм-дефиниций для включения в действующее законодательство:

«массовая акция – форма реализации права граждан на организованное, коллективное, одновременное выражение своих интересов в местах, незапрещенных законодательством, в порядке, определяемом административно-правовыми нормами, для достижения поставленных целей»;

«организатор публичного мероприятия – физическое или юридическое лицо, на которое в установленном законом порядке возлагаются полномочия и ответственность по организации и проведению публичного мероприятия».

2. Обоснована необходимость закрепления в КоАП РФ критерия «массовость», который следует предусмотреть 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».

3. Раскрывается понятие *«административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий»,* под которым следует понимать установленный действующим административным законодательством порядок организации и проведения массовых акций, обеспечивающий реализацию всеми заинтересованными субъектами своего права на массовые и публичные мероприятия».

4. Формулируется авторская дефиниция «правопорядка на массовых и публичных мероприятиях», под которым предлагается понимать упорядоченное административно-правовыми нормами и установленными юридическими принципами состояние общественных отношений, при котором граждане беспрепятственно реализуют свое право на организацию и проведение массовых акций.

5. Автором обосновывается существование «административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях», который представляет собой комплекс применяемых уполномоченными органами власти административно-правовых средств управленческого воздействия на общественные отношения, складывающиеся при подготовке, организации и проведении массовых и публичных мероприятий с целью обеспечения стабильного правопорядка.

При этом основным властным органом, реализующим свои полномочия в сфере обеспечения правопорядка, является полиция, которая, помимо всего прочего, защищает право граждан на мирные собрания в различных формах.

В свою очередь под административно-правовыми средствами, следует считать систему административно-правовых норм и административных процедур (действий), реализуемых уполномоченными субъектами и оказывающих регулирующее воздействие на поведение участников в сфере массовых и публичных мероприятий. Фактически, это основанные на законе инструменты, при помощи которых достигается поставленная цель – правопорядок. Например, к таким действиям (инструментам) относятся используемые сотрудниками полиции меры непосредственного принуждения: доставление, задержание, оцепление участков местности, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия и т.д.

6. Сформулирован вывод, что совершенствованию административной деятельности полиции в сфере обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях могут способствовать следующие изменения в нормативном правовом регулировании:

– внести изменения в п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», изложив его в следующей редакции, приведя фактические действия полиции в соответствие с нормой права: «18) осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный *досмотр* 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 *досмотру* не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места»;

– для повышения эффективности деятельности полиции по обеспечению безопасности граждан в зоне массовой акции пересмотреть существующие законодательно закрепленные основания для применения огнестрельного оружия. Так, ч. 3 ст. 23 ФЗ «О полиции» дополнить пунктом 1.1) в следующей редакции: «для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо не выполняет требование сотрудника полиции об остановке и пытается проехать в зону проведения массового или публичного мероприятия, создавая угрозу жизни и здоровью граждан».

7. Аргументированы предложения, направленные на повышение эффективности превентивной деятельности полиции в сфере массовых и публичных мероприятий, а также критериев оценки деятельности полиции в данной сфере.

Для формирования правовой базы, необходимой для получения законных оснований постановки на профилактический учет лиц, совершивших противоправные деяния при массовых и публичных мероприятиях и организации работы с ними, предлагается внести ряд имений в нормы права:

– действующую редакцию части 4 статьи 17 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» изменить следующим образом: после слов «Неисполнение законных требований сотрудников полиции (военнослужащих и сотрудников

войск национальной гвардии Российской Федерации) или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия», дополнить фразой «, *а равно нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»,* а далее по тексту «влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации».

Предлагаемая редакция нормы устраняет сомнения в законности одновременного привлечения виновных лиц к административной ответственности как по статье 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации», так и по статье 20.2. КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»;

– ссылку под номером <4> к п. 63.4 Приказа МВД России от 31.12.2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» дополнить указанием на «ч. 1.4 ст. 20 федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», в которой говорится об ответственности зрителей за нарушение правил поведения при проведении официальных спортивных соревнований.

Данное дополнение позволит конкретизировать одно из оснований для проведения профилактической работы с гражданами, совершившими административные правонарушения, а именно при проведении «иных общественно-значимых мероприятий»;

– с целью недопущения возможных террористических атак, повышения безопасности участников публичных мероприятий необходимо нормативно закрепить единые требования к инфраструктуре безопасности мест, специально отведенных для проведения массовых акций, закрепив данные требования в

постановлении Правительства Российской Федерации. В частности, предусмотреть обязательность оборудования данных мест системами видеонаблюдения с функцией записи;

– дополнить новым критерием статистическую оценку деятельности полиции, закрепленную в Приказе МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», а именно «Разделом 6.1 Обеспечение правопорядка на массовых и публичных мероприятиях», предложив в нем статистические оценочные показатели в следующей формулировке: «Количество преступлений, совершенных при проведении массовых и публичных мероприятий (ст. 212, 212.1 УК РФ) (в расчете на общее количество массовых и публичных мероприятий в отчетном периоде времени)».

8. Авторская позиция о необходимости изменения норм КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность в сфере массовых и публичных мероприятий:

– 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»;

–дополнить ст. 20.2 КоАП РФ ч. 9, изложив её в следующей редакции: «совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1-

6.1 настоящей статьи, сопровождающегося выплатой вознаграждения за участие в публичном мероприятии –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей, или обязательные работы на срок от ста до двухсот часов, или административный арест на срок до тридцати суток; на должностных лиц – от пятисот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей»;

– ввести в качестве самостоятельного вида административного наказания «*административный запрет на посещение мест проведения публичных и иных массовых мероприятий и участие в них*», дополнив КоАП РФ п. 12 ч. 1 ст. 3.2 «Виды административных наказаний», ч. 2 ст. 3.3 «Основные и дополнительные административные наказания», ст. 3.15 «Административный запрет на посещение мест проведения публичных и иных массовых мероприятий и участие в них», ч. 6 ст. 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания» и ст. 32.15 «Исполнение постановления об административном запрете на посещение мест проведения публичных и иных массовых мероприятий и участие в них».

9. Авторское предложение о совершенствовании порядка взаимодействия между субъектами, участвующими в обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях, и организаторами данных мероприятий путем установления соответствующих административных процедур и закрепления их соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования:**

– введены в научный оборот авторские определения таких понятий, как «массовая акция», «организатор публичного мероприятия», «административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий», «правопорядок на массовых и публичных мероприятиях», «административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях»;

– обоснованы вариант классификации массовых акций и критерий массовости;

– расширены представления о порядке организации и проведения массовых и публичных мероприятий как разновидности административно-правового режима;

– обосновано существование и раскрыта содержательная характеристика административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях и определена роль полиции в данном механизме.

Результаты и выводы, приведенных в диссертации, могут быть использованы в законотворческой работе Государственной Думы Российской Федерации, могут послужить базой для совершенствования подзаконного нормативно-правового регулирования в сфере массовых и публичных мероприятий, в том числе приказов и инструкций МВД России, а также для выработки методических рекомендаций по оптимизации деятельности полиции.

Научные выводы диссертанта могут быть использованы в качестве методического материала для преподавания таких дисциплин, как административное право, административная деятельность полиции, организация деятельности участкового уполномоченного полиции, а также для проведения занятий в рамках профессиональной и служебной подготовки и курсов повышения квалификации сотрудников полиции, задействованных в обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Отдельные теоретические положения диссертации в части оптимизации процесса взаимодействия между участвующими субъектами могут быть использованы должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, задействованными в реализации гражданами своего права на массовые акции.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного права Санкт-Петербургского университета МВД России. Выводы и предложения диссертации используются в учебном процессе Барнаульского юридического института МВД России, Казанского юридического института МВД России, в деятельности Отдела полиции по Железнодорожному району УМВД России по г. Барнаулу, нашли свое

отражение в предложениях по совершенствованию законодательства в сфере массовых и публичных мероприятий.

Основные материалы диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях: «Актуальные вопросы общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе» (Краснодар 2016), «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения)» (Санкт-Петербург 2014, 2015, 2016), «Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями» (Барнаул 2015, 2016, 2017, 2018, 2019), отражены в семи научных публикациях в журналах, входящих в перечень ВАК.

**Структура работы** определена в соответствии с авторским видением диссертанта, исходя из поставленной цели и задач исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих в себе шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

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

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

Одна из основных характеристик развития современного гражданского общества в России – динамичность. Активно развиваются различные сферы общественной жизни, претерпевают изменения формы выражения общественного мнения, в том числе и институт свободы собраний.

Массовые собрания как совместное организованное времяпрепровождение людей известны практически на всем протяжении истории человечества.

Политические события, религиозные и гражданские праздники, спортивные состязания, рекламные акции, памятные даты могут служить поводом к проведению массового сбора граждан для реализации своего конституционного права.[1]

Данное право базируется на общепризнанных международных правилах взаимоотношений государств. Прежде всего к таким правилам относится Всеобщая декларация прав человека, в статье 20 которой говорится, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций»[2]. Аналогичное право закреплено в статье 21 Международного Пакта «О гражданских и политических правах»[3] и в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод[4].

Согласно норме Конституции Российской Федерации граждане имеют право собираться мирно и без оружия, проводить собрания, митинги и

---

[1] Статья 31 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
[2] Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
[3] Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994.№ 12.
[4] Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

демонстрации, шествия и пикетирование. Конституционность названного права подчеркивали М.А. Яковенко[1], А.О. Иванов[2].

Отдельные авторы, комментируя данное право, делают акцент на его политическом содержании. В частности, Е.Ю. Бархатова утверждает, что это выражение политической активности граждан[3]. Схожее мнение высказано Г.А. Садовниковой, по мнению которой, это важное субъективное политическое право граждан Российской Федерации[4].

По нашему мнению, данное право следует трактовать более широко, не останавливаясь лишь на его политических аспектах.

Прежде всего, граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия для абсолютно различных (законных) целей, в том числе и для участия в преимущественно политических акциях, таких как собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. С нашей точки зрения, ключевым фактором, оправдывающим множественность целей для реализации рассматриваемого права, является пространный характер термина «собираться».

Этимологию приведенного термина можно раскрыть, обратившись к Толковому словарю русского языка, в котором приведено несколько значений слова «собираться», то есть сходиться, съезжаться, сосредоточиваться в одном месте, группироваться каким-либо образом, объединяться вокруг кого-либо, чего-либо. Приведенная трактовка подтверждает наличие разнообразных целей для сбора граждан (проведения массового мероприятия), которые могут претворяться в различных по содержанию общественных отношениях. Специфика данных общественных отношений определяется характером применяемого правового регулирования.

Правовое регулирование представляет собой одно из направлений деятельности государства. Согласимся с точкой зрения М.М. Рассолова, который

---

[1] Яковенко, М.А. Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: теоретические и практические аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : М., 2012. С. 10.

[2]. Иванов, А.О. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : СПБ., 2015. С. 8.

[3] Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2015. С. 53.

[4] Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006. С. 43.

под правовым регулированием понимает «специфическую деятельность государства, связанную с подготовкой и выражением правовых установлений и определением средств обеспечения их реализации»[1].

Н.А. Власенко отмечает, что особенность правового регулирования заключается в том, что оно является разновидностью социального нормативного регламентирования и строится на основе юридических норм.[2]

Авторское определение правового регулирования было дано А.В. Поляковым, считающим, что это целенаправленное воздействие на поведение субъектов с помощью правовых средств.[3] Невозможность выделения и описания общественных отношений, их правового регулирования «вне социологического взгляда на общество» отмечали Ю.Е. Аврутин, В.Я. Кикоть, И.И. Сыдорук[4].

Профессором В.Д. Сорокиным подготовлен фундаментальный труд, касающийся системного осмысления предмета, метода, процесса в механизме правового регулирования.[5]

Обосновывая важность правового регулирования, следует сослаться на мнение В.В. Красинского, утверждающего, что «нормативно-правовое регулирование носит общеобязательный характер для субъектов права и распространяется на все общественные отношения определенного рода или вида»[6].

В настоящее время правовое регулирование порядка, организации и проведения массовых и публичных мероприятий и, соответственно, роль полиции в этом имеют свою специфику. Характеризуя нормативные правовые акты в исследуемой сфере, следует опираться на их традиционное системное деление на

---

[1] Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С. 279.

[2] Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. 2-е изд., перераб., доп. и исп. М.: Проспект, 2011. С. 352.

[3] Поляков А.В. Общая теория права: курс лекций. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001 С. 441.

[4] Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. М., 2003. С. 31.

[5] Сорокин В.Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень) СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 661 с.

[6] Красинскийй В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: монография. М.: Новый индекс, 2010. С. 57.

три группы в зависимости от уровня: международные нормы, федеральные и региональные (местные). Большую роль играют и ведомственные нормативные правовые акты. Множественность существующих нормативных правовых актов, затрагивающих сферу массовых и публичных мероприятий, позволяет утверждать о приоритете административно-правовых норм в правовой регламентации соответствующих общественных отношений.

Так, одним из базовых прав граждан является право на непосредственное волеизъявление посредством референдума, порядок проведения которого регламентирован положениями Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»[1]. Статья 60 названного закона предусматривает возможность проведения агитации по вопросам референдума посредством проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий, иных мероприятий). Федеральными конституционными законами от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»[2] и 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»[3] указанное право может быть серьезно ограничено вплоть до полного запрета проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий.

Следует выделить Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников справедливо отмечали, что он имеет основополагающее значение для организации практической работы по защите прав и свобод граждан, противодействию преступности, обеспечению общественного порядка и безопасности, в том числе при организации и проведении массовых акций, отвечая на вопрос, кто это будет делать, на каких принципах, какими методами и при каких условиях.[4]

---

[1] О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

[2] О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

[3] О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

[4] Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников и др. М.: Проспект, 2012. 552 с.

При противодействии экстремистским проявлениям на массовых акциях полиция руководствуется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»[1].

Совместно с полицией в обеспечении общественной безопасности при проведении массовых мероприятий участвуют войска национальной гвардии Российской Федерации.[2]

Серьезная угроза безопасности на массовых акциях исходит от терроризма, противодействие которому строится на основании Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»[3]. Основным координирующим органом этого является Федеральная служба безопасности, нормативная база деятельности которой установлена требованиями Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»[4].

К обеспечению безопасности на массовых мероприятиях в соответствии с законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»[5] привлекаются частные охранные организации. В соответствии со статьей 3 названного закона обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий является одной из разновидностей охранных услуг.

Также согласно Федеральному закону от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»[6] граждане, содействуя органам внутренних дел (полиции), могут участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых

---

[1] О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Российская газета. 2002. 30 июля. № 138-139.

[2] О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Собрании законодательства РФ. 2016. № 27 (часть I). Ст. 4159.

[3] О противодействии терроризму: федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

[4] О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 3 апреля 1995 № 40-ФЗ // Российская газета. 1995. 12 апр. № 72.

[5] О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 // Российская газета. 1992. 30 апр. № 100.

[6] Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

мероприятий по приглашению их организаторов. Данное направление деятельности неоднократно привлекало внимание ученых.[1]

Значительными полномочиями в части осуществления надзорной деятельности за обеспечением права граждан на организацию и проведение массовых акций обладает прокуратура Российской Федерации, деятельность которой регламентирована Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»[2].

Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»[3] при закреплении правового статуса общественных объединений говорится о возможности выступать им в качестве организаторов массовых акций, а также прописана ответственность за их нарушения. Профессор В.В. Комарова справедливо отмечала, что «право на объединение обеспечивает гражданам гарантии по реализации других конституционных прав, в частности, таких, как право на свободу собраний, свободу слова»[4].

Роль политических партий как организаторов массовых акций прописана в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»[5]. Как заметила М.А. Липчанская, «именно политические партии выступают социально-политическим институтом аккумулирования и выражения волеизъявления граждан-избирателей»[6], в том числе на массовых акциях.

Еще одним коллективным субъектом организации массовых акций в виде обрядов и богослужений выступают религиозные объединения, деятельность которых регламентирована Федеральным законом от 26 сентября 1997 № 125-ФЗ

---

[1] См., напр.: Дугенец А.С.Административно-правовое регулирование привлечения граждан и общественных организаций к охране правопорядка// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практ. конф. (Сорокинские чтения) / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. — Электрон. дан. (4,95 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 543-550.

[2] О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

[3] Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Российская газета. 1995. 25 мая. № 100.

[4] Комарова В.В. Общественные объединения и правовой статус коллективного субъекта в России // О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. Челябинск: ИЦРОН, 2015. Вып. 2. С. 12.

[5] О политических партиях: федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

[6] Липчанская М.А. Реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 86.

«О свободе совести и о религиозных объединениях»[1]. Важность вопросов взаимодействия государства и религиозных организаций отмечала Ю.Ю. Воробьева[2].

Важное правовое значение для организации и проведения крупных спортивных мероприятий имеет Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».[3] Результаты и критический анализ практической деятельности по реализации указанных правоустановлений заинтересованными федеральными органами исполнительной власти можно встретить в работах профессора А.С. Дугенец[4].

Отдельные ограничительные нормы, касающиеся регламента проведения массовых акций, заложены в Федеральном законе от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»[5] в части запрета на ношение гражданами оружия при проведении митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других массовых публичных мероприятий. Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[6] установлено ограничение на посещение мест проведения массовых и иных мероприятий и участие в них для отдельных категорий граждан.

---

[1] О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

[2] Воробьева Ю.Ю. Религиозные организации как институт гражданского общества: особенности правового статуса // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 66.

[3] О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ // Российская газета. 2013. 11 июня. № 124.

[4] Дугенец А.С. Административно-правовое обеспечение безопасности в период подготовки и проведения Кубка конфедераций FIFA 2017 года и чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года / А.С. Дугенец // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию проф. Ю.Е. Аврутина: в 3-х частях. Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2017. Ч. III. С. 8-13; Дугенец А.С. О деятельности федеральных органов исполнительной власти по охране общественного порядка при проведении чемпионата мира по футболу 2018 года» / А.С. Дугенец // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. проф. А. И. Каплунова. – Электрон. дан. (5,73 Мб). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. – С. 547-553.

[5] Об оружии: федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

[6] 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.

Следует также особо выделить кодифицированные нормативные правовые акты, устанавливающие ответственность за противоправные деяния в сфере массовых и публичных мероприятий, такие как КоАП РФ.[1]

Таким образом, приведенный выше перечень норм федерального законодательства доказывает разрозненный характер правовой регламентации исследуемых правоотношений. С одной стороны, это объясняется многоплановостью общественных отношений, складывающихся в сфере массовых и публичных мероприятий, а с другой – создает сложности в процессе правоприменения.

Отдельные нормы федерального законодательства конкретизируются в соответствующих подзаконных нормативных правовых актах, таких как указы Президента и постановления Правительства.

Так, в части проведения массовых мероприятий на определенных территориях порядок прописан в Указе Президента Российской Федерации от 29 июля 1992 г. № 806 «О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника Московский Кремль»[2].

В части, касающейся деятельности полиции на массовых мероприятиях, отдельные важные положения содержатся в Указе Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»[3]. Данным указом предписано, что в составе полиции создаются подразделения, организации и службы, на которые возлагаются обязанности по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий.

Уровни террористической опасности и соответствующие меры реагирования на них, в том числе при проведении массовых акций и в местах их проведения, закреплены в Указе Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности,

---

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Парламентская газета. 2002. 5 янв. № 2-5.

[2] О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль»: Указ Президента РФ от 29 июля 1992 № 806 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5915.

[3] Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»[1].

Правительством Российской Федерации как высшим исполнительным органом государственной власти приняты документы, касающиеся отдельных моментов правового регулирования анализируемых правоотношений.

Запрет на проведение массовых акций как составная часть режима национальных парков прописан в постановлении Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации»[2].

Порядок поведения отдельных субъектов правоотношений на массовых спортивных мероприятиях прописан в Постановлении Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»[3].

Детализированные правила обеспечения безопасности на спортивных мероприятиях изложены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»[4].

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что подзаконные нормативные акты в рассматриваемой сфере также являются важными источниками, разъясняющими отдельные аспекты правового регулирования.

Особое место в механизме правового регулирования занимают нормативные правовые акты регионального (местного) значения. Роль

---

[1] О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства: Указ Президента РФ от 14 июня 2012 г. № 851 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 25. Ст. 3315.

[2] Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 10 августа 1993 г. № 769 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 34. Ст. 3180.

[3] 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.

[4] Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 // Российская газета. 2014. 23 апр. № 92.

законодательства субъектов Российской Федерации подчёркивали в своих работах многие ученые[1][2][3].

Вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, в том числе при организации и проведении массовых мероприятий, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ). Субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные законы, не противоречащие федеральным.

Так, в законотворчестве многих субъектов Российской Федерации нашли свое отражение нормативные правовые акты, касающиеся порядка организации и проведения массовых акций. Например, постановлением Алтайского краевого совета народных депутатов (нынешнее Алтайское краевое Законодательное Собрание) 29 декабря 2004 г. № 548 был принят закон Алтайского края № 76-ЗС «О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Алтайского края»[4] (далее – № 76 ЗС). Данный законодательный акт практически полностью воспроизводит положения ФЗ № 54. В нем установлен порядок подачи уведомлений о проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований в органы местного самоуправления, а также урегулированы иные вопросы проведения названных мероприятий, отнесенные к ведению субъекта Федерации. Во исполнение отдельных положений названного закона постановлением администрации Алтайского края от 20 декабря 2012 г. № 707[5] утвержден перечень мест,

---

[1] Майле, А.Д. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук : Омск, 1998. – 208 с.

[2] Сафина, С.Б. Законодательство субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук : Уфа, 2000. – 173 с.

[3] Дудко, И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук : Саранск, 2004. – 379 с.

[4] О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Алтайского края: закон Алтайского края от 31 декабря 2004 г. № 76-ЗС // Алтайская правда. 2005. 20 янв. № 10-11.

[5] Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Алтайского края: постановление администрации Алтайского края от 20 декабря 2012 г. № 707 // Алтайская правда. 2012. 22 дек. № 398-399.

специально отведенных или приспособленных для реализации прописанного в законе права.

Приведенные документы являются базовыми в механизме правового регулирования соответствующих правоотношений на территории Алтайского края. Отдельных нормативных правовых актов, посвященных проведению религиозных, культурно-зрелищных или иных мероприятий, в Алтайском крае нет. Для их правовой регламентации по методу аналогии используются нормы закона № 76-ЗС.

Порядок организации и проведения спортивных мероприятий определен в законе Алтайского края от 11 сентября 2008 г. № 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае»[1].

Таким образом, законодательство Алтайского края, полностью соответствуя федеральному, также имеет схожие пробелы в правовом регулировании, которые касаются отсутствия сбалансированного механизма реализации прав граждан на организацию и проведение различных видов массовых акций.

Отдельные пробелы в указанном механизме восполняются содержанием ведомственных приказов и инструкций. Значение данных подзаконных актов подтверждают слова А.В. Малько, который считает, что они имеют тоже весьма важное значение в жизни любого общества, играя вспомогательную и детализирующую роль.[2]

Например, приказ № 454 прописывает правила проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне.[3]

Приказ Минспорта России от 26 ноября 2014 г. № 948 утвердил типовую инструкцию по обеспечению общественного порядка и общественной

---

[1] О физической культуре и спорте в Алтайском крае: закон Алтайского края от 11 сентября 2008 г. № 68-ЗС // Алтайская правда. 2008. 20 сент. № 273.

[2] Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2001. С. 178.

[3] Приказ ФСБ России от 07 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении Правил пограничного режима» (ред. от 19.06.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 03.11.2017.

безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований.[1]

Видное место в правовом регулировании рассматриваемых правоотношений занимают ведомственные нормативные правовые акты МВД России. Специально это касается обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при подготовке и проведении массовых акций. Их значение верно отметила Т.Н. Воронина, высказав следующее: «Нормативные правовые акты МВД России занимают особое место, по своему объему и содержанию затрагивая права и интересы многих граждан, а в определенных случаях и всего населения России»[2].

Так, приказом МВД России от 25 июня 2011 г. № 724[3] регламентируется деятельность специализированного координирующего органа – Управления по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации. Данное управление выполняет функции головного подразделения системы Министерства по координации комплексного применения сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации, планированию и контролю реализации специализированных организационно-практических мер их участия при подготовке и проведении крупных массовых мероприятий международного уровня. Базовым подразделением системы МВД России в области обеспечения безопасности граждан и правопорядка в общественных местах, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, является Главное управление по обеспечению общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской

---

[1] Об утверждении Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований: приказ Минспорта России от 26 ноября 2014 г. № 948 // Российская газета. 2015. 20 апр. № 83.

[2] Воронина, Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук : М., 2001. С. 3.

[3] Об утверждении Положения об Управлении по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 25 июня 2011 г. № 724 // Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_po_obespecheniju_bezopasnosti/Polozhenie. (дата обращения: 01.02.2019).

Федерации, деятельность которого нормативно прописана в Положении, утвержденном приказом МВД России от 18 июля 2011 г. № 849[1].

Приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции»)[2] к числу основных задач строевых подразделений ППСП отнесены задачи по своевременному реагированию и пресечению попыток нарушения установленного порядка проведения массовых мероприятий. Названным нормативным правовым актом прописано правовое положение должностных лиц названных подразделений, а также тактика несения патрульной службы нарядами полиции.

Профилактическая работа с лицами, совершившими административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий, проводится в соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»[3].

Весьма значимыми являются ведомственные приказы МВД России, касающиеся профилактики правонарушений на массовых акциях, комплексного использования сил и средств органов внутренних дел, тактики обеспечения безопасности граждан и общественного порядка.[4]

Итак, ведомственные нормативные правовые акты частично восполняют пробелы правового регулирования рассматриваемых правоотношений, особенно в части обеспечения полицией правопорядка на массовых и публичных

---

[1] Об утверждении положения о Главном управлении по обеспечению общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 // Официальный сайт МВД России. URL: https://mvd.ru/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_po_obespecheniju_ohra/Polozhenie. (дата обращения: 01.02.2019).

[2] Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции»): приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.

[3] Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Российская газета. 2013. 27 марта. № 65.

[4] Дугенец А.С. Воронина Т.Н. Методика текущего и комплексного анализа состояния обеспечения общественного порядка на объектах транспорта. М.: ВНИИ МВД России, 2010. 36 с.

мероприятиях. Комплексный анализ их правоприменения будет проведён в дальнейшем на страницах данного исследования.

Таким образом, следует признать, что именно нормы административного права закрепляют порядок организации и проведения массовых и публичных мероприятий, в том числе данные нормы используются и для обеспечения правопорядка на них.

Высказанное утверждение оправдано самой природой административного права. Характер административного права и его неразрывная связь с другими отраслями российского права подтверждены трудами видных ученых-административистов. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, говоря о месте административного права в правовой системе Российской Федерации, подчеркивают, что многообразие практического проявления действующего механизма исполнительной власти воздействует на широкие области государственной и общественной жизни.[1]

Административно-правовые нормы определяют варианты должного поведения участвующих субъектов. Значимость административно-правовых норм отмечали М.Е. Труфанов[2], О.Н. Ордина[3] и другие ученые. На значение административно-правовых норм указывал С.М. Зырянов: «административно-правовые нормы создают в правовом поле юридически оформленные пространства, в которых развиваются однородные общественные отношения, определяют условия доступа субъектов права к участию в этих отношениях, обеспечивают правовую охрану правопорядка»[4].

Профессор Ю.Е. Аврутин подчёркивал, что «нормы административного права не просто пронизывают все сферы жизнедеятельности общества, но и проникают в такие срезы общественных отношений, до которых не могут

---

[1] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД Зерцало-М, 2003. С. 25.

[2] Труфанов, М.Е. Применение норм административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : М., 2007. – 60 с.

[3] Ордина, О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : М., 2011. – 23 с.

[4] Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 40.

«дотянуться» нормы других отраслей законодательства»[1]. Так, взаимосвязь с конституционным правом определяется тем, что административное право устанавливает возможность полной реализации конституционно-правовых норм[2],в том числе нормы, закрепленной в статье 31 Конституции РФ.

Соответственно, общественные отношения, складывающиеся при организации и проведении массовых и публичных мероприятий, имеют характер административно-правовых отношений.

Для всестороннего раскрытия объекта административно-правовых отношений в сфере массовых и публичных мероприятий необходимо остановиться на анализе таких научных дефиниций, как «административно-правовые отношения», их объект.

Необходимость научного осмысления указанных понятий, в том числе объясняется спецификой административно-правовых отношений, складывающихся в сфере массовых и публичных мероприятий, как особого правового явления.

Рассмотрим приведенные термины, используя положения теории права и административно-правовой науки.

Административно-правовые отношения являлись предметом изучения выдающихся ученых-правоведов, среди которых можно выделить труды Г.И. Петрова, Ю.М. Козлова, Ю.Г. Черепанова, В.Н. Лапшина, С.Б. Абулгазина и др. Большой вклад в теорию административно-правовых (публично-правовых) отношений внес А.И. Елистратов[3].

Не ослабевает интерес к природе административно-правовых отношений и в современных работах.

Так, с точки зрения В.В. Лысенко, Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова административно-правовые отношения представляют собой отношения,

---

[1] Аврутин Ю.Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал российского права. 2008. Выпуск № 5 (137). С. 41

[2] Бахрах Д.Н. Административное право. С. 73.

[3] Елистратов А.И. Административное право. Москва: Типография И. Д. Сытина, 1911. 235 с.

участники которых наделены административным правом, субъективными правами и юридическими обязанностями.[1]

Практически аналогичное мнение высказывает С.Н. Братановский, который считает, что административно-правовые отношения – это управленческие общественные отношения, урегулированные административно-правовыми нормами, стороны в которых выступают носителями взаимных прав и обязанностей.[2]

Д.М. Овсянко считает, что это правоотношения в сфере исполнительной власти.[3] Е.А. Котельникова утверждает, что административно-правовые отношения – это урегулированные нормами административного права общественные отношения, где их участники выступают носителями прав и обязанностей в сфере государственного управления.[4]

Авторы учебника «Административное право России» под общей редакцией Н.Д. Эриашвили под административно-правовыми отношениями понимают общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере и урегулированные нормами административного права.[5]

Авторский коллектив учебника «Административное право» под редакцией А.И. Каплунова рассматривают административно-правовые отношения как урегулированные нормами административного права управленческие отношения, участники которых обладают юридическими обязанностями и субъективными правами.[6]

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, на наш взгляд, предлагают оптимальную дефиницию административно-правовых отношений, рассматривая

---

[1] Лысенко В.В., Чаннов С.Е., Липатов Э.Г. Административное право. Общая часть: учебное пособие. М.: Ось-89, 2006. 303 с. URL: http://www.iprbookshop.ru/1282. (дата обращения: 01.02.2019).
[2] Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 103.
[3] Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / под ред. проф. Г.А. Туманова. М,: Юристъ, 1999. С. 26.
[4] Котельникова Е.А. Административное право: учебное пособие. Изд. 2-е, доп. и перераб. Ростов н/Д: Феникс, 2003. С. 38.
[5] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.Д. Эриашвили [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 759 с. URL: http://www.iprbookshop.ru/7030. (дата обращения: 01.02.2019).
[6] Административное право : учебник / Под общ. ред. А.И. Каплунова. – М. : ДГСК МВД России, 2011. – С.38

их как возникающие в управленческой сфере общественные отношения, урегулированные нормами административного права.[1]

Таким образом, приведенные научные мнения свидетельствуют о схожести подходов, и в понятии административно-правовых отношений можно выделить ряд основных элементов:

1. Это всегда группа общественных отношений. Классическое определение общественных отношений дано в Большом энциклопедическом словаре, в котором под ними понимаются многообразные связи между социальными группами, нациями, религиозными общинами, а также внутри них в процессе их экономической, социальной, политической, культурной и др. деятельности; оказывают значительное влияние на личные отношения людей, связанных непосредственными контактами.[2]

2. Главный правовой регулятор – нормы административного законодательства.

3. Их участники наделены взаимными правами и обязанностями.

Административно-правовые отношения обладают определенными особенностями. Основная их отличительная особенность заключается в том, что они возникают, существуют и развиваются главным образом в сфере государственного управления. На существование данной особенности указывали профессора А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, Н.М. Конин, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Ю.А. Тихомиров, А.П. Шергин.

Свое видение особенностей административно-правовых отношений обосновал С.Н. Братановский[3]. По его мнению, к таковым относятся:

1. Административно-правовые отношения являются властеотношениями, так как возникают, изменяются, реализуются и прекращаются в сфере государственного управления.

---

[1] Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 110.

[2] Большой Энциклопедический Словарь онлайн. URL: http://www.vedu.ru/bigencdic/43717/(дата обращения: 01.02.2019).

[3] Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 251.

Термин «властеотношения» привнес в административно-правовую науку А.И. Елистратов, который употребляет его в своей работе «Основные начала административного права»[1].

2. Одним из субъектов административно-правовых отношений являются органы исполнительной власти различного уровня.

3. Административно-правовые отношения носят организационный характер.

4. Административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой стороны, не только по инициативе властных органов.

Еще одним отличительным признаком административно-правовых отношений, по мнению ряда авторов, является необходимость установления гарантий судебной защиты прав и интересов граждан.[2] Названные признаки, конечно, не являются исчерпывающими, но, опираясь на них, можно говорить о своеобразии административно-правовых отношений.

Приведенная краткая характеристика научно-теоретической основы понимания административно-правовых отношений (административных правоотношений) позволяет нам остановиться на раскрытии качественных особенностей административных правоотношений, складывающихся при реализации права граждан на массовые и публичные мероприятия.

Во-первых, массовые и публичные мероприятия являются важными социальными проявлениями общественной жизни, которые нуждаются в непосредственной организации со стороны органов исполнительной власти.

Состояние упорядоченности указанных общественных отношений является основой общественного порядка. Отсутствие должной организации в данном процессе может приводить к крайне негативным последствиям, например, массовым беспорядкам. Здесь важнейшую роль играют органы внутренних дел (полиция). Данное утверждение согласовывается с мнением И.А. Адмираловой, справедливо полагающей, что «упущения в этом направлении административной деятельности полиции приводят к весьма плачевным последствиям, а именно к

[1] Елистратов А.И. Основные начала административного права. М.: Издание Г.А. Лемана, 1914. 332 с.
[2] Бахрах Д.Н. Административное право. С. 110.

групповым нарушениям общественного порядка, созданию реальных угроз безопасности»[1].

Во-вторых, основным правовым регулятором общественных отношений, складывающихся при организации и проведении массовых и публичных мероприятий, выступают административно-правовые нормы.

В-третьих, участниками административно-правовых отношений в сфере массовых и публичных мероприятий выступают индивидуальные и коллективные субъекты, в числе которых выделяются органы исполнительной власти различного уровня и органы местного самоуправления[2]. Подробная характеристика правового статуса названных субъектов будет рассмотрена в дальнейшем по тексту данного исследования.

В-четвертых, государство призвано устанавливать предписания должного поведения субъектов анализируемых правоотношений, закрепляя их в соответствующих правовых нормах.

В-пятых, инициаторами и организаторами возникновения правоотношений в сфере массовых и публичных мероприятий могут быть любые участвующие субъекты, не только властные органы, но и граждане, общественные организации и т.д.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что под 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.

---

[1] Адмиралова И.А. Административная деятельность полиции и обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 556.

[2] Более подр. см., напр.: Дугенец А.С. Административно-правовой аспект взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений / А.С. Дугенец // Взаимодействие органов исполнительной власти и местного самоуправления с органами внутренних дел в становлении и развитии государственной системы профилактики правонарушений: теория и практика: Материалы «круглого стола». Ульяновск, 2009. С. 54-63.

Приведенные выше особенности административно-правовых отношений в сфере массовых и публичных мероприятий обуславливают необходимость формулировки понятийного аппарата, анализа их объекта.

В юридической литературе анализ сущности объекта различных правоотношений представлен достаточно широко. Еще в 1912 г. в работе Г.Ф. Шершеневича[1] говорится, что объект является неотъемлемым элементом правоотношения. Профессор С.С. Алексеев под объектом понимает то, на что направлена деятельность субъектов правоотношений.[2]

В науке административного права вопрос объекта правовых отношений также является актуальным. Д.Н. Бахрах выделяет в качестве такового действия (решения) субъектов административного права, их положительное или негативное поведение.[3] Схожее мнение высказывает В.С. Четвериков: «основным объектом воздействия административно-правовых отношений является поведение участников, сторон (субъектов и объектов управления), которое обусловлено сознанием и волей каждой из сторон»[4]. Интересное мнение о трудноуловимости и безобъектности по крайней мере части административных правоотношений высказали Ю.Н. Старилов, К.В. Давыдов[5].

Анализируя объект административных правоотношений, считаем нужным сослаться на мнение профессора Ю.В. Степаненко, который справедливо полагал, что необходимо системное осмысление объекта, детальное рассмотрение его структурных элементов.[6]

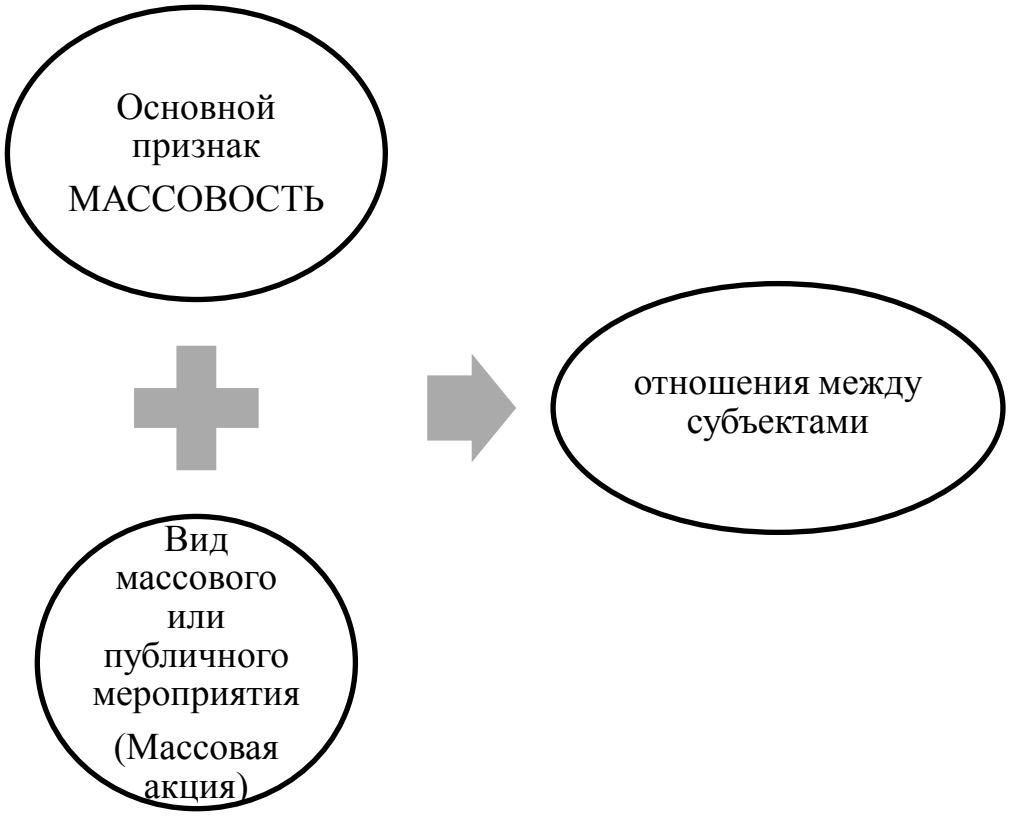
О содержании объекта административно-правовых отношений именно в сфере массовых и публичных мероприятий (применительно к теме исследования) говорил И.И. Ярыгин, понимая под ним поведение, волеизъявление физических и юридических лиц, реализующих в различных формах право на организацию и

---

[1] Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Издание бр. Башмаковых, 1912. Вып. 3. С. 570.
[2] Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права: сборник статей. М.: Госюриздат, 1960. С. 289.
[3] Бахрах Д.Н. Административное право. С. 111.
[4] Четвериков В.С. Административное право. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 86.
[5] Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Действительность административного договора // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 39.
[6] Степаненко, Ю.В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте: дис. ... д-ра юрид. наук : М., 2004. С. 21.

проведение публичных мероприятий.[1] По нашему мнению, приведенное суждение является спорным, так как в нем указаны далеко не все объекты правоотношений.

Несомненно, что основным объектом административных правоотношений в сфере массовых и публичных мероприятий выступают отношения, складывающиеся между людьми, группами людей, организациями, объединениями, представителями органов власти и т.д. С нашей точки зрения, элементы исследуемого объекта можно представить в следующем виде:




Рассмотрим каждый из приведенных элементов.

Та, представляется что, базисным понятием при анализе объекта рассматриваемых правоотношений является «массовая акция». Данный термин позволяет структурно объединить массовые и публичные мероприятия в единую систему.

Термин «массовая акция» встречается в тексте ряда нормативных правовых актов. В статье 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О

[1] Ярыгин, И.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук : М., 2015. С. 32.

противодействии экстремистской деятельности»[1] говорится о недопустимости экстремистской деятельности при проведении массовых акций. Причем законодатель делает упор именно на недопущении экстремистской деятельности при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, называя эти разновидности публичных мероприятий массовыми акциями, упуская из внимания другие мероприятия (например, рекламно-зрелищного характера).

Напротив, в статье 3 Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»[2] при раскрытии последствий приостановления деятельности некоммерческой организации говорится о запрете на её участие и проведение массовых акций и публичных мероприятий. То есть указанные понятия сознательно разграничиваются. Весьма четко данное разграничение можно проследить, анализируя обязанности полиции по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка при организации и проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий, а также при оказании содействия организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий.[3]

В научной, публицистической литературе понятие «массовая акция» используется преимущественно в качестве синонима для отдельных видов массовых и публичных мероприятий. Так, Н.М. Тюкалова, Т.А. Карпенко, формулируя понятие флешмоба, называют его спонтанной массовой акцией.[4]

---

[1] О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Российская газета. 2002. 30 июля. № 138-139.

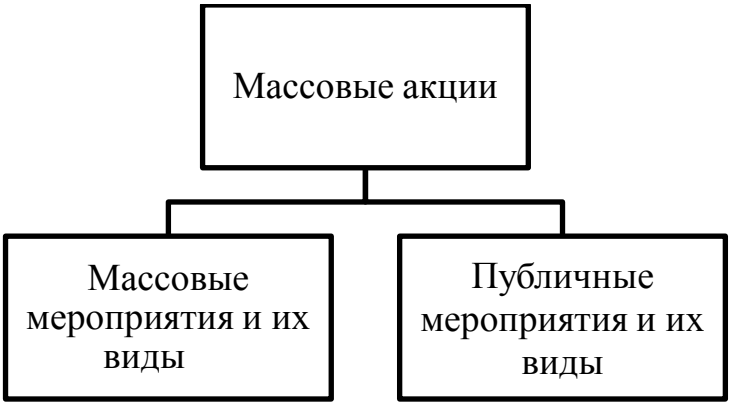
[2] О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ // Российская газета. 2012. 29 дек. № 302.

[3] О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

[4] Тюкалова Н.М., Карпенко Т.А. К вопросу о законодательной регламентации спонтанных массовых мероприятий в российском законодательстве // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 68.

И.И. Князева говорит о флешмобе как о спланированной массовой акции.[1] А.Е. Вашкевич спонтанные собрания относит к массовым акциям.[2]

Таким образом, налицо необходимость конструирования самостоятельной дефиниции в праве – *массовая акция, под которой следует понимать форму реализации права граждан на организованное, коллективное, одновременное выражение своих интересов в местах, незапрещенных законодательством, в порядке, определяемом административно-правовыми нормами, для достижения поставленных целей».* Предлагаемый термин позволит выстроить четкую модель, способствующую анализу исследуемого явления, которую можно представить в следующем виде:




Данная модель позволяет провести изначальную системную классификацию, которая будет соответствовать действующему законодательству, выделяющему публичные и иные массовые мероприятия. Исходя из приведенных аргументов, представляется обоснованным внести определенные корректировки в существующее законодательство. Предлагается изложить понятие публичного мероприятия, закрепленное в статье 2 ФЗ № 54, в следующей формулировке: «публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм ***массовая***[3] акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных

[1] Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 35.
[2] Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 44-54.
[3] Выделено автором.

объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств».

Соответственно, можно согласиться с мнением Д.А. Коротченкова, который считает, что массовые мероприятия представляют собой организованные массовые акции, имеющие конкретные цели и совершающиеся по инициативе определенных субъектов.[1]

«Массовое мероприятие» как научная дефиниция имеет определенную сложность в точной формулировке. В научной литературе данный термин получил неоднозначное толкование. В 1985 г. В.В. Ларин предложил одно из первых авторских определений анализируемого понятия, говоря о нем как о форме социального общения, совокупности действий или явлений социальной жизни, с участием больших масс людей, совершающихся в интересах трудящихся, с целью удовлетворения их потребностей.[2] Очевидно, что в авторской позиции нашли свое отражение общественно-политические воззрения того времени.

А.М. Алоян, В.И. Эглит считают, что массовые мероприятия – это «организованные или санкционированные компетентными государственными органами или общественными организациями, также осуществляемые на основании обычаев действия значительных групп людей, протекающие в общественных местах»[3]. Мы считаем что, данное определение не лишено недостатков, так как исследователи выделяют далеко не всех организующих субъектов, а действия групп людей основывают на существующих обычаях. Аналогичное мнение о недостатках вышеприведенного определения высказано Л.Л. Грищенко, В.В. Романовой[4].

---

[1] Коротченков, Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук : Хабаровск, 2006. С. 38.

[2] Ларин В.В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. М., 1985. С. 54.

[3] Алоян А.М., Эглит В.И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. М., 1987. С. 38-39.

[4] Грищенко Л.Л., Романова В.В. Правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов при их участии в проведении массовых мероприятий // Российский следователь. 2014. № 8. С. 47.

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

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

С.В. Черкасов считает, что массовые мероприятия с точки зрения социологии – это территориально локализованные досуговые мероприятия, предполагаемая аудитория которых не менее 1000 человек[3].

С позиции педагогики А.Е. Подобин формулирует следующее понятие массовых мероприятий – «ограниченное по времени и месту взаимодействие большого количества субъектов воспитательного процесса»[4].

Лаконично, не раскрывая сущности, как об одном из способов взаимодействия общества и власти говорит о массовых мероприятиях Е.А. Казьмина[5].

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

Основным бесспорным признаком любых массовых акций, за исключением одиночного пикетирования, является непосредственное вовлечение в них

---

[1] Организация работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения политических, спортивных и праздничных мероприятий (по материалам ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области): пособие / И.М. Исрафилов, В.Д. Кудрявцев, А.А. Кочин, В.С. Харламов; под общ. ред. Б.Д. Доннова. М.: ВНИИ МВД России, 2007. С. 10.

[2] Еферин В.П., Хорькин Ю.П., Диденко В.А. Управление деятельности территориальных органов МВД России по предупреждению беспорядков при проведении общественно-политических, спортивных и иных публичных мероприятий: учебно-методическое пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. С. 5.

[3] Черкасов, С.В. Городские массовые мероприятия: коммуникативные характеристики и пути институционализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 208 с.

[4] Подобин А.Е. Массовые мероприятия: организация и проведение // Народное образование. 2012. № 3. С. 219.

[5] Казьмина Е.А. Проблемы закрепления прав российского народа в Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 3.

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

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

Следует выразить солидарность с позицией Д.В. Гаглоева, говорящего о том, что вопрос о понятии «массовости» является открытым.[2] 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.[3] 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.

Для восполнения данного пробела необходимо обратится к судебной практике, дающей представление о реальном состоянии анализируемых общественных отношений в настоящее время.

Признак массовости, как один из ключевых элементов объективной стороны административного правонарушения закреплен в статье 20.2.2 КоАП РФ

---

[1] Розенко С.В. Массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ): история развития и проблемы совершенствования // Российская юстиция. 2013. № 1. С. 30.

[2] Гаглоев Д.В. К вопросу об ответственности за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 78.

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

«Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка».

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 (см. приложение 2).

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[1]:

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

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

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

Таким образом, минимальным пороговым значением признания массовости нахождения людей в конкретном месте, согласно тексту представленного документа, является цифра в 50 человек. Несколько иное пороговое значение массовости приведено в приказе МЧС России.[2] Массовой признается возможность нахождения на определенной территории не менее 100 человек, и к таким местам отнесены остановки транспорта, выходы со станций метро, рынки, ярмарки, стадионы и т.д.

Проведенный анализ подтверждает неоднозначность подходов к определению понятия «массовость», что в принципе оправдано самой сущностью массовых акций, их динамизмом. Однако объективно требуется установить

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2015. № 14. ст. 2119.

[2] Об утверждении свода правил «Станции автомобильные заправочные. Требования пожарной безопасности»: приказ МЧС России от 5 мая 2014 г. № 221 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2014. № 3.

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».*

Приведенные выше положения позволяют сделать вывод, что многочисленность участников есть неотъемлемый атрибут любой массовой акции вне зависимости от её вида. Оснований для классификации массовых акций множество. По предложенной нами схеме все массовые акции разделяются на два больших вида: массовые и публичные мероприятия.

Классификации массовых акций уделено определенное внимание в юридической литературе. Так, отдельные вопросы их классификации рассматривались еще в трудах отечественных ученых начала XX в. Можно назвать работы таких авторов, как В.В. Ивановского[1], В.Ф Дерюжинского[2]. Не ослабевает интерес к данной тематике и в настоящее время.

При этом разновидности публичных мероприятий прямо закреплены в статье 2 ФЗ № 54 и сложности в типизации не представляют. Законом к публичным мероприятиям отнесены: собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование либо различное сочетаниях 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. В свете изложенного следует вступить в полемику с рядом авторов, относящих к категории публичных мероприятий любые массовые акции. В частности, Д.К. Нечевин по содержанию публичные мероприятия разделяет: на общественно-политические, культурно-зрелищные, спортивно-

[1] Ивановский В.В. Учебник административного права. Изд. 4-е, испр. и доп. Казань: Типолитография В.З. Еремеева, 1911 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
[2] Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Изд. 2-е, доп. С.-Петербург: Сенатская типография, 1908 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

массовые, религиозные (похоронные).[1] С.В. Бубнов, М.М. Звягин высказали спорное мнение о многочисленности и разнообразии именно публичных мероприятий.[2]

Очевидно, что подобные суждения базируются на довольно расплывчатых формулировках ФЗ № 54 в части определения целей публичных мероприятий. В качестве таковых выступают выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Исходя из приведённых формулировок, может сложиться спорное мнение об отнесении любого массового мероприятия к числу публичных. По нашему мнению, к публичным мероприятиям следует относить лишь те, явной целью которых выступает выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований. Как связать указанные цели с содержанием, например, спортивных, религиозных массовых мероприятий, не ясно. Сказанное позволяет нам согласиться с мнением А.И. Иванова, который справедливо указывает, что ни одно религиозное мероприятие нельзя охарактеризовать как совпадающее с разновидностями публичных мероприятий по смыслу ФЗ № 54[3].

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»[4]. Это могут быть

---

[1] Деятельность нарядов милиции по охране общественного порядка и безопасности в обычных и особых условиях. М., 1996. С. 3.

[2] Бубнов С.В., Звягин М.М. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере охраны порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 6.

[3] Иванов А.О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 172-186.

[4] О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

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)»[1].

По мнению М.Н. Малеиной, к культурно-массовым мероприятиям можно отнести карнавалы, фестивали, праздничные концерты, народные гулянья, фейерверки, авиашоу и т.д[2]. Культурно-массовые мероприятия являются самыми многочисленными и разнообразными массовыми акциями. В муниципальном законодательстве можно встретить такой вид культурно-массовых мероприятий, как молодежное культурно-досуговое мероприятие, под которым понимается «мероприятие развлекательного характера с участием молодежи, проводимое в закрытых помещениях и на открытых площадках периодически или однократно»[3].

3. Религиозные мероприятия. Согласно требованиям Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»[4] это религиозные обряды и церемонии, которые могут иметь огромное количество участников. Сказанное можно подтвердить весьма красноречивым примером. Так, 1-3 сентября 2017 г., по данным ГУ МВД России по г. Москве, на праздновании Курбан-байрама возле Московской соборной мечети собралось около 300 тыс. верующих.[5]

4. Массовые общественно-политические мероприятия. Упоминаются как отдельная разновидность массовых акций в Законе Российской Федерации от 1

---

[1] Об утверждении Федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 51.02.02 Социально-культурная деятельность (по видам): приказ Минобрнауки России от 27 октября 2014 № 1356 // Российская газета (специальный выпуск). 2015. 26 янв. № 13/1.

[2] Малеина М.Н. Правовое регулирование оказания услуг по организации и проведению массовых культурно-зрелищных мероприятий в открытых общественных местах // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 34.

[3] Об утверждении Положения о порядке организации и проведения в городе Барнауле молодежных дискотек и других молодежных культурно-досуговых мероприятий: решение Барнаульской городской Думы от 2 октября 2009 г. № 187 // Вечерний Барнаул. 2009. 21 окт. № 158.

[4] О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Российская газета. 1997. 1 окт. № 190.

[5] Эхо Москвы. URL: https://echo.msk.ru/news/2047480-echo.html. (дата обращения: 01.02.2019).

апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»[1], а также в Приказе МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»[2]. М.М. Туркин к общественно-политическим мероприятиям относит конгрессы, симпозиумы, конференции.[3] Соглашаясь с позицией названного автора, по нашему мнению, к подобным мероприятиям можно отнести учредительный съезд политической партии.[4] Численность его участников может быть достаточно велика. Так, 21 ноября 2009 г. в выставочном комплексе «Ленэкспо» г. Санкт-Петербурга состоялся XI съезд партии «Единая Россия», в котором приняли участие более 600 делегатов и 2000 гостей.[5]

Приведенная выше классификация опирается на содержательную их составляющую, что доказывает высказанное нами суждение о двойственности массовых акций и наличии в их структуре многих подвидов. Например, Д.А. Коротченков по законности проведения выделяет правомерные и неправомерные массовые акции, относя к числу последних массовые действия, грубо нарушающие общественный порядок.[6] 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»[7]. Данное утверждение является более логичным, так как противозаконные групповые акции будут являться не разновидностью массовых мероприятий, а преступлением или административным правонарушением.

Интересное аргументированное мнение о спонтанных массовых мероприятиях (флешмобах) как о разновидности массовых акций высказали

---

[1] О Государственной границе Российской Федерации: закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 // Российская газета. 1993. 4 мая. № 84.

[2] Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Российская газета. 2013. 27 марта. № 65.

[3] Административная деятельность полиции: учебное пособие. М.: ДГСК МВД России, 2014. С. 632.

[4] О политических партиях: федеральный закон от 11 ноября 2001 г. № 95-ФЗ // Российская газета. 2001. 14 июля. № 133.

[5] История партии «Единая Россия». URL: http://maxpark.com/community/2730/content/951642. (дата обращения: 01.02.2019).

[6] Коротченков Д.А. Указ. соч. С. 40.

[7] Поянская И.С. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 17.

Н.М. Тюкалова и Т.А. Карпенко.[1] 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[2]. Е.А. Рязанова предлагала законодательно закрепить процедуру уведомления о проведении флешмоба.[3]

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.[4]

Массовые мероприятия отличаются завидной динамикой, изменчивостью. Постоянно возникают новые их формы, в том числе и довольно экзотические. В частности, хеппениг (англ. «происходить здесь и сейчас») – театрализованная скоротечная акция, отличающаяся ярким оформлением. Схож с хеппенингом перфоманс. Пример этого – скандально известные акции арт-группы «Война»[5]. «Стрит-пати» – фактически митинг, но с музыкальной составляющей. «Прогулки» и «живые цепочки» – эти формы протеста возникли в 2014 г.

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

Указанный плюрализм мнений связан и с пробельностью в нормативно-правовом регулировании административно-правовых отношений, касающихся массовых акций. По существу, это носит разрозненный неупорядоченный

---

[1] Тюкалова Н.М., Карпенко Т.А. Указ. соч. С. 69.

[2] Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 50.

[3] Рязанова Е.А. Правовое регулирование флешмоба // Вестник ТвГУ. 2017. № 1. С. 168.

[4] Кононов А.М., Пожидаев С.Г. К вопросу о введении в юридический оборот понятия административно-правового режима крупномасштабного массового мероприятия // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4. С. 123-127.

[5] URL: http://www.1tvnet.ru/content/show/vse-akcii-art-gruppi-voina.html. (дата обращения: 01.02.2019).

характер. Зачастую нормы отдельных нормативных правовых актов, например ФЗ № 54, применяются по принципу аналогии для регламентации иных, не являющихся публичными мероприятий, что чревато определенными сложностями в правоприменении. Например, при организации таких массовых мероприятий, как групповые молитвы, праздники, проводимые религиозными организациями.

Весьма примечательно, что многие исследователи указывали на данный недостаток и говорили о необходимости совершенствования соответствующей нормативной базы. Д.А. Балтага в своей работе «Политические свободы собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и их реализация в деятельности органов внутренних дел»[1] писал о необходимости обновления законодательства, касающегося исследуемой сферы. Схожую позицию отстаивал А.В. Сивопляс[2], весьма актуально для сегодняшнего дня высказываясь об отсутствии нормативных актов, касающихся конкретных массовых акций.

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

Регулирование общественных отношений в сфере массовых и публичных мероприятий является особенно актуальным в Российской Федерации в связи с динамизмом развития общества и всей системы государственного управления. При этом приоритетным является именно правовое регулирование, понятие, важность и значение которого рассматривались нами в данном исследовании. Основная роль в этом процессе принадлежит государству и его органам, активно включенным в сферу жизнедеятельности социума, с целью придания им оптимальной формы. Достигается это путем применения «совокупности правовых

[1] Балтага Д.А. Политические свободы собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. – С. 8.

[2] Сивопляс А.В. Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестаций (собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других публичных акций) в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1993. – 21 с.

и организационно-технических мер, используемых в сфере безопасности, представляющих собой юридико-организационный институт»[1] – правовой режим.

Бесспорно, что между понятиями «правовой режим», «административно-правовой режим», «административно-правовой режим обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях» существует устойчивая диалектическая взаимосвязь.

Правовой режим – весьма многогранная юридическая категория, исследованием которой занимались и занимаются многие ученые, в том числе ученые-административисты. Несмотря на это, единого мнения относительно сущности названного юридического явления в отечественной правовой науке не сложилось.

Одна из причин этого заключается в том, что российское законодательство буквально «пропитано» различными упоминаниями о отдельных правовых режимах.

Приведем лишь некоторые примеры. Так, главой 4 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»[2] устанавливается правовой режим имущества подопечных.

В главе 3 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»[3] закреплен правовой режим территорий традиционного природопользования.

Особенности правового режима морских портов закреплены в главе 2 Федерального закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»[4].

---

[1] Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 84.

[2] Об опеке и попечительстве: федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ // Парламентская газета. 2008. 7 мая. № 31-32.

[3] О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

[4] О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ // Российская газета. 1998. 6 авг. № 148-149.

Лесной кодекс[1] регламентирует правовой режим отдельных лесных участков. Правовой режим охраны природных объектов предусмотрен статьей 59 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»[2].

Об усилении контроля за соблюдением административно-правовых режимов идет речь в «Концепции общественной безопасности в Российской Федерации»[3].

Встречается категория «правовой режим» и в текстах решений судебных органов. Среди них можно выделить документы Конституционного Суда Российской Федерации, который указал на необходимость установления особого правового режима для транспортных средств как источников повышенной опасности[4], закрепил существование особого правового режима приобретения, осуществления и прекращения статуса судьи.[5]

Указанные примеры можно продолжать достаточно долго, но, безусловно, это подтверждает факт многообразия существующих правовых режимов.

Одно из первых теоретических осмыслений категории «правовой режим» в советской юриспруденции нашло свое отражение в трудах профессора С.С. Алексеева. Ученый под названным понятием понимал общий порядок регулирования, выражавшийся в применении комплекса правовых средств (дозволений, запретов, обязываний).[6]

---

[1] Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

[2] Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

[3] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685).

[4] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шатобы Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2012 № 836-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Желыбинцевой Маргариты Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 3 и пунктом 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статьей 3 и пунктом 1 статьи 8 Кодекса судейской этики [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2006 № 310-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. I. С. 243.

При этом по мысли названного автора, способ правового регулирования есть основа для классификации действующих режимов на общие, производные и вторичные.

Значительный вклад в общую теорию правовых режимов внес Д.Н. Бахрах, который считал, что «правовой режим – это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования»[1].

Как особый порядок правового регулирования, заключающийся в сочетании юридических средств и предназначенный для создания определенных условий для субъектов права, правовой режим определяет Н.В. Макарейко[2].

По мнению А.В. Мелехина, правовой режим – это «закреплённая законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленной цели»[3].

С точки зрения О.С. Родионова, правовой режим представлен в виде особого порядка регулирования при помощи комплекса правовых средств, обладающего определенной спецификой, «в целях беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов»[4]. Схожую позицию отстаивает Г.С. Беляева, которая рассматривает правовой режим как порядок правового регулирования, действующий в конкретной социальной ситуации и вводимый в действие по специфическим мотивам.[5]

Э.Ф. Шамсумова рассматривает правовой режим в узком и широком смыслах. В широком смысле – как «особый порядок законодательного

---

[1] Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 477.

[2] Макарейко Н.В. Административное право. Конспект лекций. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2009. С. 144.

[3] Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 2011. 624 с. URL: http://www.iprbookshop.ru/17008. (дата обращения: 01.02.2019).

[4]. Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 38.

[5] Беляева, Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. С. 15.

урегулирования деятельности, действий физических или юридических лиц в различных сферах общественных отношений», в узком – как «особе сочетание правового инструментария»[1]. В двух аспектах (динамическом и статистическом) правовой режим анализировала Г.С. Брыксина[2]. Исследователь, говоря о динамическом аспекте, имел в виду существующий комплекс юридических средств, статистический аспект – отображение степени (уровня) урегулированности общественных отношений.

И.С. Барзилова определяет правовой режим как «совокупность нормативно-правовых установлений и мероприятий, посредством которых создается особая упорядоченность правового регулирования в соответствии с поставленными в действующем законодательстве целями и задачами, обусловливающая характер взаимодействия между субъектами в рамках правоотношений»[3].

Рядом авторов проводится аналогия между политическим и правовым режимом, при этом под ними, с их точки зрения, понимается «юридико-фактическая характеристика правореализационных процессов»[4]. Целостное понятие политико-правового режима как специфического механизма правового регулирования дано Т.В. Бычек[5].

Существование самостоятельного поощрительного правового режима в теории права доказывает О.А. Шабаева, понимая под ним определенный порядок взаимодействия правовых средств, «создающих состояние общественно значимой деятельности индивидуальных и коллективных субъектов права за счет мер поощрения»[6].

Н.И. Матузов, А.В. Малько, говоря о сущности правового режима, делают акцент на его цели – «наступление желаемого социального эффекта»[7].

---

[1]. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 8.
[2] Брыксина Г.С. Проблемы теории правового режима органа государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2004. С. 13.
[3] Барзилова И.С. Понятие и юридическая природа правовых режимов // Lex russica. 2013. № 11. С. 1169-1175.
[4] Панченко В.Ю., Пикулева И.В. Реалистическое понимание правовых режимов: к постановке проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С. 15-20.
[5] Бычек Т.В. Политико-правовой режим социального государства: вопросы теории и практики в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 13.
[6] Шабаева О.А. Поощрительные правовые режимы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.
[7] Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 23.

Не ставя задач по детальному анализу приведенных выше научных мнений и не вдаваясь в этимологию, можно резюмировать, что правовой режим, исходя из теории права, можно воспринимать как систему правового регулирования в определенной сфере общественных отношений, при этом используется необходимый правовой инструментарий, что требуется для достижения конкретной цели.

Правовой режим как самостоятельная юридическая категория представлен и в административно-правовых исследованиях. Например, Т.Э. Каллагов выделяет правовой режим муниципальной службы, понимая под ним «комплексное нормативно-правовое образование, включающее в себя на основе норм административного права разноотраслевые и разноуровневые нормативные комплексы и отдельные нормы»[1]. Д.Ю. Байдаров[2] детально анализирует на страницах своей работы сущность правового режима закрытого административно-территориального образования.

В основной же своей массе ученые-административисты рассматривают категорию «административно-правовой режим» (далее – АПР) как разновидность отраслевого режима, формулируя его собственные авторские определения, раскрывая его сущность.

Особую важность и значение административно-правовых режимов, как важнейшей категории правоведения подчёркивал профессор А.В. Мартынов. Так как именно административно-правовые режимы «обеспечивают достижение установленных целей, в первую очередь обеспечения безопасности, поддержания устойчивого состояния системы публичного управления и протекающих в ней процессов»[3].

В.Б. Рушайло весьма точно указал на то, что «административно-правовой режим отличается от других отраслевых режимов тем, что основывается на

---

[1] Каллагов Т.Э. Правовой режим осуществления муниципальной службы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

[2] Байдаров Д.Ю. Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. – 22 с.

[3] Мартынов А.В. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев, М., 2017. 528 с.) // Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 158.

специфичных способах правового регулирования, базирующихся на нормах административного права»[1]. Многообразие имеющихся административно-правовых норм обуславливает и делает неизбежным многочисленность существующих административно-правовых режимов. В монографии указанного автора представлен детальный анализ правовых режимов, дана их классификация и изучены отдельные виды. Особое внимание в своих научных изысканиях В.Б. Рушайло уделял специальным административно-правовым режимам.[2]

В науке административного права можно найти целый ряд определений административно-правового режима.

Профессор Ю.А. Тихомиров считал, что административно-правовые режимы «представляют собой особый вид регулирования, в рамках которого создается и используется специфическая комбинация юридических, организационных и иных средств для обеспечения того или иного государственного состояния»[3].

И.С. Розанов указывал, что административно-правовой режим есть совокупность установленных законодательством правил, определяющих порядок деятельности граждан и юридических лиц при реализации своих прав в определенных ситуациях.[4] Схожую точку зрения высказал Н.В. Макарейко, говоря об административно-правовом режиме (в узком смысле) как о совокупности правил поведения, действующей в определенной ситуации и направленной на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.[5]

А.И. Сапожников понимал под административно-правовым режимом правила поведения, прописанные в нормах административного права, служащие

---

[1] Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: монография. М.: Изд-во «Щит–М», 2000. С. 21.
[2] Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. – 347 с.
[3] Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 304.
[4] Розанов И.С. Указ. соч. С. 85.
[5] Макарейко Н.В. Указ. соч. С. 145.

для организации взаимодействия между субъектами управления в конкретной области управленческих отношений[1].

Заслуживает внимания и позиция А.К. Муранова, представляющего административно-правовой режим как совокупность административно-правовых средств, которые применяются для воздействия на общественные отношения в конкретных ситуациях, в сфере государственного администрирования.[2]

А.А. Долгополов делает вывод, что административно-правовой режим – «это юридическая конструкция, образованная совокупностью правовых норм, согласованных по основным направлениям воздействия на регулируемые общественные отношения»[3].

С точки зрения А.Д. Благова, административно-правовой режим представляет собой целостную систему регулятивного воздействия на тех участках социальной деятельности, где необходимо обеспечение публичных интересов в рамках предмета административного права.[4]

С.С. Маилян, давая обобщенную характеристику административно-правовых режимов, подразумевал под ними «особый порядок деятельности в той или иной сфере жизни»[5].

Н.В. Лермонтова, анализируя административно-правовые режимы публичного управления, дает следующее определение: «административно-правовой режим – это установленный в законах и иных подзаконных актах специфический порядок деятельности субъектов права в разных сферах государственной жизни, где нужны дополнительные средства для поддержания требуемого состояния»[6].

---

[1] Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 47.

[2] Муранов, А.К. Административно-правовой режим оружия нелетального действия: проблемы формирования и реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 59.

[3] Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел: монография. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. С. 22.

[4] Благов А.Д. Административно-правовой режим оборота оружия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 20.

[5] Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 21.

[6] Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 35.

Д.С. Измайлов, исследуя режимы государственной службы в Российской Федерации, предложил авторское понятие административно-правового режима «как совокупности норм административного права, содержащих дозволения, запреты, предписания, с обязательным их исполнением всеми субъектами, предназначенной для установления порядка взаимодействия в конкретной области управленческих отношений»[1].

Весьма детальное развернутое определение административно-правового режима было предложено А.И. Стаховым. Профессор отстаивает административно-правовой режим с позиции информационного подхода, в «качестве комплексной категории, раскрывающей информационно-психологическое содержание современного административно-правового регулирования в Российской Федерации»[2].

На наш взгляд, наиболее оптимальной является следующая дефиниция, предложенная Ю.М. Козловым: «административно-правовой режим – это основанный на нормах административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на преодоление негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления»[3]. Аналогична позиция Н.Н. Поповой, считающей, что административно-правовой режим представляет собой специфический порядок деятельности, предназначенный для устранения неблагоприятных явлений в различных областях государственного управления.[4]

Административно-правовой режим, как любое сложное правовое явление, характеризуется набором признаков, обладает внутренней структурой. Признак, исходя из этимологии слова и его толкования, данного в словарях, есть примета, отличительная черта, по которой можно различать что-либо.

---

[1] Измайлов Д.С. Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 12.

[2] Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 19-21.

[3] Административное право / под ред. Ю.М. Козлова. С. 467.

[4] Попова Н.Н Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 39.

Емко и лаконично, опираясь на идеи Д.Н. Бахраха, признаки АПР излагает Н.В. Макарейко[1].Итак, по мысли названного автора, к таковым относятся:

– во-первых, сфера действия. АПР неразрывно связан с деятельностью органов исполнительной власти, то есть публичного управления;

– во-вторых, правовая база АПР представлена в основном нормами административного права;

– в-третьих, АПР предусматривает установление и детализацию правил поведения для всех включенных в него субъектов;

– в-четвертых, АПР предполагает введение дополнительных ограничений, возложение дополнительных обязанностей;

– в-пятых, широко применяются административные методы воздействия;

– в-шестых, вводится дополнительный контроль за поведением всех участников соответствующих правоотношений;

– в-седьмых, нарушение АПР влечет применение мер государственного принуждения.

П.Б. Музыченко дополняет признаки АПР следующими: введение в действие специальных норм, особый контроль за соблюдением правопорядка.[2]

П.В. Павлов детализирует применяемые меры государственного принуждения, подразумевая дисциплинарное и административное принуждение.[3]

А.Д. Благов как о признаке АПР говорит о большой роли индивидуальных актов в правоприменении.[4] Названным автором обосновывается и самостоятельный признак АПР – «позитивное связывание» – как направление поведения участвующих субъектов для достижения тех или иных целей.[5]

Н.Н. Попова выделяет в качестве признака АПР определенное «правовое положение физических и юридических лиц в условиях режима»[6].

---

[1] Макарейко Н.В. Указ. соч. С. 146.
[2] Музыченко П.Б. О проблемах совершенствования паспортно-визовой системы в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 13.
[3] Павлов П.В. Особые административно-правовые режимы осуществления внешнеторговой деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2012. С. 58.
[4] Благов А.Д. Указ. соч. С. 27.
[5] Благов А.Д. Сущность и особенности административно-правового режима // Право и законодательство. 2007. № 2. С. 130.
[6] Попова Н.Н. Указ. соч. С. 39.

А.Ф. Назаров, в качестве ключевого признака административно-правового режима называет, условия его введения, а именно тогда «когда цели общего административного воздействия не могут быть достигнуты в режиме обычного порядка государственного управления и текущего административно-правового регулирования»[1].

Таким образом, существующий набор признаков позволяет идентифицировать административно-правовой режим, отделить от других разновидностей правовых режимов. Вариативное сочетание признаков дает возможность определить конкретный вид административно-правового режима, его индивидуальность, понять структуру.

Вопрос о структуре административно-правового режима уже рассматривался рядом ученых, однако единого решения не получил.

Так, профессор Д.Н. Бахрах убедительно доказывает, что структура административно-правового режима включает такие элементы, как «носитель режима, режимные правовые средства, режимные правила, правовые статусы субъектов режимного регулирования, система организационно-юридических гарантий»[2].

А.И. Сапожников к составляющим АПР относит: субъекты режима, объекты режима, цель режима, принципы и полномочия субъектов режима.[3]

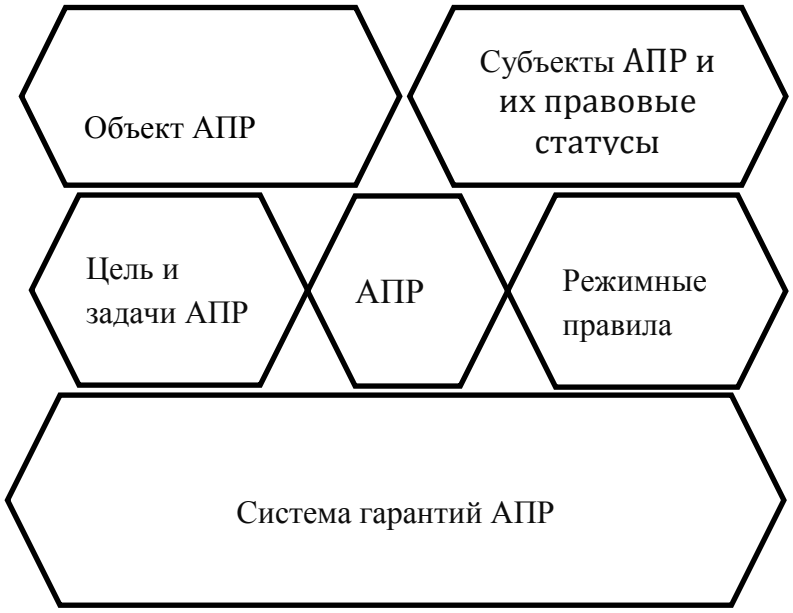
А.А. Долгополов выделяет режимные правила, разнообразные гарантии функционирования режима, правовые статусы субъектов и объектов режимного регулирования.[4]

С точки зрения О.В. Хабибулиной, административно-правовой режим представлен: целями и задачами режима; объектом – носителем режима; субъектами режима; режимными правовыми средствами; режимными правилами; системой гарантий.[5] Данный автор отвергает включение принципов в структуру АПР, так как считает, что они в неё не входят, являясь базой соответствующих

[1] Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 106
[2] Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 479.
[3] Сапожников А.И. Указ. соч. С. 48.
[4] Долгополов А.А. Указ. соч. С. 22.
[5] Хабибулина О.В. Правовой режим государственной службы // Lex russica. 2013. № 8. С. 47-56.

правоотношений. Высказанная идея кажется нам вполне обоснованной, и следует согласиться с указанным утверждением.

Резюмируя приведенные выше мнения, необходимо сказать об их концептуальной схожести и отличиях лишь в отдельных элементах, что логично в силу особенностей авторского мышления каждого из ученых. В контексте же нашего исследования наиболее оптимальной структурой АПР представляется следующая:




Многочисленные исследовательские подходы к изучению природы административно-правовых режимов делают неизбежным и многообразие их существующих классификаций. В данной работе не ставится цель анализа всего массива имеющихся классификаций, а поэтому приведем лишь отдельные из них.

По мысли некоторых авторов[1], все административно-правовые режимы делятся на два вида исходя из основных критериев: направленность и время действия. К первому виду относятся режимы, направленные на преодоление негативной ситуации, стабилизации обстановки в обществе. Второй вид представлен АПР в различных сферах государственного управления.

[1] Административное право России: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2008. С. 268.

А.И. Стахов предлагает следующие критерии классификации и виды административно-правовых режимов[1]:

1. По целевой направленности: административно-распорядительный и административно-охранительный режим.

2. По масштабу действия: федеральный, региональный, муниципальный, локальный.

3. По времени действия: постоянные и временные.

4. По содержанию регулируемых общественных отношений: отраслевые административно-правовые режимы.

5. По целям, задачам, функциям и методам органов публичной власти: функциональные административно-правовые режимы.

6. По объекту охраны: административно-правовые режимы безопасности.

Изложенная классификация основывается на особенностях «содержания современного механизма административно-правового регулирования в Российской Федерации»[2].

Несколько иную классификацию предложили Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров[3]. Их типизация основана на сфере действия соответствующего административно-правового режима, которые подразделяются: на общие, АПР в социально-экономической сфере, АПР в административно-политической сфере, АПР в сфере международных отношений.

В литературе[4] имеется также следующий вариант классификации АПР:

1. По цели действия:

– обеспечение безопасности государства (АПР государственной границы);

– обеспечение общественного порядка (лицензионно-разрешительный режим);

– достижение иных целей (санитарный АПР);

---

[1] Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 20.

[2] Там же.

[3] Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право. М., 2005. С. 44-45.

[4] Топоркова М.К. Административное право России: краткий курс лекций для бакалавров. М.: Московский городской педагогический университет, 2013. 124 с. URL: http://www.iprbookshop.ru/26443. (дата обращения: 01.02.2019).

– комплексный АПР (военного, чрезвычайного положения).

2. По подведомственности режимного регулирования:

– федеральный;

– региональный;

– местный.

3. По объекту:

– территориальный АПР (например, режим особо охраняемой территории);

– объектовый АПР (например, режим водных объектов);

– функциональные АПР (например, противопожарный режим).

4. По критерию юридических свойств:

– ординарные;

– экстраординарные.

Бесспорно, существуют и другие классификации административно-правовых режимов. Однако, как и вышеуказанные классификации, их многообразие в большей своей части оправдано существующими сферами их применения.

Таким образом, административно-режимное регулирование связано с решением многих вопросов: финансовых, экономических, налоговых, экологических и других, но в значительной степени с безопасностью, общественной безопасностью, правопорядком и общественным порядком.

Складывающаяся практика упорядочивания важнейших общественных отношений показывает, что недостаточно и детальной правовой регламентации, нужна соответствующая система гарантий их реализации. К числу таких общественных отношений относятся и правоотношения при организации и проведении массовых и публичных мероприятий.

Собственную идею о существовании административно-правового режима обеспечения порядка проведения публичного мероприятия отстаивал И.И. Ярыгин[1]. Названный режим автор трактовал как совокупность административно-правовых средств, применяемых на различных стадиях

[1] Ярыгин И.И. Указ. соч. С. 190.

подготовки и проведения публичных мероприятий. Кроме того, И.И. Ярыгин увязывал существование данного режима с деятельностью множественных субъектов. Подобная позиция нами воспринимается как несколько однобокая. Автор не раскрывает структуру режима, не называет его признаков, распространяя его действие только на сферу публичных мероприятий.

Следует принять во внимание и мнение Д.А. Коротченкова, который утверждает, что правовой режим массовых мероприятий представляет собой специальный правовой режим, определяемый совокупностью стимулов и ограничений, установленных нормами административного права.[1]

Исходя анализа вышеизложенного, административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий, применимо к теме исследования представляется нам как *установленный действующим административным законодательством порядок организации и проведения массовых акций, обеспечивающий реализацию всеми заинтересованными субъектами своего права на массовые и публичные мероприятия.*

Названный административно-правовой режим можно обобщить и выделить в соответствующем нормативном правовом акте, например, в постановлении Правительства Российской Федерации (см. приложение 3).

Следует раскрыть структуру заявленного нами административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий.

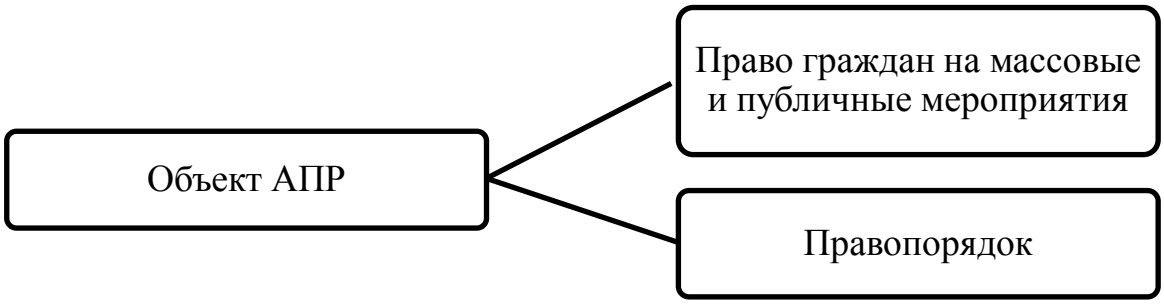
Цель данного режима – упорядочивание общественных отношений, складывающихся при реализации права граждан на массовые и публичные мероприятия, путем устранения негативных явлений в данной сфере. В.В. Ласточкин[2] отмечал, что одно из главных предназначений административно-правового режима – предупреждение противоправного поведения.

К первоочередным его задачам можно отнести: создание необходимой нормативной базы, позволяющей регламентировать столь важные правоотношения исходя из принципа оптимальности, выработку и применение

[1] Коротченков Д.А. Указ. соч. С. 82.
[2] Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана государственной границы. М., 1999. С. 55.

высокоэффективных форм и методов деятельности основных субъектов интересующих нас правоотношений, налаживание механизма взаимодействия между участвующими субъектами и др.

Одним из ключевых элементов вышеназванного АПР является его объект, который, по нашему мнению, имеет двусложный характер и представлен в следующим виде:




Всех участников (субъектов) административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий условно можно разделить на три группы:

1. Субъекты, в отношении которых устанавливается АПР (организаторы и участники АПР). К категории аффилированных субъектов можно отнести собственников, арендаторов мест проведения массовых акций.

2. Субъекты правоохранительной деятельности в рамках АПР (прежде всего полиция).

3. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, включенные в процесс обеспечения реализации права граждан на массовые и публичные мероприятия.

Общая пробельность правового регулирования общественных отношений в сфере массовых и публичных мероприятий (по крайней мере, на уровне федерального законодательства) накладывает свой отпечаток и на формирование правовых статусов участников АПР. Например, фактически отсутствует правовая

регламентация культурно-зрелищных, рекламных[1], коммерческих и иных массовых акций. Отсутствие каких-либо форм регулирования вопросов проведения названных мероприятий, в том числе и вопросов безопасности на них, подчёркивалось в пояснительной записке авторами законопроекта «Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации»[2]. При всей множественности массовых акций административно-правовыми нормами закреплены в той или иной мере лишь правовые статусы организаторов и участников публичных и спортивных массовых мероприятий.

Итак, в качестве организаторов массовых публичных мероприятий могут выступать как коллективные, так и индивидуальные субъекты.

К коллективным субъектам относятся общественные объединения, в том числе политические партии и религиозные объединения. Вместе с тем названые субъекты не должны быть ликвидированы[3], их деятельность не должна быть запрещена или приостановлена в установленном законом порядке.

Индивидуальные субъекты представлены гражданами Российской Федерации. Причем право на организацию публичных мероприятий есть исключительное право гражданина РФ. При этом гражданин РФ обязан соответствовать определенным требованиям. В частности, не должен быть признан судом недееспособным или ограниченно дееспособным, содержаться в местах лишения свободы. Также серьёзные критерии предъявляются к биографии организатора. Наличие непогашенной или неснятой судимости по ряду составов уголовно наказуемых деяний, а также привлечение к административной ответственности за определенные административные правонарушения служат основаниями непредставления лицу правового статуса организатора публичного мероприятия.

---

[1] Баранова М.В. Право и реклама (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2010. – 62 с.

[2] Законопроект № 942424-6 «Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=942424-6&02. (дата обращения: 01.02.2019).

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

Законом установлен и возрастной ценз для организаторов: 18 лет при организации демонстраций, шествий и пикетирований; 16 лет – митингов и собраний. На данную несколько алогичную двойственность возрастных ограничений указывали ряд авторов[1].

Правовой статус организатора публичного мероприятия наделен определенным набором прав и обязанностей.

Соответственно, согласно ФЗ № 54 организатор вправе:

– проводить в порядке, предусмотренном законом, публичные мероприятия;

– проводить агитацию в не запрещенных законам формах;

– наделять полномочиями отдельных участников публичного мероприятия на выполнение определенных распорядительных функций;

– собирать добровольные пожертвования, подписи, резолюции;

– использовать звукоусиливающие технические средства;

– в рамках взаимодействия требовать от представителей органов внутренних дел (полиции) удаления лиц, не выполняющих его законные требования с места проведения публичного мероприятия.

При этом организатор обязан:

– в установленном законом порядке подавать уведомление о проведении публичного мероприятия;

– информировать не позднее чем за три дня, определенные законом, органы исполнительной власти субъекта РФ, местного самоуправления о рассмотрении их предложений об изменении места (времени) проведения публичного мероприятия;

– принимать меры по соблюдению заявленных условий проведения публичного мероприятия;

– выдвигать требования к участникам публичного мероприятия по прекращению нарушений закона, общественного порядка, регламента публичного мероприятия;

---

[1] Бачурин А.Г. Возраст организатора массового публичного мероприятия // Мир науки, культуры, образования. 2015. № 1 (50). С. 239; Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6; Ярыгин И.И. Указ. соч. С. 38.

– в пределах своей компетенции обеспечивать общественный порядок, безопасность граждан, выполняя эту обязанность совместно с представителями органов власти, внутренних дел, при этом выполнять все законные требования последних;

– при совершении участниками публичного мероприятия противоправных действий приостанавливать или прекращать его;

– соблюдать предельные нормы заполняемости в месте проведения публичного мероприятия, не допускать превышения заявленного количества участников;

– не допускать повреждений имущества, собственности, газонов, кустарников, деревьев и т.п. в месте проведения публичного мероприятия;

– при прекращении или приостановлении публичного мероприятия уведомлять его участников;

– иметь отличительный знак, позволяющий его идентифицировать как организатора публичного мероприятия;

– требовать от участников соблюдения правил поведения на публичном мероприятии;

– не проводить публичное мероприятие в случае неподачи уведомления о его проведении, нарушения сроков подачи, несогласования места, времени, маршрута публичного мероприятия с уполномоченными органами.

Вышеизложенная совокупность прав и обязанностей организаторов публичного мероприятия делает его весьма значимым субъектом рассматриваемых правоотношений, что также подтверждается степенью его юридической ответственности (гражданско-правовой, административной).

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

*Организатор публичного мероприятия* – физическое или юридическое лицо, на которое в установленном законом порядке возлагаются полномочия и ответственность по организации и проведению публичного мероприятия.

Кроме организатора публичного мероприятия, обязательными субъектами являются его участники, чей правовой статус также закреплен на законодательном уровне. Каких-либо особых критериев к участнику публичного мероприятия, кроме добровольности участия, не установлено. Ими могут быть граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений. В научной литературе поднимался вопрос и о возрасте участников, включении в их число иностранных граждан. Так, Ю.А. Дмитриев говорил о необходимости закрепления минимального возраста участников публичного мероприятия – 18 лет, так как именно с этого возраста наступает полная дееспособность по российскому законодательству.[1] По нашему мнению, возраст участников должен быть не менее 16 лет, соответствуя возрасту административной ответственности, в том числе и по ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования».

Что касается иностранных граждан, то прямого запрета на их участие в публичных мероприятиях нет, так как они могут являться членами общественных или религиозных объединений. Весьма верно на этот счет высказывалась Н.Е. Таева, которая полагает, что иностранные граждане не могут участвовать лишь в мероприятиях, преследующих политические цели, поскольку не вправе быть членами политических партий[2]. Причем, по нашему мнению, такой запрет следует установить официально на законодательном уровне ввиду того, что решение политических вопросов жизни страны есть прерогатива граждан Российской Федерации.

Участники публичных мероприятий наделены ФЗ № 54 следующими правами:

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

– использовать не запрещенные законом символику, средства агитации;

---

[1] Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). 2-е изд., изм. и доп. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. 160 с.

[2] Таева Н.Е. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия // Юридический мир. 2006. № 12. С. 104.

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

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

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

– не нарушать общественный порядок и регламент проведения публичного мероприятия;

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

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

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

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

По нашему мнению, кроме организаторов и участников публичных мероприятий, следует выделять в качестве самостоятельных субъектов

собственников и (или) арендаторов мест их проведения. Так, например, в Законе Челябинской области от 29.11.2012 № 426-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия»[1] говорится о необходимости получения согласия на проведение публичного мероприятия у лица, имеющего право собственности и иные вещные права на определенную территорию. Аналогичное требование о наличии соглашения между организатором и собственником (землепользователем) земельного участка содержится в Решении Череповецкой городской думы Вологодской области от 31 января 2006 г. № 2 «Положении о порядке использования городских земель общего пользования при проведении массовых мероприятий»[2].

В законе Московской области[3] закреплена обязанность согласования организатора с собственником (арендатором) помещения при проведении публичного мероприятия в данном помещении, в том числе и условий проведения такого мероприятия. Что же касается культурно-массовых мероприятий, то, например, требование о согласовании с собственниками (руководителями) организации присутствует в Постановлении Городской управы г. Калуги от 29 июня 2012 г. № 232-п «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги по разрешению на проведение культурно-массовых мероприятий на открытых площадках территории муниципального образования «город Калуга»[4].

В федеральном же законодательстве аналогичного требования нет. Следовательно, можно констатировать, что вопрос защиты прав частных собственников при выборе мест проведения публичных мероприятий явно недостаточно урегулирован в российском праве и нуждается в отдельном самостоятельном изучении. Эта проблема, в частности, поднималась

[1] О внесении изменений в Закон Челябинской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия»: закон Челябинской области от 29 ноября 2012 г. № 426-ЗО // Законодательство Российской Федерации. URL: http://lawsrf.ru/region/documents/1131975/(дата обращения: 01.02.2019)э

[2] URL: http://www.zakonprost.ru/content/regional/11/962742. (дата обращения: 01.02.2019).

[3] О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Московской области: закон Московской области от 22 июля 2005 г. № 197/2005-ОЗ. URL: http://docs.cntd.ru/document/5811123. (дата обращения: 01.02.2019).

[4] Официальный сайт управы г. Калуга. URL: http://www.kaluga-gov.ru/node/32. (дата обращения: 01.02.2019).

Т.М. Храмовой[1], С.В. Симоновой[2]. Не вдаваясь в рассуждения о соотносимости двух конституционных ценностей: права собственности и права на массовые акции, следует сказать, что оба названных права не должны быть ограничены.

Несколько отличным субъектным составом обладают правоотношения, связанные со спортивными мероприятиями. Вопросы обеспечения безопасности и правопорядка на них всегда являются крайне актуальными, так как при их проведении всегда присутствует значительное количество людей. Особенно это видно на примере международных спортивных мероприятий, таких как чемпионат мира по футболу 2018[3]. Именно данные мероприятиях находятся на «острие террористической опасности»[4]. Создание эффективной системы обеспечения общественной безопасности на объектах спорта и организация работы с болельщиками и их объединениями – одна из ключевых задач, заявленных в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г.[5] В контексте данного исследования нас, прежде всего, интересуют субъекты заявленного выше административно-правового режима, а не все участники правоотношений в сфере спорта и физической культуры. К числу таковых относятся: организаторы официальных спортивных соревнований, собственники (пользователи) спортивных объектов, контролеры-

[1] Храмова Т.М. Право на публичное пространство: допустимы ли мирные собрания на территории частных владений? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 37-43.

[2] Симонова С.В. Юридическая фикция как прием законодательства РФ о свободе собраний и практике его применения // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 330-341; Симонова С.В. Национальный колорит судебной защиты свободы собраний: прошлое, настоящее, будущее // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 37-41.

[3] Дугенец А.С. О деятельности федеральных органов исполнительной власти по охране общественного порядка при проведении чемпионата мира по футболу 2018 года» // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. А.И. Каплунова. — Электрон. дан. (5,73 Мб). — СПб: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2019.- С. 547-553.

[4] Коркин А.В. Меры административного принуждения, применяемые в период крупных офиуиальных международных спортиных соревнований// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), — СПб, 2019.С. 151.

[5] Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 07.08.2009 № 1101-р // Собрание законодательства РФ. 2009. № 33. Ст. 4110.

распорядители и зрители. Перечисленные субъекты выделены на законодательном уровне.[1]

Закон определяет, что собственники (пользователи) объектов спорта, организаторы спортивных мероприятий являются основными ответственными лицами за безопасность и правопорядок на спортивных мероприятиях.

Собственники (пользователи) объектов спорта имеют право[2]:

– привлекать при проведении соревнований контролеров-распорядителей;

– ограничивать проход зрителей в определенные зоны;

– при назначении судом административного наказания в виде запрета на посещение мест проведения соревнований в дни их проведения не допускать на объекты спорта данных лиц.

Указанные права позволяют реализовать следующие обязанности[3]:

– обеспечивать содержание инфраструктуры безопасности объекта, в том числе систем фото (видео) наблюдения;

– разрабатывать паспорт безопасности объекта спорта, а также схему расположения помещений, мест для хранения предметов, запрещенных для проноса;

– осуществлять контроль наличия у зрителей входных билетов, документов, их заменяющих, документов, удостоверяющих личность, в том числе с использованием технических средств;

– принимать меры к обеспечению бесплатной парковки транспортных средств, в том числе специальной техники, автомобилей оперативных служб, инвалидов;

– принимать меры по информированию зрителей, участников соревнований о необходимости соблюдения правил поведения, порядка действий при чрезвычайной ситуации, эвакуации;

---

[1] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований: федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ // Российская газета. 2013. 25 июля. № 161.

[2] О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федеральный закон от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Парламентская газета.2007. 14 декабря № 178-180.

[3] О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федеральный закон от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Парламентская газета.2007. 14 декабря № 178-180.

– проводить в необходимых случаях эвакуацию зрителей и участников соревнований;

– информировать о прекращении спортивного мероприятия;

– организовывать деятельность контролеров-распорядителей;

– осматривать на предмет безопасности места проведения спортивных мероприятий.

Таким образом, права и обязанности собственников (пользователей) объектов спорта направлены на обеспечение безопасности непосредственно в месте проведения спортивных мероприятий. Особое внимание при этом уделяется техническому состоянию объекта требованиям безопасности. При этом в случае несоответствия объекта требованиям безопасности спортивное мероприятие проводиться на нем не может.

Собственники (пользователи) объектов спорта действуют в тесной взаимосвязи с организаторами официальных спортивных мероприятий, которые, в свою очередь, обладают следующими правами:

– привлекать при проведении спортивных мероприятий контролеров-распорядителей;

– обращаться в ОВД для оказания содействия при обеспечении общественного порядка и безопасности при проведении спортивных мероприятий;

– создавать штабы, комиссии для координации действий при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий;

– в целях обеспечения безопасности ограничивать проход зрителей в определенные зоны на объекте спорта;

– совместно с сотрудниками ОВД осуществлять личный досмотр, осмотр вещей, в том числе с использованием технических средств;

– не допускать на объекты спорта лиц, нарушающих установленные правила поведения, а также подвергнутых административному наказанию в виде запрета посещения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения;

– требовать от зрителей соблюдения правил поведения и общественного порядка;

– в соответствии с компетенцией принимать меры по пресечению нарушений общественного порядка и правил поведения зрителями.

Перечисленные права дают возможность действовать в рамках определённых обязанностей:

– в установленном законом порядке уведомлять территориальный орган МВД России на районном уровне о дате и времени проведения официального спортивного мероприятия;

– в целях обеспечения общественного порядка организовывать взаимодействие с заинтересованными органами власти различного уровня;

– не позднее, чем за 10 дней готовить и утверждать план проведения официального спортивного мероприятия;

– готовить необходимую документацию, касающуюся порядка обеспечения безопасности;

– за сутки до начала актом подтверждать готовность места проведения спортивного мероприятия;

– совместно с собственником (пользователем) объекта спорта проводить осмотр места проведения соревнований;

– организовывать внутриобъектовый и контрольно-пропускной режим;

– обеспечивать хранение предметов, запрещенных для проноса;

– обеспечивать деятельность контролеров-распорядителей.

Ряд обязанностей организаторов аналогичен обязанностям собственников (пользователей) объектов спорта, например такие, как контроль за доступом зрителей на объект спорта, информирование зрителей о правилах поведения и порядке действий при ЧС и др.

Следует отметить, что в последние годы значительная часть полномочий по обеспечению безопасности на спортивных мероприятиях была передана лицам, организующим их, предоставляющим площадку для их проведения. Данные изменения вполне соответствуют зарубежному опыту и оправданы масштабным

реформированием правоохранительных органов государства, прежде всего полиции. Часть полицейских функций была передана уже упоминавшимся контролерам-распорядителям, привлекаемым для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного соревнования.

Говоря о предназначении контролеров-распорядителей, Е.А. Пулов отмечал, что их главная задача – содействовать обеспечению безопасности зрителей.[1] Законом для них установлены определенные требования: наличие гражданства РФ, достижение возраста 18 лет, полная дееспособность, а также отсутствие судимости и фактов привлечения к административной ответственности по ст. 20.31 КоАП РФ (в период срока действия наказания), отсутствие медицинских противопоказаний по психическим заболеваниям, алкоголизму, наркомании, токсикомании.

В целях содействия обеспечению безопасности контролеры-распорядители имеют право:

– контролировать доступ зрителей в места проведения официальных спортивных соревнований, в том числе путем проведения совместных с сотрудниками ОВД личных досмотров, осмотров вещей;

– встречать и сопровождать зрителей до места, указанного в билете;

– ограничивать проход зрителей в определённые зоны;

– при проведении официальных спортивных мероприятий требовать от зрителей соблюдения установленных правил, общественного порядка;

– принимать меры по пресечению противоправных действий зрителей, удалению их за совершенные нарушения.

Права контролеров-распорядителей предназначены для выполнения следующих обязанностей:

– контролировать перемещение зрителей, проверять их билеты и иные документы, дающие основания для доступа на объект спорта;

---

[1] Пулов Е.А. Обеспечение правопорядка при проведении спортивных и физкультурно-массовых мероприятий // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 2. С. 22.

– информировать зрителей о правилах поведения и контролировать их исполнение;

– информировать организаторов, собственников (пользователей) объектов спорта о нарушениях общественного порядка, безопасности, правил поведения зрителями, о фактах совершения преступлений и административных правонарушений, несчастных случаях;

– в случае необходимости принимать меры по эвакуации зрителей, участников соревнований.

Изложенная выше совокупность прав и обязанностей контролеров-распорядителей подтверждает высказанный тезис об обоснованности включения их в число субъектов административно-правового режима обеспечения правопорядка на массовых мероприятиях.

Самым многочисленным субъектом, вовлечённым в соответствующие правоотношения, признаются зрители (болельщики), то есть физические лица, находящиеся в месте проведения официального спортивного соревнования, не являющиеся его участниками и иным образом не задействованные в его проведении. Именно на них направлена зрелищная часть спорта как массового мероприятия. Как следствие этого, существует необходимость правовой регламентации поведения зрителей определёнными нормами, которые закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156[1]. Названый документ устанавливает права, обязанности зрителей и порядок их поведения при проведении официальных спортивных мероприятий, а правомерность такого поведения есть показатель достигнутого уровня правопорядка. Основой же их правового статуса являются соотнесение права быть включенными в спорт как обособленную сферу общественных отношений и обязанности по соблюдению определенных правил в целях обеспечения правопорядка и безопасности.

[1] Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований: постановление Правительства РФ от 16.12.2013 № 1156 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 51. Ст. 6866.

Правопорядок на спортивных мероприятиях, как и на любых других массовых акциях, немыслим без эффективной, законной деятельности правоохранительных органов. Не умаляя роль иных органов системы правоохраны, исходя из целей данного исследования, основное внимание будет уделено полиции – важнейшему субъекту в механизме обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях, роль которой будет анализироваться во второй главе данной работы.

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

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

В рамках своей деятельности данные органы обязаны:

– подтвердить документально получение направленного организатором уведомления о проведении публичного мероприятия, при этом следует указать дату и время его получения;

– в случае изменения места или времени публичного мероприятия доводить информацию об этом до организатора, а в случае несоответствия указанных в уведомлении целей, форм, иных условий публичного мероприятия предложения об устранении несоответствий действующему законодательству;

– сообщать организатору о предельной заполняемости места проведения публичного мероприятия;

– взаимодействовать с организатором публичного мероприятия, органами внутренних дел при обеспечении общественного порядка и безопасности;

– информировать заинтересованные органы о причинах проведения публичных мероприятий, о месте их проведения;

– разъяснять ответственность за нарушения порядка организации и проведения публичного мероприятия.

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

Уполномоченный представитель названных выше органов, действуя непосредственно на месте публичного мероприятия, вправе:

– требовать соблюдения порядка его организации и проведения;

– на основания и в порядке, предусмотренном законом, принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия.

Кроме того, уполномоченный представитель обязан:

– присутствовать на публичном мероприятии;

– оказывать содействие в его проведении;

– совместно с организатором публичного мероприятия и представителем ОВД (полиции) обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан в пределах своей компетенции, в строгом соответствии с требованиями законности.

Таким образом, главная задача полномочного представителя – помощь в реализации конституционного права на массовые акции непосредственно в месте их проведения.

Подводя итог рассмотрения вопроса о правовом статусе субъектов интересующего нас АПР, следует отметить, что он сформирован взаимосвязанной совокупностью прав и обязанностей, закрепленных в основном нормами административного права. При этом субъектами являются все участники АПР, реализующие свои права на массовые и публичные мероприятия, и субъекты, оказывающие им в этом содействие. Соответственно, административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий отличается многосубъектностью участников.

Все вышеперечисленные участники изучаемых правоотношений должны следовать определенным правилам поведения – режимным правилам.

Согласимся с мнением А.А. Долгополова, который полагает, что режимные правила – это совокупность установлений, модель поведения субъектов, объектов режимного регулирования.[1]

Исходя из приведенного определения, следует, что режимные правила призваны обеспечить соответствие содержания деятельности всех участников исследуемого административно-правового режима его цели. Например, к числу таких режимных правил относятся правила поведения зрителей при проведении официальных соревнований[2], нормы, регламентирующие наполняемость мест массовых акций, и их перечень[3], правила рассмотрения уведомлений о проведении публичных мероприятий[4] и др.

Наряду с режимными правилами, как и другими составляющими, важная роль принадлежит системе гарантий реализации административно-правового режима (правовым гарантиям). Существует точка зрения о различных видах правовых гарантий режимного регулирования: юридических; организационных; информационных; материально-технических и иных.[5] Среди юридических гарантий особое место, бесспорно, занимает предусмотренная законодательством ответственность за нарушения действующих режимных правил. К числу юридических гарантий можно отнести и возможность обжалования действий и решений, нарушающих право граждан на массовые акции, что, например, закреплено в ст. 19 ФЗ № 54. Порядок такого оспаривания детально прописан в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации[6].

---

[1] Долгополов А.А. Указ. соч. С. 59.

[2] 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.

[3] Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Алтайского края: постановление Администрации Алтайского края от 20.12.2012 № 707 // Алтайская правда. 2012. 22 дек. № 398-399,

[4] Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Рассмотрение уведомлений о проведении публичных мероприятий» [Электронный ресурс]: постановление администрации г. Барнаула от 26.07.2012 № 2139. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 20.

[6] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 09.03.2015).

Организационные гарантии представлены системой органов исполнительной власти, их должностными лицами, прежде всего полицией и её сотрудниками, которые наделены соответствующими полномочиями по обеспечению правопорядка на массовых акциях.

Информационные гарантии дают возможность получения объективной информации о состоянии объекта АПР, его динамике. Это позволяет провести комплексный анализ, прогнозирование, выработать оптимальные управленческие решения, что крайне важно для деятельности ОВД.

Материально-технические гарантии включают в себя различные финансовые, технические, материальные средства, спецтехнику и т.д. Указанные средства позволяют реализовывать действующие режимные правила с определенной эффективностью.

Резюмируя вышеизложенное, следует сделать вывод о целостности административно-правового режима организации и проведения массовых и публичных мероприятий, представленной совокупностью отдельных элементов, характерных в целом для режимного регулирования общественных отношений. В общественных отношениях, складывающихся в сфере массовых акций, явно прослеживаются тенденции к институтализации, то есть обособлению в конкретных административно-правовых нормах. Таким образом, административно-правовой режим организации и проведения массовых и публичных мероприятий создает необходимые условия для благоприятного развития общественных отношений, складывающихся при реализации коллективными и индивидуальными субъектами своего права и на массовые и публичные мероприятия, тем самым делает их упорядоченными, организует и регулирует их, обеспечивает необходимой защитой. Как уже неоднократно подчёркивалось, данный режим занимает особое место именно в деятельности органов внутренних дел (полиции).

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

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

Социальная функция массовых и публичных мероприятий как раз и заключается в возможности выражения общественной активности гражданами в рамках существующего правового поля. Реализация указанной функции должна происходить в обстановке общественного спокойствия и порядка, охраняемой административно-правовым режимом. Причем данный режим, направленный на обеспечение правопорядка, вводится в действие и функционирует, путем формирования особого административно-правового механизма. Правопорядок, в таком случае, есть обязательное условие для беспрепятственного функционирования названых правоотношений. Соответственно, правовые акты, имеющие отношение к тому или иному аспекту обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях, должны быть оснащены и необходимым механизмом их неукоснительного соблюдения. Особое значение данные правоотношения приобретают в период подготовки и проведения различного уровня выборов, на что обращал внимание проф. А.С. Дугенец. В данном случае динамика состояния общественного порядка при организации соответствующих митингов характеризуется политической составляющей и может оказать существенное влияние на уровень международного авторитета высших органов государственной власти Российской Федерации.[1]

[1] См., напр.: Дугенец А.С. Административно-правовое обеспечение безопасности при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва / А.С. Дугенец // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика:

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

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

Для аргументации высказанной позиции представляется необходимым уточнить и детально исследовать термин «обеспечение правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий». Для этого указанную дефиницию необходимо разложить на отдельные составляющие, а затем синтезировать как единое понятие.

Правопорядок как философское и юридическое понятие стал предметом многих научных изысканий.

Как социально-философская категория он детально изучался профессором В.М. Артемовым. В свете его авторского видения правопорядок воспринимается как способ бытия права в социальном пространстве, позволяющий разрешать социальные конфликты правовыми средствами.[1] Как философско-правовая категория правопорядок на основе политического и социокультурного аспекта рассматривался В.В. Колосовым[2].

В отечественной юриспруденции выработано множество авторских суждений по определению рассматриваемого понятия.

В теории права данному вопросу посвящены труды Г.А. Борисова[3], А.В. Виссарова[4], В.Н. Казакова[5], П.С. Назарова[1], В.С. Нерсесянца[2], О.П. Сауляка[3]

---

Материалы V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию проф. В.В. Денисенко. Краснодар, 2016. С. 52-56.

[1] Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ: дис. ... д-ра философ. наук. М., 1999. – 353 с.

[2] Колосов В.В. Философско-политические проблемы федерализма и правопорядка: На примере России и США: дис. ... канд. философ. наук. М., 2000. – 164 с.

[3] Борисов Г.А. Теория государства и права: учебник. Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. 292 с.

[4] Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 176 с.

[5] Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 372 с.

и многих других ученых. Следует согласиться с мнением В.Н. Казакова, считавшего правопорядок фундаментальной категорией[4].

Развернутую характеристику социалистического правопорядка дает на страницах своих работ Г.С. Котляревский[5], характеризуя его в духе тогдашней идеологической мысли.

Профессор С.С. Алексеев под данным термином понимал «состояние упорядоченности общественных отношений, выражающее реальное, практическое осуществление требований законности»[6].

Малахов В.П. рассматривал правопорядок через призму законности, обеспечения прав и реализации обязанностей всеми гражданами, организациями, органами, как состояние общественных отношений.[7]

С точки зрения В.С. Нерсесянца, это «порядок взаимоотношений субъектов права в сфере правовой регуляции»[8]. Несомненное достоинство приведённых определений – их лаконичность. Согласимся с высказыванием О.П. Сауляка, считавшего, что «научная дефиниция как математическая формула должна точно и изящно фиксировать взаимоотношения между несколькими концептуальными величинами»[9].

Чуть более развернутое, но не менее емкое, определение дает профессор Л.С. Явич: «Правопорядок – состояние общественных отношений, являющееся результатом фактического осуществления юридических норм и законности, обеспечивающее беспрепятственное пользование предоставленными правами и выполнение юридических обязанностей всеми членами общества»[10]. На

---

[1] Назаров П.С. Правопорядок в условиях формирования правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 196 с.
[2] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА М, 1999. 552 с.
[3] Сауляк О.П. Сущность правопорядка: теоретико-методологическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 370 с.
[4] Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2003. С. 18.
[5] Котляревский Г.С. Правопорядок в советском социалистическом обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. 241 с.
[6] Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. I. С. 235.
[7] Малахов В.П. Право в его универсальности, особенности и конкретности: монография. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 63.
[8] Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 530.
[9] Сауляк О.П. Указ. соч. С. 27.
[10] Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. С. 240.

несомненную связь правопорядка как целостного явления, с общественными отношениями во всех сферах жизнедеятельности людей указывала Н.М. Хесина[1].

А.В. Виссаров понимает правопорядок как итог правового регулирования, формируемый всеми элементами его механизма, с точки зрения ученого, правопорядок – базис общественного порядка[2]. Солидарен с высказанным мнением П.С. Назаров, называя правопорядок сердцевиной общественного порядка.[3]

О.М. Пакус определил правопорядок как «состояние завершенности, конечности восходящего развития общественной системы, пребывание её в относительной стабильности и устойчивости»[4].

Следует отметить позицию Д.А. Керимова, считавшего правопорядок устойчивым правовым режимом, который достигается на основе права.[5] Схожую точку зрения высказывал А.В. Юдин[6], называя правопорядок воплощением права. Данный ученый обосновывает и формы правопорядка, к числу которых он относит: официальный правопорядок, стихийный правопорядок, международный правопорядок, криминальный правопорядок как альтернатива общественного порядка. Предложенные исследователем формы правопорядка, по нашему мнению, следует воспринимать скептически, так как правопорядок видится нам единым явлением, представленным в разных общественных отношениях. А криминальный правопорядок противоречит самому смыслу и духу закона, основываясь не на праве, а преступных, по своей сути, проявлениях.

А.И. Шинкарев рассматривал правопорядок как «элемент правоохранительной функции государства»[7]. Примерно аналогичную позицию о роли государства в правопорядке отстаивал Н.А. Духно, говоря о том, что

---

[1] Хесина Н.М. Административно-правовое обеспечение механизма формирования и функционирования режима законности и правопорядка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 40.
[2] Виссаров, А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7-8.
[3] Назаров П.С. Некоторые общетеоретические вопросы правопорядка // Вопросы теории государства и права. 2003. № 4. С. 142-148.
[4]. Пакус, О.М. Юридические технологии обеспечения российского национального правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. – С. 8.
[5] Керимов Д.А. Основы философии права. М., 1992. С. 81.
[6] Юдин, А.В. Формы правопорядка в современном обществе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.
[7] Шинкарев А.И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 25.

«правовой порядок формируется и функционирует под влиянием правовых норм и предписаний, изданных и одобренных государством»[1].

Не ослабевает исследовательский интерес к понятию правопорядка и в настоящее время. О.И. Короткова понимает под ним «состояние правовой упорядоченности общественной жизни, материализованный режим законности, инструмент преодоления отрицательных тенденций в российском обществе»[2].

А.В. Безруков на страницах своей монографии провел развернутый анализ дефиниции «правопорядок», называя его «первоосновой для качественной реализации положений Конституции РФ и эффективного функционирования государственных и негосударственных структур, выполняющих правотворческие, правоприменительные и правоохранительные функции»[3].

С позиции административно-правовой науки как «определенную устойчивую систему взаимосвязанных и образующих целостное единство признаков и элементов, выражающих различные уровни правовой упорядоченности общественных отношений»[4], категорию «правопорядок» рассматривает И.И. Сыдорук.

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

Во-первых, правопорядок трактуется как синоним общественного порядка (в узком смысле), такую точку зрения отстаивают Ф.Е. Колонтаевский[5], Ю.М. Козлов[6].

Во-вторых, правопорядок рассматривается как составная часть общественного порядка.[7]

---

[1] Духно Н.А. Теоретические проблемы обеспечения экологического правопорядка: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 15.

[2] Короткова О.И Правопорядок как базис социального правового государства // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 57.

[3] Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. М.: Юстицинформ, 2015. 188 с.

[4] 351.Сыдорук И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 12.

[5]. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. – 58 с.

[6] Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 1999. 320 с.

[7] Юридический энциклопедический словарь. М.: Сов. энцикл., 1984. С. 258.

В-третьих, правопорядок представляется как основа общественного порядка, позволяющего определить его содержание и сущность.[1]

В-четвертых, общественный порядок, исходя из его административно-правового понимания, может трактоваться только как правовой порядок, устанавливаемый и поддерживаемый административно-правовыми нормами.[2] Обозначенной позиции придерживается и автор данного исследования.

Резюмируя изложенное, не вдаваясь в дискуссию о правоте того или иного ученого, следует сказать, что плюрализм научных взглядов о категории «правопорядок» объясняется самим многообразием проявления права в различных общественных отношениях, а также различием применяемой методологии исследования.

Для комплексного изучения термина «правопорядок» необходимо остановиться и на его функциях и принципах. Функция (от лат. functio – «исполнение, обязанность») как многозначный термин встречается во многих источниках, присутствует на страницах разнообразных научных трудов. Для нас же он представляет интерес только в контексте конкретного изучаемого правового явления. Так, интересный анализ функции правопорядка был проведен Е.В. Рябовой. В своей работе она утверждает, что это внутренняя, постоянная и основная функция государства, выражающая его социальное назначение и служебную роль, результат взаимодействия общества и власти.[3]

В свою очередь, Ю.В. Поповым[4] выдвинута и аргументирована идея деления функций правопорядка на две субфункции: институциональную и территориальную. Институциональная субфункция реализуется, опираясь на компетенцию конкретного органа власти. Территориальная основана на разграничении полномочий органов власти определенными пространственными границами.

---

[1] Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс. М., 2004. С. 241.

[2] Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 34.

[3] Рябова Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 9.

[4] Попов Ю.В. Проблемы осуществления полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 11.

Функции правопорядка реализуются в рамках определенных основополагающих начал – принципов. Важнейшим принципом правопорядка, в том числе и при массовых и публичных мероприятиях, является принцип законности.

И.А. Краснов выделяет законность «в качестве общего принципа права, в котором синтезируется опыт развития права»[1]. Этим же автором было указано, «что законность переходит в правопорядок, она является функциональной характеристикой реализации правовых норм, а правопорядок – статичной характеристикой правореализации»[2].

Кроме названного принципа, правопорядок базируется и на иных важных началах. Принципы правопорядка исследовались Н.Н. Вопленко[3], которым они подразделяются на две группы: «а) принципы, без которых не может существовать ни один конкретно-исторический вид правопорядка вообще, или реальные принципы; б) принципы-идеалы, в существовании которых заинтересовано общество, или идеальные принципы».

К первой группе относятся: правовой характер, подконтрольность, гарантированность, стабильность. Вторая группа принципов – демократизм, справедливость, эффективность, устойчивость и прочность.

Сформулированные Н.Н. Вопленко принципы, используя метод аналогии, можно проецировать и на сферу массовых и публичных мероприятий.

Итак, кратко рассмотрим данные принципы.

Во-первых, правопорядок на массовых и публичных мероприятиях, исходя из самой формулировки понятия, носит правовой характер, будучи основанным на нормативных правовых актах.

Во-вторых, состояние правопорядка на массовых и публичных мероприятиях, его обеспечение, поддержание подконтрольно государству, его органам, включенным в качестве самостоятельных субъектов в соответствующие

---

[1]. Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 7.
[2]Там же.
[3] Вопленко Н.Н. Законность и правовой порядок: монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. С. 110.

правоотношения. Именно от их деятельности во многом зависит сам факт его существования.

В-третьих, свобода организации и проведения массовых и публичных мероприятий гарантирована государством и может быть ограничена лишь в законодательном порядке. В частности данный принцип прописан в статье 3 ФЗ № 54 «Принципы проведения публичного мероприятия».

В-четвертых, стабильность как принцип правопорядка на массовых и публичных мероприятиях проявляется в том, что данные общественные отношения являются частью обыденной общественной жизни, а не могут быть каким-либо экстраординарным явлением.

В-пятых, право граждан на массовые и публичные мероприятия и порядок на них есть одно из проявлений демократии.

В-шестых, применение правоохранительных норм в сфере обеспечения правопорядка должно основываться на принципе разумного сочетания возможности реализации права граждан на массовые и публичные мероприятия и возможного его ограничения со стороны государства.

В-седьмых, сам процесс обеспечения правопорядка должен основываться на принципе эффективности, то есть применяемые методы должны предотвращать или минимизировать негативные последствия.

В-восьмых, принцип устойчивости и прочности проявляется в том, что необходимо исключить саму возможность нарушения правил, установленных правовыми нормами, создать механизм восстановления нарушенного права.

Сформулированные принципы позволяют нам выявить сущность и содержание правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Сущности правопорядка посвящено теоретико-методологическое исследование профессора О.П. Сауляка. С позиции ученого, «сущность правопорядка заключается в том, что он, будучи одной из форм проявления социального порядка, отражает степени: а) подчиненности общественных отношений действующим юридическим предписаниям, б) устойчивости государственных и общественных институтов, функционирующих на основе

права, в) использования участниками правоотношений принадлежащих им субъективных прав, надлежащего исполнения возложенных на них юридических обязанностей, г) возможности индивидов, иных социальных субъектов адаптироваться к изменяющимся условиям правовой жизни без кардинального пересмотра ценностных ориентаций и серьезного ущерба для собственных интересов»[1].

Придерживаясь процитированного мнения, можно сформулировать сущность правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

– Массовые и публичные мероприятия являются одной из форм проявления социальной активности. Общественные отношения, складывающиеся при этом, нуждаются в упорядоченности нормами права (прежде всего, нормами административного законодательства).

– Поведение субъектов соответствующих правоотношений должно основываться на требованиях правомерности.

– Массовые и публичные мероприятия являются весьма динамично меняющимся явлением, соответственно, и процесс обеспечения правопорядка на них не может быть статичным.

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». Классическое понимание правомерного поведения как поведения, не противоречащего норме права и не нарушающего её, сформулировано С.С. Алексеевым[2]. Конечно, представленное определение носит весьма общий характер, не позволяющий увидеть его особенности в конкретных общественных отношениях.

---

[1] Сауляк О.П. Сущность правопорядка: теоретико-методологическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 14-15.

[2] Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 2. С. 168.

Вместе с тем данный термин представлен в ряде научных работ по теории и истории государства и права, его анализ позволит нам выработать собственную авторскую трактовку применимо к теме исследования.

Так, правомерное поведение как форму социальной активности общества на страницах своей работы анализировал Ж.Д. Бусурманов[1].

В.В. Оксамытный, осмысливая теоретические и методологические проблемы правомерного поведения личности, дает ему следующее определение: это деятельность в сфере социального действия права, которая заключается в его использовании, соблюдении, исполнении.[2]

Раскрывая содержание правопорядка, В.И. Гойман-Калинский справедливо отмечал, что правомерное поведение есть «поведение, которое урегулировано нормами права и достигло целей правового регулирования»[3].

Высказано мнение[4] о том, что правомерное поведение выражается во взаимоотношениях субъектов, ограниченных их правами и свободами, не противоречащих действующему праву и признаваемых справедливыми в данном обществе и в данное время. Н.И. Тюрина высказывает схожее мнение, делая акцент на деятельности индивидуальных и коллективных субъектов, их субъективных правах и гарантиях при их реализации со стороны государства.[5] Об обязательности гарантий со стороны государства при исполнении субъектами права требований правовых норм, при формулировке дефиниции «правомерное поведение» говорит Д.В. Рукавишников[6]. Стоит упомянуть, что названный автор классифицирует правомерное поведение по различным основаниям: по форме, отраслевой принадлежности, сферам деятельности и по субъектному составу.[7]

---

[1] Бусурманов Ж.Д. Социальная активность и правомерное поведение личности в советском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1984. – 200 с.

[2] Оксамытный В.В. Правомерное поведение личности: теоретические и методологические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1990. С. 59.

[3] Гойман-Калинский И.В. и др. Элементарные начала общей теории права. М., 2003. С. 491.

[4] Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: Их соотношение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 10.

[5] Тюрина Н.И. Правомерное поведение как объект юридического исследования: дис. ... канд. юрид. наук: Саратов, 2003. С. 63.

[6] Рукавишников Д.В. Современные ценности и их влияние на правомерное поведение: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 13.

[7] Рукавишников Д.В. Виды правомерного поведения // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 58.

Правомерное поведение коллективных и индивидуальных субъектов как социально значимое поведение, «предусмотренное нормами права и влекущее юридические последствия»[1], рассматривал М.В. Бондаренко. Схожую точку зрения о социальной пользе правомерного поведения, основанного на выполнении норм права, высказал Д.В. Воронин[2].

Я.В. Чайка правомерное поведение представляет как «надлежащую реализацию субъектом права правовых установлений путем совершения положительных действий в сфере исполнения, использования и применения норм права или положительного бездействия, состоящего в воздержании от действий, которые признаны правом социально вредными или опасными»[3].

Осознанное целенаправленное поведение, соответствующее нормам позитивного права, осуществляемое путем исполнения юридических обязанностей, при использовании субъективных прав и с соблюдением правовых запретов – таково мнение о правомерном поведении Н.Ю. Фроловой[4].

Резюмируя вышеизложенное и опираясь на приведенные в литературе суждения, в дефиниции «правомерное поведение» можно вычленить основные составляющие:

– это всегда действия определенных субъектов;

– данные действия базируются на нормах права;

– субъекты могут быть как коллективными, так и индивидуальными;

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

– государство выступает в качестве гаранта их реализации.

Таким образом, правомерное поведение в исследуемой сфере представляется нам как поведение коллективных и индивидуальных субъектов,

---

[1] Бондаренко М.В. Правовая культура и правомерное поведение в современном российском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 43.
[2] Воронин Д.В. Психолого-правовые аспекты правомерного поведения личности // Юридическая психология. 2014. № 4. С. 18-20.
[3] Чайка Я.В. Соотношение понятий «правомерное поведение» и «правовой нигилизм» // Российская юстиция. 2011. № 3. С. 66.
[4] Фролова Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 9.

реализующих свое право на массовые и публичные мероприятия, при соблюдении обязанностей выполнения действующих правовых предписаний.

Приведя краткую характеристику правомерного поведения как содержательной составляющей правопорядка, необходимо остановиться и на его антиподе – противоправном (или неправомерном) поведении – и дать его понятие. Это оправдано тем, что противоправные проявления, особенно если они имеют массовый характер, несут серьёзную угрозу правопорядку на массовых и публичных мероприятиях. В отечественной юриспруденции уделено определенное внимание описанию феномена противоправного (неправомерного) поведения. Так, А.М. Хужин, говоря о противоправном поведении, трактует его как «социально вредное деяние физического или юридического лица, влекущее применение правовостановительных мер, а в случаях, предусмотренных законом, – мер юридической ответственности»[1].

Сравнительно-правовой анализ правомерного и противоправного поведения позволил Е.Л. Ковалевой выделить две формы противоправного поведения: правонарушения и общественно-противоправные деяния.[2]

Наиболее предпочтительной нам представляется позиция Н.Ю. Фроловой, согласно которой неправомерное поведение – это «общественно вредное поведение, не соответствующее правовым установлениям и негативно оцениваемое государством и обществом»[3]. Н.А. Маркова подчёркивает объективный характер неправомерного поведения: «без неправомерных поступков трудно познать правомерное поведение»[4].

Таким образом, неправомерное (противоправное) поведение в сфере массовых и публичных мероприятий представляется нам как поведение субъектов соответствующих правоотношений, нарушающее действующие правовые предписания, негативно влияющее на данную сферу общественных отношений, за которое установлена юридическая ответственность. При этом большое значение

---

[1] Хужин А.М. Объективно-противоправное поведение в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. С. 42.
[2] Ковалева Е.Л. Указ. соч. С. 10.
[3] Фролова Н.Ю. Указ. соч. С. 9.
[4]. Маркова Н.А. Противоправное поведение в динамике общественного развития: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2011. С. 10.

имеют нормы законодательства, устанавливающие административную ответственность. В качестве ярких примеров можно привести следующие деяния:

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

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

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

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

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

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

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

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

Таким образом, под *правопорядком применимо к данному исследованию следует понимать упорядоченное административно-правовыми нормами и установленными юридическими принципами состояние общественных отношений, при котором граждане беспрепятственно реализуют свое право на организацию и проведение массовых акций».*

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

Согласно толковому словарю русского языка «обеспечение» представляет собой производное от глагола «обеспечить» – снабдить чем-нибудь в нужном количестве.[1]

С точки зрения Д.А. Алимова[2], термин «обеспечение» должен восприниматься двояко. С одной стороны, как деятельность по созданию оптимальных условий по реализации имеющихся у субъектов прав, с другой – результат такой деятельности.

Обеспечение правопорядка – одна из ключевых функций и задач государственных органов, в реализации которых задействованы все его органы. Изложенное можно ярко подтвердить словами В.С. Нерсисянца, убедительно доказывающего, что государство есть институт, обеспечивающий надлежащий государственно-правовой порядок решения поставленных перед ним задач.[3]

Собственную трактовку термина «обеспечение правопорядка» дает Е.В. Рябова. Автор утверждает, что обеспечение правопорядка есть «деятельность государства, направленная на создание благоприятных условий формирования правопорядка, эффективной реализации прав и свобод субъектов права»[4].

Как самостоятельное направление деятельности государственных органов это закреплено в отдельных нормативных правовых актах. Так, в ФЗ № 54 как обязательное условие публичных акций названы безопасность и правопорядок.

---

[1] Толковый Словарь Русского Языка // URL: http://www.vedu.ru/expdic/18935/(дата обращения: 01.02.2015).
[2] Алимов Д.А. Конституционное право на объединение: Механизм обеспечения и пределы ограничения: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-дону, 2001. С. 57.
[3] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 2002. С. 258.
[4] Рябова Е.В. Указ. соч. С. 9.

Обозначенная цель достигается в результате действия определённого механизма, который по правовой природе включенных в него элементов можно сформулировать как «административно-правовой механизм обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий».

Высказанное утверждение можно подкрепить словами И.Ш. Килясханова, который обоснованно считал, что «каждое отдельно взятое право или свобода гражданина должно быть снабжено соответствующим механизмом реализации»[1], в том числе право на безопасность граждан при массовых и публичных мероприятиях.

Раскрытие понятия «административно-правовой механизм обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий» невозможно, по нашему мнению, без определения терминов «механизм», «механизм обеспечения».

Этимология слова «механизм» имеет греческие корни (mechane – «машина», «орудие»). Прежде всего это физический термин, под которым в общем смысле понимается способ перехода силы в действие. В толковом словаре Ушакова механизм трактуется исходя из философского понимания, сводящего всё многообразие бытия к простым законам механики.[2] С.И. Ожегов в качестве одного из значений термина «механизм» предлагает систему, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности.[3]

Таким образом, механизм – это достаточно объемная категория, под которой понимается комплекс взаимосвязанных элементов, управляемое взаимодействие которых приводит к определенному результату.

Данный термин в различных его формулировках весьма широко представлен в теории права и отраслевых юридических науках.

---

[1] Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. – 42 с.

[2] Толковый словарь Ушакова онлайн // URL: http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=29724. (дата обращения: 01.02.2015).

[3] Толковый словарь Ожегова онлайн // URL: http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=14364. (дата обращения: 01.02.2015).

А.С. Мордовец, рассматривая теорию защиты прав человека и гражданина, доказывает объективную необходимость существования особого социально-юридического механизма.[1]

Ю.В. Анохин[2], в свою очередь, выделяет государственно-правовой механизм защиты прав и свобод личности, конструируя его как единство механизмов государства, права, гарантий и юридической ответственности, включая в него такие системообразующие компоненты, как правовая культура, правовое сознание, законность и правопорядок.

Свое видение механизма обеспечения юридической безопасности как «системы правовых средств, направленных на охрану, восстановление и защиту юридической безопасности»[3], дает И.С. Лапаев. Схожее мнение о системности правовых и социальных средств по охране, защите и восстановлении права, применимое к механизму обеспечения социальной ценности права, высказывает Н.И. Сухова[4].

Ф.Н. Удычак под обеспечением национальной безопасности понимает «систему государственных институтов, осуществляющих деятельность по поддержанию правовых и институциональных механизмов»[5].

В значительном объеме авторские дефиниции «механизм обеспечения» представлены в конституционном и муниципальном праве.

Т.О. Праницкая предлагает собственную трактовку конституционно-правового механизма обеспечения права на неприкосновенность частной жизни. Под ним она понимает «совокупность юридических норм, институций, гарантий реализации и защиты»[6] указанного права.

---

[1]. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997. С. 103.

[2]. Анохин Ю.В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 14-15.

[3] Лапаев И.С. Механизм обеспечения юридической безопасности в Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... кандид. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 83.

[4] Сухова Н.И. Механизм обеспечения социальной ценности права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 9.

[5] Удычак Ф.Н. Государственно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар,2011. С. 9.

[6] Праницкая Т.О. Конституционно-правовой механизм обеспечения неприкосновенности частной жизни: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 11.

Еще одну разновидность конституционно-правового механизма на страницах своей работы рассматривает А.Н. Филиппов. Ученый говорит о механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации как о системе органов государственной власти и предпринимаемых ими мер, направленных на устранение противоречивости правовых актов и создание условий для единообразного понимания Конституции РФ, федерального законодательства и иных нормативных правовых актов»[1].

Важность конституционно-правового механизма обеспечения государственной целостности Российской Федерации подчеркивает В.В. Уханкин, понимая под ним «совокупность нормативных правовых актов международного, федерального, регионального и муниципального уровня, необходимых для эффективной охраны взаимозависимых элементов государственной целостности»[2].

Свое авторское видение механизма обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации отстаивает Р.А. Ягудин. С его точки зрения, это «система закрепленных законом методов, способов и средств, применяемых субъектами правозащитной деятельности в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан»[3].

Анализируя реализацию права на образование лиц с ограниченными возможностями, собственную концепцию конституционно-правового механизма обосновывает М.А. Егупова. По мнению исследователя, указанный механизм представляет собой «сложную социально-правовую систему, в структуру которой включаются такие элементы, как институциональная и нормативная составляющие, методы обеспечительной деятельности, общие и специальные гарантии»[4].

---

[1]. Филиппов А.Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2013. С. 9.

[2] Уханкин В.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения государственной целостности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

[3] Ягудин Р.А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПБ, 2004. С. 14.

[4] Егупова М.А. Конституционно-правовой механизм обеспечения права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. С. 10.

Е.А. Зимин выделяет механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции, давая ему следующее определение: «сбалансированный комплекс мер нормативно-правового, организационно-управленческого и общественно-надзорного характера, направленных на формирование условий для максимально полной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности полиции»[1].

Роль механизма обеспечения прав личности в уголовном процессе, его важность и значение исследовала Л.М. Володина. Профессор трактует данную дефиницию как «систему правовых средств и методов, обеспечивающих осуществление прав личности в уголовной юрисдикции»[2].

Е.В. Лысенко исследует в своей работе уголовно-правовой механизм обеспечения задач уголовного законодательства России, понимая под ним «динамическую модель уголовно-правовых отношений, обеспечивающую задачи уголовного законодательства РФ посредством воспитания у лиц способности сдерживать себя от совершения преступлений»[3].

Не обошли вниманием различные разновидности механизма обеспечения и ученые-административисты.

И.Н. Кошелев, рассматривая вопросы комплексного противодействия коррупции и собственной безопасности в органах внутренних дел Российской Федерации, говорит о соответствующем административно-правовом механизме. По его мнению, это «совокупность правовых средств, а также управленческих решений, посредством которых снижается коррупционная угроза в деятельности органов внутренних дел, а также повышается уровень их собственной безопасности»[4].

Заслуживает внимания точка зрения Е.В. Ким, которая предлагает собственную дефиницию административно-правового механизма обеспечения

---

[1] Зимин В.С. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции: на примере США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 13.

[2]. Володина Л.М. Механизм обеспечения прав личности в российском уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 17.

[3]. Лысенко Е.В. Уголовно-правовой механизм обеспечения задач уголовного законодательства России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 8.

[4] Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6.

прав граждан в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Автор считает его «подсистемой механизма административно-правового регулирования, состоящей из системы правовых средств воздействия на общественные отношения, по поводу реализации прав граждан при возникновении ЧС»[1].

Профессор В.Е. Степенко дает авторское понятие административно-правового механизма обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации. Названный ученый конструирует данное понятие как «совокупность административно-правовых средств воздействия на исследуемые общественные отношения»[2].

С.Н. Алексеев вводит в категориальный аппарат юридической науки понятие «институционально-правовой механизм обеспечения правопорядка» как «единство правовых и организационных элементов, направленных на создание благоприятных условий для формирования и функционирования и устойчивого развития правопорядка, а также его охрану, защиту и восстановление»[3].

Концептуальное исследование механизма обеспечения правопорядка проведено И.И. Сыдоруком[4], который аргументирует многоуровневый и многофункциональный характер правопорядка, подчеркивает его системность, разрабатывает авторские принципы правопорядка.

Таким образом, анализ походов к юридической категории «механизм обеспечения» позволяет сделать следующие выводы:

Первое. «Механизм обеспечения» присутствует в понятийном аппарате многих юридических наук.

Второе. «Механизм обеспечения» представляется совокупностью, системой правовых и неправовых средств воздействия на различные объекты, в основном на различные общественные отношения.

---

[1] Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПБ, 2006. С. 11.

[2] Ким Е.В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. С. 18-19.

[3] Алексеев С.Н. Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 9.

[4] Сыдорук, И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Сыдорук Иван Иванович. – М., 2002. – 428 с.

Третье. «Механизм обеспечения» преимущественно служит для реализации конкретного права.

Четвертое. Критерии разграничения направлений действия «механизма обеспечения» заключены в правовом регулировании, в применяемых базовых нормах права.

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

Вполне логично, что административно-правовые средства, являясь правовым инструментарием реализации прав и интересов участников соответствующих отношений, представляют собой неотъемлемый элемент административно-правового механизма обеспечения правопорядка на массовых акциях.

О функциях правовых средств, которые «заключаются в достижении поставленных целей, направленных на правовое регулирование и устранение конфликтов законными, правовыми методами»[1], весьма верно высказывались Л.Р. Романовская, М.А. Соколов. При помощи правовых средств достигается разумный компромисс между интересами всех участников. В.В. Пужаев говорит о вариативности применения предусмотренного юридического инструментария (степень его «мягкости» или «жесткости») в зависимости от конкретных обстоятельств.[2]

При этом под административно-правовыми средствами, опираясь на мнение А.В. Равнюшкина[3], следует считать систему административно-правовых норм и административных процедур (действий), реализуемых уполномоченными

---

[1] Романовская Л.Р., Соколов М.А. Правовые средства защиты чести и достоинства личности: история и современность // Юридический мир. 2009. № 7. С. 57-61.

[2] Пужаев В.В. О структуре правовых режимов // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 30-36.

[3] Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9.

субъектами и оказывающих регулирующее воздействие на поведение участников в сфере массовых и публичных мероприятий. Фактически правовые средства являются основанными на законе действиями, при помощи которых достигается поставленная цель. Например, к таким действиям относятся применяемые сотрудниками полиции меры непосредственного принуждения, предусмотренные законом «О полиции»: доставление, задержание, оцепление участков местности, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия и т.д.

Как отмечено в вышеуказанном понятии данный механизм приводится в действие уполномоченными органами государства, обеспечивающими реализацию заинтересованными субъектами своего права на массовые и публичные мероприятия, и обеспечивающими правопорядок и безопасность при их проведении. При этом фактически, властные органы являются неотъемлемой частью такого механизма. И основным органом государственной власти, реализующим свои полномочия в сфере обеспечения правопорядка в общественных местах, является полиция, которая, помимо всего прочего, защищает право граждан на мирные собрания в различных формах.

Это чрезвычайно ярко проявляется в сфере массовых и публичных мероприятий, где государство в лице его органов является активным участником складывающихся общественных отношений.

Уход государства из данной сферы может привести к самым печальным последствиям. Как пример можно привести события на Украине, когда мирные акции протеста переросли в кровавые погромы, исчислявшиеся десятками жертв[1].

Именно органы внутренних дел (полиция), как субъект административно-правового механизма, во взаимодействии с иными заинтересованными органами, должны обеспечить необходимый уровень правопорядка, достаточный для свободной реализации права граждан на массовые и публичные мероприятия.

[1] Бачурин А.Г. О состоянии административно-правового регулирования порядка проведения массовых публичных мероприятий в Республике Украина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: мат-лы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения): в 3 ч. Санкт-Петербург, 2014. С. 54-58.

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

## § 1. Правовое регулирование участия полиции в обеспечении правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий

Как уже неоднократно отмечалось на страницах данного исследования, полиция является основным и традиционным субъектом в механизме обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. Так, говоря о публичных мероприятиях, профессор В.Г. Булавчик подчеркивал, что именно «руководители органов внутренних дел должны осознавать, что для стабилизации массовых протестных настроений необходимо уравновесить притязания людей и возможности государства для их осуществления»[1].

Б.М. Емельянов и Н.В. Караханов обосновано увязывали успешность в организации и проведении массовых и публичных мероприятий с образцовой деятельностью органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка.[2]

Названная выше деятельность имеет ярко выраженную правоохранительную направленность и реализуется путем принятия своевременных мер, направленных на выявление и пресечение противоправных деяний. Бесспорно, что деятельность полиции по обеспечению правопорядка на массовых акциях зависит от их вида, масштаба, значения и других факторов.[3]

---

[1] Булавчик В.Г. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях // Алтайский юридический вестник. 2015. № 12. С. 58.

[2] Емельянов Б.М., Караханов Н.В. Правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий и пути их совершенствования // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. М., 1989. 12 с.

[3] Бубнов С.В., Звягин М.М., Марьян Г.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 25.

Рассмотрим компетенцию полиции в названной сфере. В соответствии с традиционным подходом[1] компетенция представляет собой совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций. Д.Н. Бахрах под компетенцией понимал обязанности и права, связанные с осуществлением государственной власти, а также подведомственность, то есть круг вопросов, на которые распространяются властные полномочия.[2]

Исходя из процитированных определений, необходимо выделить задачи, увязав их с функциями, правами и обязанностями полиции по охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Задачи полиции в этой сфере прямо не отражены в нормах права, но их можно выделить путем анализа действующего законодательства, прежде всего ФЗ «О полиции». Однако полицейские задачи в сфере массовых и публичных мероприятий требуют конкретизации.

Во-первых, это защита жизни и здоровья граждан участвующих (присутствующих) в массовой акции. Право на жизнь и здоровье является неотчуждаемым правом каждого, прямо закрепленным в статьях 20, 41 Конституции Российской Федерации. К сожалению, массовые и публичные мероприятия в силу возрастающих рисков могут нести серьезные угрозы жизни и здоровью граждан. Давка, массовые беспорядки, силовое противостояние, могут приводить к жертвам и ранениям участников, посторонних лиц и представителей сил правопорядка. Печальный пример таких событий – кровавые события на Украине 2013-2014 гг., где во время протестных акций погибли и были ранены сотни человек. Из российского опыта следует упомянуть беспорядки, возникшие в ходе митинга на Болотной площади, где было ранено 20 сотрудников полиции[3].

---

[1] Юридическая энциклопедия / под общ. ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2005. С. 205.

[2] Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права // Известия вузов. Правоведение. 1991. № 3. С. 68.

[3] Деловая газета «Взгляд» // URL:http://vz.ru/news/2012/5/6/577687.html. (дата обращения: 01.02.2019).

Для решения названной выше задачи полиция реализует функцию защиты личности от противоправных посягательств, обеспечения безопасности граждан.[1] Термин «функция» рассматривается нами как конкретное направление деятельности полиции.[2]

В целях защиты жизни и здоровья граждан полиция обязана оказывать первую помощь пострадавшим, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии.[3] При этом полиция вправе требовать от граждан (лиц, находящихся в месте проведения массовой акции) покинуть место проведения массовой акции или оставаться в данном месте в случае, если их жизни или здоровью угрожает опасность. Следует учитывать, что опасность не должна носить мнимый характер, а должна характеризоваться наличием процессов или явлений, обладающих поражающими и разрушительными свойствами, способными нанести вред человеку, причинить ущерб его здоровью, угрожать жизни.[4] Кроме того, полицейские имеют право доставлять граждан[5] в служебные помещения полиции при возникновении непосредственной угрозы их жизни или здоровью, в случае если они не способны позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом.

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

---

[1] Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 / Российская газета. 2011. 2 марта. № 43.
[2] Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. М.: Проспект, 2012. 552 с.
[3] П. 3 ч. 1. ст. 13 ФЗ «О полиции».
[4] Медведев Е.В. «Опасность» как юридическая категория // Российская юстиция. 2012. № 12. С. 64-67.
[5] Осуществлять их принудительное препровождение.

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

Во-вторых, важнейшая задача полиции – защита прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства. Бесспорно, что «российская полиция реализует правоприменительную деятельность по самому широкому спектру вопросов, каждый из которых самым непосредственным образом касается обеспечения прав и свобод граждан»[1]. В контексте нашего исследования речь идет о защите права граждан на проведение массовых акций и участие в них[2].

Для решения данной задачи, кроме всего прочего, полиция наделена правом составления административного протокола по статье 5.38 КоАП РФ за воспрепятствование организации, проведению публичных мероприятий либо участия в них, а также за принуждение к участию в них. Соответственно, полиция обязана пресекать данные противоправные деяния. Анализ практики применения статьи 5.38 КоАП РФ в деятельности полиции выявил определенные сложности[3] и необходимость совершенствования самой конструкции названной статьи. Ведомственная статистика МВД России[4] показывает, что статья 5.38 КоАП РФ практически не применяется.

---

[1] Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 798.

[2] Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований рассматривалось в диссертациях И.С. Полянской, И.С. Колосова.

[3] См.: 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, 2016. С. 101-103.

[4] Статистическая форма «1-АП». По данным ЦСИ ГИАЦ МВД России.

| Год | Количество составленных протоколов | Количество принятых решений | Количество прекращенных материалов дел об административном правонарушении | Субъекты административной ответственности | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | граждане | должностные лица |
| 2012 | 33 | 10 | 23 | 9 | 1 |
| 2013 | 58 | 1 | 57 | 58 | |
| 2014 | 6 | 2 | 4 | 6 | |
| 2015 | 15 | 1 | 14 | 1 | |
| 2016 | 38 | 17 | 21 | 38 | |
| 2017 | 60 | 18 | 42 | 60 | |
| 2018 | 20 | 11 | 9 | 20 | |

Судебная практика (см. приложение 4) показывает, что основным субъектом правонарушения по ст. 5.38 КоАП РФ, исходя из вынесенных судебных постановлений, являются должностные лица местных органов власти, которые необоснованно не согласовывают проведение публичного мероприятия.

Анкетирование сотрудников полиции по проблематике применения статьи 5.38 КоАП РФ показало, что более 50% сотрудников не знают о наличии статьи 5.38 КоАП РФ и не применяют данную норму. В качестве причин были названы следующие:

1. Жалобы на действия должностных лиц в полицию не поступают.

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

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

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

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

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

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

В-третьих, полиция должна противодействовать преступности, то есть уголовно наказуемым деяниям, предусмотренным Уголовным кодексом Российской Федерации. Кроме множества общеуголовных преступлений, которые могут иметь место на массовых и публичных мероприятиях, в качестве специализированных составов можно выделить такие деликты, как «массовые беспорядки» ст. 212 УК РФ, «неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» ст. 212.1 УК РФ. Если массовые беспорядки как преступление уже нашли своё отражение в уголовной статистке, то по ст. 212.1 УК РФ имеется единственный пример – нашумевшее дело оппозиционера Ильдара Дадина. Причем состав данного преступления образуется при наличии фактов привлечения виновного лица к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ более двух раз в течение 180 дней.

В рамках решения задачи по противодействию преступности на полицию возложена функция по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, розыску и задержанию лиц, их совершивших. Для этого полиция наделена полномочиями на осуществление оперативно-разыскной деятельности, то есть правом на проведение оперативно-разыскных мероприятий, в целях

защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств[1]. В свою очередь, одно из оснований проведения оперативно-разыскных мероприятий – признаки подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также данные о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дел.

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

Само проведение личного осмотра граждан и их вещей предполагает возможное участие организаторов публичных мероприятий, контролеров-распорядителей на спортивных мероприятиях, а также частных охранников. При этом сам термин «личный осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей» в законодательстве не закреплен, процедура его проведения нормами права не урегулирована. Предполагается, что речь идет не только о визуальном осмотре лиц и находящихся при них вещей, но и об открытии ручной клади, распахивании верхней одежды. Логично, что применение названной меры требует наличия каких-либо фактических оснований[2], документально не оформляется. По нашему мнению, термин «личный осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей» фактически не отражает саму суть процедуры. На несовершенство данной нормы

[1] См.: ст. 1 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
[2] Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. - 552 с.

указывали Л.А. Копенкина, А.А. Смирнов, обращая внимание, что в административном праве отсутствует такое понятие, как личный осмотр.[1]

Так, слово «осмотр» в словаре русского языка С.И. Ожегова изложено следующим образом: «смотр, оглядывание»[2], то есть без физического воздействия, лишь визуально. Однако 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 (ст. 27.7 КоАП РФ) очевидны. По нашему мнению, здесь большее сходство можно проследить в таких процедурах, как наружный досмотр[3], досмотр пассажиров, багажа[4].

[1] Копенкина Л.А., Смирнов А.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. 2015. № 4. С. 92-96.

[2] Толковый словарь русского языка онлайн. URL: http://ozhegov-online.ru/slovar-ozhegova/osmotret/20332/(дата обращения: 01.02.2015).

[3] См.: п. 266 Приказа МВД России от 29.01.2008 № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции»).

[4] Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров: приказ Минтранса России от 25.07.2007 № 104 // Российская газета. 2007. 17 авг. № 180.

*Сравнительный анализ личного осмотра граждан, находящихся при них вещей, личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, наружного досмотра, досмотра пассажиров и багажа*

| Процедура | Личный осмотр граждан, находящихся при них вещей | Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице | Наружный досмотр | Досмотр пассажиров и багажа |
|---|---|---|---|---|
| *Цель* | Обеспечение безопасности на массовых акциях | Обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения | Обеспечение безопасности сотрудников полиции и граждан | Обеспечение авиационной безопасности |
| *Субъекты, уполномоченные на проведение* | Сотрудники полиции, организаторы публичных мероприятий, контролеры-распорядители, частные охранники | Только должностные лица, указанные в статьях 27.2, 27.3 КоАП РФ | Сотрудники полиции | Сотрудники службы авиационной безопасности |
| *Наличие понятых* | Нет | Два понятых одного пола с досматриваемым | Нет | Нет |
| *Процессуальное оформление* | Нет | Протокол | Нет | Нет |

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

Кроме проведения предупредительных мероприятий, к которым относится личный осмотр граждан и находящихся при них вещей, полиция обязана пресекать административные правонарушения, совершаемые как в месте проведения массовой акции, так и на прилегающей территории. К таковым

прежде всего относятся правонарушения, связанные с нарушением законодательства о массовых и публичных мероприятиях. Компетенция должностных лиц полиции по составлению протоколов об административных правонарушениях и применению административного задержания определяется ведомственным нормативным правовым актом[1].

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

В-пятых, на полицию возложена задача по охране собственности. Именно полиция обязана пресекать факты хищения либо повреждения имущества. Так, угроза повреждения имущества физических или юридических лиц является основанием прекращения, в том числе и принудительного, публичного мероприятия[2]. Негативные примеры погромов имущества во время массовых акций, к сожалению, имели место в современной истории России. Подобные факты полиция имеет право пресекать путем применения всего арсенала предусмотренных законом мер принуждения, вплоть до применения огнестрельного оружия, на предусмотренных законом основаниях.

Таким образом, рассмотренные задачи полиции должны решаться комплексно на всех этапах полицейской деятельности по обеспечению правопорядка на массовых и публичных мероприятиях[3]. Все этапы

---

[1] Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, (дата обращения: 20.10.2017).

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

[3] Этапы организации деятельности подразделений полиции во время массовых и публичных мероприятий традиционно рассматриваются в учебной литературе по административной деятельности органов внутренних дел. Например, Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная : учебник / Департамент кадрового обеспечения МВД России. - М. : ЦОКР МВД России, 2009. - 552 с.; Административная деятельность полиции [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ю.Н. Демидов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 527 c. – 978-5-238-02511-7. – Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/66246.html (дата обращения: 20.10.2017).
Административная деятельность полиции. Ч. Общ. : учебное пособие / под ред. О. И. Бекетова. - Омск : Омская академия МВД России, 2015. - 312 с.; Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 724 с.; Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности [Электронный ресурс] : учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.В.

характеризуются принятием многоплановых управленческих решений, привлечением значительного количества сил и средств.

***Подготовительный этап.*** Данный этап начинается с получения информации о проведении массовой акции до момента выдвижения на место её проведения.

На данном этапе анализируется информация, указанная в уведомлении, направленном в местные органы власти. Уточняются данные о месте, времени, количестве участников массовой акции. Немаловажно проверить личность организатора на соответствие требованиям закона, в том числе на предмет привлечения к уголовной, административной ответственности.

В случае подготовки к проведению протестной массовой акции «активный, «наступательный» поиск оперативно значимой информации о проведении протестных публичных мероприятий дает возможность не допустить развития групповых нарушений общественного порядка и последующее перерастание их в массовые беспорядки»[1].

На этапе подготовки обязательно обследуется место проведения массовой акции и прилегающая территория. В ходе рекогносцировки местности могут привлекаться служебные собаки, использоваться специальная техника. При этом фиксируются особенности территории, маршрутов передвижения транспорта и пешеходов, определяются точки сбора, порядок передвижения и размещения людей (как участников массовой акции, так и личного состава полиции). Определяются стоянки транспорта, выясняется необходимость изменений в организации движения транспорта и пешеходов, а также границы зон безопасности, секторов и участков несения службы сотрудниками полиции. Устанавливается возможность организации пропускного режима, например, путем выставления турникетов, ограждений, рамок металлоискателей.

---

Байгажаков [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 463 c. – 978-5-238-02364-9. – Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/74899.html( дата обращения: 20.10.2017).

[1] Елагин А.Г., Гугунский А.Н., Чистобородов И.Г., Тулев В.О., Семенистый А.В., Ларионов Б.И., Филиппов М.Д. Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения протестных публичных мероприятий: методические рекомендации / под ред. А.В. Мельникова. М., 2016. С. 128.

На основании данных, полученных в ходе рекогносцировки, готовится приказ об осуществлении охраны общественного порядка и общественной безопасности на массовой акции. В приказе прописываются: дата и время планируемой массовой акции, состав оперативного штаба, предписывается подготовка соответствующего плана.

Развернутый план обеспечения правопорядка и безопасности предусматривает: регламент проведения массовой акции, место, время, предполагаемое количество участников, зрителей, границы охраняемой территории, расчет сил и средств привлекаемых сотрудников полиции, ответственных должностных лиц, схему связи и управления. При необходимости, в зависимости от сложности, масштабности акции указанный план может дополняться и другими пунктами. К плану могут приобщаться схемы, карты, таблицы, пояснения и т.д.

В.Т. Болотников аргументировано доказывал, что, «практика охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий свидетельствует о том, что даже незначительное ослабление контроля за реализацией плановых мероприятий может не только повлечь за собой осложнение оперативной обстановки на том или ином участке работы, но и поставить под угрозу выполнение всей поставленной задачи»[1].

Само планирование деятельности полиции осуществляется двумя способами в рамках общих требований приказа МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации»[2].

Во-первых, путем подготовки согласованных планов служб и подразделений полиции, в которых намечаются отдельные виды работ, координируемых по цели, времени, месту и т.д. Например, план работы уголовного розыска с мероприятиями по «оперативному прикрытию» конкретной

[1] Болотников В.Т. Планирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. М., 1988. С. 29.
[2] Приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. 23.03.2018) // Текст приказа официально опубликован не был.

массовой акции или план службы участковых уполномоченных полиции с намеченными профилактическими мероприятиями общего характера.

Во-вторых, разработка единого плана, утверждаемого начальником территориального органа МВД России, в зоне обслуживания которого проводится массовая акция.

Конкретный способ планирования определяется начальником территориального органа МВД России.

Следует подчеркнуть, что именно начальник территориального органа МВД России и является основным субъектом организации комплексного использования сил и средств полиции при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях. Чрезвычайную важность и значимость организационной функции руководителя ОВД в своем исследовании подчеркивал А.В. Васев[1].

Названное должностное лицо определяет и уточняет задачи, которые необходимо решать каждому подразделению полиции, осуществляет процесс взаимодействия между ними. Он осуществляет непосредственное руководство совместной работой служб и подразделений полиции, контролирует ее выполнение и достигнутые результаты. При этом начальник территориального органа МВД России несет ответственность за состояние правопорядка на массовой акции, проводимой на его территории. Так, руководитель территориального органа по субъекту Российской Федерации взаимодействует по вопросам обеспечения правопорядка с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководителями иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, участвует в работе координационного совещания по обеспечению правопорядка в субъекте Российской Федерации.[2]

---

[1] Васев А.В. Организационная функция министра внутренних дел, начальника ГУВД, УВД субъектов РФ: дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. – 200 с.

[2] Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 22.12.2016).

Согласно утверждённому начальником территориального органа МВД России плану создаются специализированные группы из числа сотрудников органов внутренних дел (полиции), предназначенные для выполнения конкретных задач по обеспечению правопорядка и безопасности.

К охране правопорядка на массовых акциях привлекаются следующие подразделения полиции:

– наряды патрульно-постовой службы полиции;

– подразделения ГИБДД;

– оперативно-разыскные подразделения полиции;

– участковые уполномоченные полиции и инспектора по делам несовершеннолетних;

– полицейские подразделения территориальных органов Росгвардии.

Кроме того, в зависимости от ситуации могут привлекаться иные подразделения органов внутренних дел, задействованные в охране общественного порядка в составе комплексных сил. Например, курсанты и сотрудники образовательных организаций МВД России.

Обязательным элементом на этапе подготовки являются тренировки и инструктажи личного состава, отрабатывается организация взаимодействия подразделений полиции. В случае необходимости проводятся специальные занятия, на которых изучаются требования нормативных правовых актов, регламентирующих порядок организации и проведения массовых акций, порядок тактических действий сотрудников полиции.

Одна из важнейших задач подготовительного этапа – расчет сил и средств полиции, задействованных в обеспечении правопорядка.

Существует ряд способов расчета сил и средств полиции, необходимых для эффективного решения оперативно-служебных задач.

1. Использование собственного практического опыта руководящих сотрудников полиции, ответственных за организацию несения службы. При этом учитывается оперативная обстановка на территории проведения массовой акции.

2. Нормы положенности выхода личного состава полиции, задействованного в системе единой дислокации.

3. Нормативные установления, прописанные в ведомственных приказах, инструкциях.

Кроме того, следует учитывать, характер и особенности проводимых массовых акций, в том числе и предполагаемое количество участников, их возраст, режим организации дорожного движения, особенности местности, на которой проводится массовая акция. Не стоит забывать о погодных и климатических условиях и о времени проведения массовой акции. Принимается во внимание и техническая оснащенность полицейских подразделений, их обеспеченность средствами связи, подготовленность личного состава полиции.

Профессионально проведенный расчет сил средств необходим для создания наиболее оптимальной полицейской группировки.

Этап подготовки может дополняться таким мерами, как усиление контроля за условиями хранения оружия гражданами и организациями (особенно на территории, прилегающей к месту массовой акции), проверками лиц, склонных к совершению преступлений, различными комплексными операциями. Как правило, особенно в случае проведения крупномасштабных мероприятий увеличивается плотность нарядов полиции, обследуются объекты жизнеобеспечения и особой важности. Активизируется работа по контролю за иностранными гражданами, соблюдению правил паспортно-регистрационного режима.

Таким образом, подготовительный этап заключается в комплексе действий, направленных на устранение возможных негативных явлений до и во время самой массовой акции. Кроме того, в рамках названного этапа осуществляется подготовка личного состава полиции, что необходимо для качественного выполнения возложенных на полицию оперативно-служебных задач.

Подготовительные мероприятия предшествуют ***исполнительному этапу,*** который заключается в осуществлении действий нарядами полиции и управлении ими непосредственно при проведении массовой акции до её полного завершения.

Названный этап является основным и начинается с прибытия полицейских сил на место проведения массовой акции.

На данном этапе проводится:

1. Ограничение движения транспорта и пешеходов по заранее утвержденному плану. Данные действия, как правило, осуществляются сотрудниками ДПС ГИБДД[1]. Для этого выполняются распорядительно-регулировочные действия, организуются альтернативные маршруты. Обеспечивается беспрепятственный проезд спецтранспорта и кортежей. Особое внимание сотрудники ДПС должны уделять пресечению попыток несанкционированного проезда транспорта в зону проведения массовой акции. Сказанное является крайне актуальным в свете трагических событий в Западной Европе, где под колесами грузовиков под управлением террористов погибли десятки людей.

Например, 14 июля 2016 г. в Ницце во время массовых гуляний в честь праздника День взятия Бастилии грузовик врезался в скопление людей, которые собрались смотреть праздничный салют. В результате данной террористической атаки погибло 85 человек, в том числе две гражданки Российской Федерации. Преступник был застрелен сотрудниками полиции.

19 декабря 2016 г. в Берлине многотонный грузовик с прицепом совершил наезд на посетителей рождественской ярмарки. В результате данной трагедии погибли 12 человек.

17 августа 2017 г. совершена террористическая атака с использованием микроавтобуса в месте массового скопления туристов на улице Рамбла в Барселоне. В результате данного происшествия инцидента 13 человек погибли, более 100 пострадали, из них одна россиянка[2].

К сожалению, подобная ситуация может повториться и в России. Так как традиционно в большинстве своем сотрудники полиции, осуществляющие

---

[1] Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 09.10.2017 (дата обращения: 22.12.2018).

[2] https://ria.ru/20180407/1518149873.html(дата обращения 06.06.2018).

непосредственную охрану правопорядка на массовом мероприятии, несут службу без оружия.

Однако, в настоящее время только сотрудникам войск национальной гвардии дано право на применение огнестрельного оружия при массовом скоплении граждан в «целях предотвращения (пресечения) террористического акта, освобождения заложников, отражения группового или вооруженного нападения на важные государственные объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, охраняемые войсками национальной гвардии, и на собственные объекты войск национальной гвардии»[1].

Некоторые исследователи[2] предлагают пойти еще дальше и принять отдельный закон, позволяющий полиции применять оружие в толпе для пресечения крайних экстремистских проявлений, таких как террористические акты или захват заложников.

Кроме того, в Государственную думу внесен законопроект (да настоящего времени не принятый) наделяющий сотрудников полиции правом на применение огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, для пресечения террористического акта[3].

Профессор А.И Каплунов предлагает вообще исключить норму, запрещающую применять оружие при значительном скоплении людей, из федерального закона «О полиции»[4].

Учёный аргументирует свою позицию тем, что данная норма может трактоваться по-разному, кроме того она ограничивает право сотрудников полиции на самооборону, и позволяет вменить полицейскому в вину вред, причинённый выстрелом третьим лицам, даже тогда, когда имел место казус.

Однако нам представляется оптимальным следующее решение, необходимое для повышения эффективности деятельности полиции по

---

[1] Ст. 21 федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».
[2] Скребец Е.С. Некоторые проблемы административно-правового регулирования противодействия экстремистской деятельности // Административное право и процесс. 2018. № 8. С. 47-50.
[3] http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/636E5C39CA26E2A3432580FF003E7C9A/$File/147239-7_11042017_147239-7.PDF?OpenElement (дата обращения: 20.10.2017).
[4] Каплунов А.И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018.С. 138.

обеспечению безопасности граждан в зоне массовой акции. Требуется дополнить основания, разрешающие применение огнестрельного оружия. Так, ч. 3 ст. 23 ФЗ «О полиции», на наш взгляд, нуждается в оптимизации. Её следует дополнить пунктом 1.1) в следующей редакции: «*для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо невыполняет требование сотрудника полиции об остановке и пытается проехать в зону проведения массового или публичного мероприятия, создавая угрозу жизни и здоровью граждан».*

2. Зона проведения массовой акции оцепляется с целью недопущения нахождения на ее территории лиц в состоянии опьянения, имеющих при себе спиртное, наркотики, оружие, предметы, вещества, запрещенные к проносу на место осуществления массовой акции.

Сотрудникам полиции следует обращать внимание на попытки прохода определенных лиц, которым запрещено находиться на массовых акциях.

Так, подобный запрет может устанавливаться в отношении лиц, находящихся под административным надзором[1]. Такая ограничительная мера может касаться как любых массовых мероприятий, так и тех из них, посещение которых и участие в которых, по мнению суда, будут препятствовать достижению целей наказания[2].

Конечно, контроль за исполнением названного запрета, особенно при отсутствии пропускного режима на объекте проведения массовой акции, сопряжен с определенными сложностями, так как невозможно установить личность каждого, кто присутствует на месте массовой акции без тотальной проверки документов, что, естественно, не проводится.

Выход из данной ситуации возможен путем осуществления определенных тактических действий. Так, сотрудникам полиции, несущим службу по охране правопорядка в месте массовой акции, при проведении инструктажа должна быть предоставлена информация в виде списков с фотографиями о лицах, в отношении

[1] П. 2 ч. 1 ст. 4 ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».
[2] О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 № 58 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 2 (февраль).

которых установлен запрет на посещение массовых мероприятий. Выявив нарушение названного запрета, сотрудники полиции имеют право удалить данное лицо с места проведения массовой акции и составить протокол об административном правонарушении по статье 19.24 КоАП РФ.

Кроме того, в качестве превентивной меры в отношении поднадзорных с определенными запретами на перемещение целесообразно применение технических средств контроля за их передвижением, например электронных браслетов слежения. Для этого, кроме неизбежных финансовых затрат, должна быть сформирована соответствующая правовая база. В частности, в федеральный закон «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» должна быть включена норма, позволяющая использовать средства технического контроля за поднадзорными.

Кроме запрета на посещение массовых мероприятий для поднадзорных, в российском законодательстве присутствует запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, применяемый в качестве административного наказания, предусмотренного статьей 3.14 КоАП РФ. Данный вид административного взыскания применяется в качестве санкции за нарушения правил поведения зрителей и может устанавливаться по решению суда на срок от 6 месяцев до 7 лет. Ведение списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий, осуществляется полицией на основании ведомственного нормативного акта[1].

Подобные запретительные меры действуют и в зарубежных государствах. Так, Спортивным кодексом Франции предусмотрена ответственность за незаконное проникновение на объект спорта при проведении официального соревнования в виде лишения свободы сроком на 1 год, со штрафом до 15000

[1] Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: приказ МВД России от 14.01.2014 № 14. URL: http://lawru.info/dok/2014/01/14/n132444.htm. (дата обращения: 01.02.2019).

евро[1]. Полиция Германии обладает правом запрещать посещение спортивных объектов, лиц, причастных к футбольному хулиганству[2].

Таким образом, запретительные меры, применяемые в отношении отдельных категорий граждан, необходимы в качестве превентивной меры, применение которой направлено на лиц, склонных к совершению правонарушений, чьё деструктивное поведение может являться одним из дестабилизирующих факторов, влияющих на состояние правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

3. В зоне проведения массового или публичного мероприятия и на прилегающей территории согласно плана-расстановки выставляются посты, патрули, организуется работа указанных и иных видов нарядов полиции.

Наряды полиции задействуются при увеличении масштабов проводимого мероприятия. Например, при проведении такой массовой акции, как «День города», наибольшая плотность нарядов полиции достигается в вечернее время с увеличением количества участников массовой акции.

4. Сотрудники, несущие службу, должны наблюдать за состоянием оперативной обстановки, реагировать на её изменения, своевременно пресекать противоправные деяния, оказывать помощь другим нарядам. При изменении, осложнении оперативной обстановки немедленно докладывать ответственным лицам.

При проведении массовой акции сотрудники полиции должны находиться в месте, определенном в плане, знать и профессионально выполнять поставленную задачу. Кроме того, сотрудники полиции (это могут быть отдельные специально обученные офицеры), работая в большой массе людей, должны обращать внимание на поведение участников массовой акции, владеть технологией профайлинга, то есть «системой предотвращения противоправных действий путем выявления потенциально опасных лиц на основе невербальной и

[1] Соловьев А. Правовой режим обеспечения безопасности в спорте. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-rezhim-obespecheniya-bezopasnosti-v-sporte. (дата обращения: 01.02.2019).

[2] Астапенко П.Н. Спортивная безопасность и спортивные угрозы: концептуальные основы и превентивная деятельность полиции. На примере полиции земли Северный Рейн – Вестфалия, ФРГ // Закон и право. 2014. № 1. С. 22-26.

оперативной диагностики»[1]. По нашему мнению, такие сотрудники должны в обязательном плановом порядке присутствовать в месте проведения массовой акции, а от МВД России требуется подготовить таких специалистов для территориальных органов.

Сотрудники полиции, используя методы профайлинга, должны обращать особое внимание на поведение людей, отличное от других, например изменение ритма при движении в процессии, проявление агрессии к другим гражданам и т.д. Причин изменений в поведении людей может быть множество. Это и состояние опьянение, и проблемы с самочувствием, а может быть и подготовкой к совершению преступления. Например, характерной особенностью поведения террористов-смертников может быть ярко выраженное немотивированное возбуждение.[2]

Таким образом, применение технологии профайлинга при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях будет позволять сотрудникам полиции отслеживать изменения в поведении людей, устанавливать причины таких изменений, предотвращая тем самым противоправные деяния, в том числе и экстремистской, террористической направленности.

При выявлении противоправных деяний сотрудники полиции вправе применять меры пресечения, осуществляя принудительный вывод правонарушителей, их задержание, документирование противоправных действий. Осуществляя данные действия, сотрудникам полиции необходимо действовать, принимая во внимание настроение толпы, чтобы не вызвать отрицательной реакции других участников массовой акции и не допустить возможных массовых беспорядков.

О выявленных нарушениях общественного порядка и принятых к ним мерах сотрудники полиции докладывают в оперативный штаб, который является основным органом управления и организации взаимодействия на месте проведения массовой акции. При штабе формируются специализированные

[1] Кудин В.А., Статный В.М. Профайлинг в деятельности органов внутренних дел: от теории и методологии к практике // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3. С. 4.
[2] Смирнов В.Н. Примерный психологический портрет террориста-смертника // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 4. С. 16.

группы, ответственные за конкретные направления деятельности: связь, работу с задержанными, организацию дорожного движения, противопожарное состояние, тыловое обеспечение и т.д. Роль и значение оперативных штабов на массовых мероприятиях подчеркивали О.Б. Воронов, В.И. Косяченко[1].

Совместно с сотрудниками полиции в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий могут участвовать добровольные народные дружины и внештатные сотрудники полиции по приглашению их организаторов[2]. Подготовка граждан к охране общественного порядка осуществляется в форме инструктажа. Порядок его проведения закреплен в Приказе МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи».

Народные дружинники при участии в охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях имеют право:

– требовать прекратить противоправное деяние;

– принимать меры по охране места преступления или административного правонарушения, принимать меры, обеспечивающие сохранность вещественных доказательств;

– оказывать содействие сотрудникам полиции при выполнении ими своих должностных обязанностей;

– применять физическую силу по основаниям и в порядке, закрепленном федеральным законом.

Конечно, наиболее часто народными дружинниками реализовывается право требования о прекращении противоправного деяния.

Заметим, что требование о прекращении противоправного деяния как право народного дружинника аналогично праву полиции Российской Федерации, закрепленному в пункте 1 части 1 статьи 13 ФЗ «О полиции». Причем невыполнение законных требований народного дружинника или внештатного

---

[1] Воронов О.Б., Косяченко В.И. Организация ОВД при проведении массовых мероприятий // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2009. № 4 (11). С. 56-63.

[2] Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Российская газета. 2014. 4 апр. № 77.

сотрудника полиции образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.35 КоАП РФ. В контексте изложенного можно сделать вывод о наделении граждан, участвующих в охране общественного порядка, определенными полицейскими функциями. Профессор Ю.Е. Аврутин, не отрицая возможности участия граждан в охране общественного порядка, справедливо указывает, что направления, формы и методы такого участия должны иметь четкие нормативно-правовые основания[1].

Народные дружинники, участвующие в охране общественного порядка, имеют право на применение физической силы в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Однако им прямо запрещено применять физическую силу для пресечения правонарушений, доставления правонарушителей в полицию. По нашему мнению, подобная формулировка закона делает фактически невозможным законное применение силы народными дружинниками. Как итог, дружинники выступают в качестве свидетелей или понятых, имея возможность лишь довести до сотрудника полиции информацию о выявленном правонарушении, являясь при этом статичными наблюдателями.

Достаточно интересный опыт привлечения граждан к охране общественного порядка сформировался в США. Так, в Нью-Йорке ещё с 1973 г. действует организация вспомогательной полиции (Auxiliary Police Officers)[2]. Граждане, задействованные в составе вспомогательной полиции, получают форму, практически аналогичную форме штатных полицейских, несут службу в специальных патрульных автомобилях. При этом они наделены правом проведения арестов, правом на применение полицейских дубинок, к тому же они могут нести службу с личным огнестрельным оружием. Их деятельность является достаточно эффективной, а помощь, оказываемая полиции, значительной.

Логично, что подобный опыт с учетом отечественной специфики можно применить в деятельности российских народных дружинников, наделив их

---

[1] Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 35.

[2] По материалам сайта New York State Association of Auxiliary Police, inc. www // URL: http://www.auxiliary-police.org/aboutus.htm. (дата обращения: 01.02.2019).

правом на применение физической силы для пресечения правонарушений при участии в охране общественного порядка.

Необходимо организовать четкое взаимодействие полиции и с частными охранными организациями, которые могут быть задействованы в охране порядка на массовых мероприятиях, в частности с контролерами-распорядителями, задействованными в обеспечении общественного порядка и безопасности зрителей на официальных спортивных мероприятиях. Причем данное взаимодействие должно осуществляться и на стадии подготовки к таким мероприятиям. Например, при подготовке контролеров-распорядителей к действиям по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного соревнования. В настоящее время такая подготовка осуществляется общероссийскими спортивными федерациями и региональными спортивными федерациями.[1] Причем обязательным разделом к изучению программы подготовки контролеров-распорядителей является нормативно-правовое регулирование обеспечения безопасности и охраны общественного порядка[2]. Подготовка контролеров-распорядителей завершается итоговой аттестацией в форме квалификационного экзамена, проводимой организацией, осуществляющей специальную подготовку.

По нашему мнению, данный квалификационный экзамен должен приниматься сотрудниками полиции региональных управлений, отделов, отделений, отвечающих за обеспечение правопорядка на массовых акциях. Данное положение следует закрепить в совместном приказе Минспорта России и МВД России. Подобная новелла позволит улучшить качество подготовки контролеров-распорядителей, задействованных в составе сил, включенных в процесс обеспечения правопорядка на массовых спортивных мероприятиях.

---

[1] Приказ Минспорта России от 13.04.2017 № 346 «Об утверждении порядка прохождения специальной подготовки физическими лицами, желающими осуществлять деятельность в качестве контролеров-распорядителей» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru(дата обращения: 20.05.2017).

[2] Об утверждении требований к организациям, осуществляющим специальную подготовку контролеров-распорядителей и (или) выдачи и учет удостоверений контролёров-распорядителей: приказ Министерства спорта Российской Федерации от 30 октября 2015 г. № 997. URL: http://rulaws.ru/acts/Prikaz-Minsporta-Rossii-ot-30.10.2015-№-997/ (дата обращения: 01.02.2019).

Таким образом, профессиональные, законные действия сотрудников полиции в рамках основного исполнительного этапа во взаимодействии с иными заинтересованными субъектами должны способствовать беспрепятственной реализации права граждан на массовые акции при одновременном соблюдении надлежащего уровня правопорядка и безопасности. Исполнительный этап обеспечения правопорядка завершается по окончании массовой акции.

Следующим этапом является ***этап заключительный***, который продолжается до безопасного выхода всех участников, зрителей, посадки и убытия на транспорте, в том числе путем сопровождения их организованных групп.

На данном этапе необходимо не допустить давки, столкновений между участниками.

После этого снимаются введенные ограничения (например, возобновляется движение транспорта, пешеходов, работа предприятий торговли, общественного питания и т.д.).

Одним из важнейших моментов на заключительном этапе является подведение итогов. Для этого оперативный штаб собирает доклады руководителей зон, участков, пунктов, знакомится с ними и дает общую оценку работы нарядов полиции и уровня взаимодействия с иными субъектами. При этом акцентируется внимание на недостатках, отмечается положительный опыт. В дальнейшем делается подробный анализ полицейской деятельности на массовой акции, вырабатываются рекомендации по её оптимизации, готовится справка о выполнении плана охраны правопорядка.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что все этапы обеспечения правопорядка на массовых акциях взаимосвязаны друг с другом, и каждый из них должен быть проведен на высоком уровне, исключающем возможные противоправные деяния.

Можно сделать вывод, что вся система обеспечения правопорядка начинает свое функционирование задолго до начала массовой акции. Анализ деятельности полиции показывает, что успешность и эффективность обеспечения правопорядка

при массовых мероприятиях во многом зависят от четкой и целенаправленной предварительной работы, профессионального планирования, точного расчета необходимых сил и средств. Кроме того, выполнение задач по обеспечению надлежащего уровня правопорядка требует от полиции принципиальных изменений в содержании своей деятельности, использование новых прогрессивных форм и методов охраны правопорядка, совершенствование организационной структуры, ведомственной нормативной правовой базы.

## § 2. Зарубежный опыт охраны правопорядка на массовых и публичных мероприятиях

Регулирование общественных отношений, складывающихся при организации и проведении массовых и публичных мероприятий, в том числе и обеспечении правопорядка при их проведении, в той или ной мере представлено и в законодательных нормах зарубежных государств. Прежде всего в этой сфере нас интересует анализ нормативного регулирования и правоприменительного опыта отдельных государств, входящих в единую территорию таможенного союза[1], Республики Беларусь, Республики Казахстан. Подобный выбор предопределён тем, что именно с этими государствами Российскую Федерацию связывают наиболее тесные интеграционные отношения. Законодательство указанных государств имеет во многом общие черты, однако существующие отличия и национальная специфика обуславливают необходимость изучения зарубежного опыта и возможность его применения в Российской Федерации.

Кроме того, в рамках сравнительного правоведения имеет смысл исследование нормотворческого и правоприменительного опыта в сфере массовых и публичных мероприятий отдельных европейских государств.

---

[1] Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29.05.2014 (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.02.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru, 16.01.2015. (дата обращения: 01.02.2019).

В рассматриваемых государствах право граждан на мирные массовые акции так же, как и в Российской Федерации, закреплено в национальных конституциях.

Так, статья 35 Конституции Республики Беларусь гарантирует своим гражданам свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, не нарушающих правопорядок.[1]

Согласно статье 32 Конституции[2] граждане Республики Казахстан вправе проводить митинги, собрания, пикетирования и шествия. При этом названное право может быть ограничено законом для защиты государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья граждан, прав и свобод иных лиц.

Статьей 21 Конституции Испании 1978 г.[3] признано право граждан собираться мирно и без оружия, без предварительного разрешения. Причем о демонстрациях и собраниях в общественных местах должны быть извещены органы власти, которые могут запретить их проведение, если есть основания полагать, что они могут представлять опасность для людей и имущества.

Статьей 17 Конституции Италии 1947 г.[4] предусмотрено право граждан собираться мирно и без оружия, без предварительного уведомления. О собраниях в общественном месте необходимо уведомить местные власти, которые имеют право их запретить по соображениям общественного порядка и безопасности.

Конституцией Королевства Нидерландов 1983 г.[5] (статья 9) гарантируется право на проведение собраний и демонстраций, но при условии соблюдения ответственности за злоупотребления данным правом. Парламентом Нидерландов могут быть установлены правила осуществления указанного права в целях защиты безопасности граждан, ликвидации и предотвращения беспорядков, организации дорожного движения.

---

[1]URL: http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/(дата обращения: 01.02.2019).
[2]URL: http://www.constitution.kz/razdel2/ (дата обращения: 01.02.2019).
[3]URL: http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/SPAIN.HTM. (дата обращения: 01.02.2019).
[4] URL: http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoi-respubliki. (дата обращения: 01.02.2019).
[5] URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/nethrlnd/holand-r.htm. (дата обращения: 01.02.2019).

Статьей 13 Конституции Финляндии[1] 1999 г. закреплено право организовывать собрания и демонстрации и участвовать в них без получения разрешения.

Таким образом, очевидно, что общей чертой законодательства европейских государств, как и государств постсоветского пространства, является конституционное закрепление права граждан на массовые акции в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека 1948 г.

Исключением является Франция, в которой право граждан на свободу собраний было провозглашено ещё в Декларации прав человека и гражданина 1789 г., но, безусловно, подтверждается Конституцией Франции 1958 г.[2]

Реализация гражданами данного права предусмотрена в соответствующих национальных законах. Сопоставление законодательных актов интересующих нас государств позволяет сказать, что в основной своей массе более детальной регламентации подвержены общественные отношения в сфере публичных мероприятий.

Обратимся к опыту Республики Беларусь. Основой нормативного регулирования порядка проведения массовых акций в данном государстве является Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь»[3]. Как следует из названия закона, его действие распространяются на любые массовые мероприятия, а именно на собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации, пикетирования и иные массовые мероприятия, то есть спортивные, культурно-зрелищные, зрелищные и религиозные мероприятия. Причем специфика перечисленных мероприятий не учитывается, например, каких-либо специальных требований к обеспечению правопорядка при проведении спортивных мероприятий не предъявляется[4].

Порядок организации массовых мероприятий отличается исходя из заявленного количества участников. Так, при численности участников до 1000

[1] URL: http://worldconstitutions.ru/?p=139. (дата обращения: 01.02.2019).
[2] URL: http://worldconstitutions.ru/?p=138. (дата обращения: 01.02.2019).
[3] URL: http://www.pravo.by/pdf/2003-93/2003-93(003-009).pdf. (дата обращения: 01.02.2019).
[4] Пролетенкова С.Е., Беликов А.П. Анализ нормативного правового регулирования порядка проведения массовых мероприятий (в контексте проведения массовых мероприятий спортивного характера) государств – участников СНГ // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 48-51.

человек их организатором может выступать гражданин Республики Беларусь, достигший 18-летнего возраста и обладающий избирательным правом. Организаторами массовых мероприятий при участии более 1000 человек могут являться лишь коллективные субъекты – политические партии, профессиональные союзы или организации.

Лица, выступающие в качестве организаторов массовых мероприятий, должны соблюсти ряд условий, выполнение которых является обязательным. В частности, они обязаны заключить договоры по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массового мероприятия, медицинскому обслуживанию и уборке территории после проведения на ней массового мероприятия. Так, платные услуги охраны общественного порядка оказываются Департаментом охраны МВД Республики Беларусь[1]. Медицинское обеспечение массовых мероприятий общепрофильной врачебной бригадой предусматривает оплату в сумме 22,06 рублей/час[2]. Отсутствие названных выше договоров позволяет местным органам власти отказать организатору массового мероприятия в его проведении. Фактически процесс организации и проведения массовых мероприятий в Республике Беларусь является платным, что ставит под сомнение свободу реализации гражданами своего конституционного права.

Само заявление о проведении массового мероприятия подается в письменной форме в местный исполнительный и распорядительный орган, на территории которого планируется проведение массового мероприятия в срок не позднее 15 дней до дня его проведения. Данное заявление рассматривается руководителем местного исполнительного и распорядительного органа с письменным уведомлением организатора в срок не позднее чем за 5 дней до даты проведения массового мероприятия. В уведомлении указывается решение о разрешении или запрете проведения массового мероприятия с указанием мотивов такого решения.

---

[1] По данным на 01.05.2017 охранная услуга, оказываемая милиционером, стоит 1117,2 рублей в нормо-час. URL: http://ohrana.gov.by/wp/ru/our-services/protection-of-business-entities/(дата обращения: 01.02.2019).

[2] Данные на 25.01.2017 // Официальный сайт городской станции скорой медицинской помощи» г. Минска. URL: http://minsk-smp.by/platnye-uslugi. (дата обращения: 01.02.2019).

Законом Республики Беларусь к организаторам и участникам массовых мероприятий предъявляются весьма жесткие требования в части соблюдения правопорядка. Так, в частности, запрещено создавать препятствия движению транспорта и пешеходов; устанавливать палатки или иные временные сооружения; препятствовать деятельности сотрудников органов внутренних дел и граждан, выполняющих функции по охране общественного порядка; иметь при себе оружие и боеприпасы (их имитаторы или муляжи); осуществлять пропаганду войны или экстремистскую деятельность и т.д.

Нарушение запретов или установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий влечет ответственность в соответствии со статьей 23.34 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях[1]. Следует отметить, что названная статья предусматривает ответственность и за вовлечение в участие в массовой акции за вознаграждение. Так, для лиц, нарушающих общественный порядок во время приведения массовой акции и участвующей в ней за вознаграждение, устанавливается административная ответственность в виде штрафа в размере от тридцати до пятидесяти базовых величин[2] или административный арест, а для организаторов – от сорока до пятидесяти базовых величин или административный арест.

По нашему мнению, приведенный выше пример конструкции меры административной ответственности можно использовать и в российском законодательстве, в частности, предусмотрев административную ответственность за вовлечение в проведение массового публичного мероприятия за вознаграждение, в случае допущенных нарушений порядка его проведения, так как для Российской Федерации данное противоправное деяние редкостью не является. Так, комментируя несанкционированные массовые акции, прошедшие в Москве 26 марта 2017 г., официальный представитель Следственного комитета Российской Федерации утверждал о наличии «оперативной информации о предложениях вознаграждения в случае задержания за участие в

[1]URL: http://kodeksy.by/koap. (дата обращения: 01.02.2019).
[2] Базовая величина в Беларуси с 1 января 2017 г. 23 рубля. URL: http://zakonipravo.hav.by/bazovaya-velichina-v-belarusi-s-1-yanvarya-2017/(дата обращения: 01.02.2017).

несанкционированной массовой акции 26 марта в Москве не только подросткам, но и другим участникам мероприятия»[1]. А на сайте massovki.net можно увидеть и расценки на участие в массовых акциях. Так, часовой пикет оценивается в 1000 рублей, а митинг и шествие – от 300 до 500 рублей[2].

Для противодействия названным противоправным деяниям предлагается дополнить ст. 20.2 КоАП РФ ч. 9, изложив её в следующей редакции: «совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1-6.1 настоящей статьи, сопровождающиеся выплатой вознаграждения за участие в публичном мероприятии –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей, или обязательные работы на срок от ста до двухсот часов, или административный арест на срок до тридцати суток; на должностных лиц – от пятисот тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей».

Закрепление в КоАП РФ предложенной нами нормы будет способствовать более успешному выполнению задач, стоящих перед законодательством об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушения правопорядка на публичных мероприятиях.

Следует отметить, что традиционно основным субъектом применения мер административной ответственности, как и иных мер административно-правового характера, в случаях нарушения правопорядка на массовых мероприятиях в Республике Беларусь являются органы внутренних дел, которые осуществляют свои функции во взаимодействии с организаторами массовых мероприятий, органами местного самоуправления и представителями общественности. Сам порядок такого взаимодействия прописан в постановлении Совета министров Республики Беларусь[3], в котором определяется компетенция всех субъектов,

[1]URL: https://regnum.ru/news/2255089.html. (дата обращения: 01.02.2019).

[2] URL: https://massovki.net/viewforum.php?f=12&sid=2b659539b700ab5d2f305458d49eb3af. (дата обращения: 01.02.2019).

[3] Об утверждении Положения о порядке организации взаимодействия правоохранительных органов, организаторов массовых мероприятий и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка, по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении

задействованных в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Например, говорится о совместном инструктаже, проводимом начальником ОВД с участием в том числе и представителей организатора массового мероприятия. Кроме того, представители организатора массового мероприятия и общественности включаются в совместный оперативный штаб и участвуют в подготовке и принятии управленческих решений, направленных на обеспечение правопорядка на массовом мероприятии. Думается, что подобная регламентация процесса взаимодействия повышает уровень ответственности всех задействованных субъектов в конечном результате – безопасности на массовой акции. Представляется, что подобный опыт целесообразно использовать и в отечественном нормотворчестве путем принятия соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем, кроме нормативных правовых актов, устанавливающих общие вопросы взаимодействия, большое значение имеют нормы права, непосредственно регламентирующие деятельность органов внутренних дел Республики Беларусь при обеспечении правопорядка на массовых акциях, так как именно на данный орган исполнительной власти возложена обязанность по защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека и гражданина, нравственности, других прав и свобод, собственности физических и юридических лиц от противоправных посягательств, а также от противоправных деяний, связанных с использованием источников повышенной опасности, стихийных сил природы[1]. Базовым является Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь»[2]. Указанным законом определяется структура органов внутренних дел, правовой статус сотрудника милиции. Непосредственное руководство деятельностью милиции осуществляет Министерство внутренних дел Республики Беларусь.

---

массовых мероприятий: постановление Совета Министров РБ № 207 от 05.03.2012. URL: http://belzakon.net(дата обращения: 01.02.2019).

[1] Рябцев Л.М., Климченя В.С. Конституционно-правовые аспекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. 2015. № 2. С. 95.

[2] URL: http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700263. (дата обращения: 01.02.2019).

МВД Республики Беларусь как республиканский орган государственного управления при осуществлении нормотворческой деятельности уполномочено принимать нормативные правовые акты в форме постановлений и приказов[1].

В сфере обеспечения правопорядка на массовых мероприятиях МВД Республики Беларусь изданы следующие правовые акты: Приказ МВД от 24 июля 2013 г. № 333 «Об утверждении Инструкции о порядке организации деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности», Распоряжение министра внутренних дел Республики Беларусь от 9 июня 2008 г. № 83 «О мерах по совершенствованию обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий и возникновении чрезвычайных ситуаций»[2]. Данные документы закрепляют тактические действия сотрудников милиции при решении задач по обеспечению правопорядка на массовых мероприятиях.

Следует отметить, что в большей мере административно-правовому регулированию в Республике Беларусь подвержены общественные отношения, складывающиеся при реализации гражданами своего права на массовые мероприятия общественно-политического характера. Отдельных законодательных актов, регламентирующих вопросы обеспечения безопасности на массовых спортивных мероприятиях, так же, как и в Российской Федерации, нет. Так, Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 125-З «О физической культуре и спорте» в статье 9 закрепляет лишь в качестве общего принципа государственной политики в сфере спорта обеспечение безопасности при проведении физкультурно-оздоровительных, спортивно-массовых и спортивных мероприятий[3]. В.С. Климченя[4] указывал на отсутствие должной законодательной регламентации следующих вопросов:

---

[1] Климченя В.С. Административно-правовые формы деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: понятие и классификация // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2015. № 2. С. 33.

[2] Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Беларусь. URL: http://mvd.gov.by/(дата обращения: 01.02.2019).

[3] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=65106. (дата обращения: 01.02.2019).

[4] Климчения В.С. Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных массовых мероприятий: отдельные проблемы административно-правового регулирования и пути решения // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2016. № 1. С. 17.

1. Определение ответственности за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий.

2. Определение порядка взаимодействия организаторов спортивных мероприятий с органами внутренних дел, местными исполнительными и распорядительными органами и иными заинтересованными органами.

3. Установление полномочий организаторов спортивных мероприятий, администрации физкультурно-спортивных сооружений и их уполномоченных представителей по участию в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности на территории физкультурно-спортивных сооружений.

4. Закрепление основных требований к осуществлению социально-профилактической работы с болельщиками.

Кроме того, в Республике Беларусь отсутствует закон, предписывающий порядок проведения (и вопросы безопасности) культурно-зрелищных мероприятий. Однако названный порядок закреплен (в отличие от Российской Федерации) в Указе Президента Республики Беларусь[1], в котором значительное внимание уделяется вопросам обеспечения правопорядка, устанавливается запрет на действия, несущие угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью граждан, в качестве субъекта, ответственного за безопасность, определен организатор культурно-зрелищного мероприятия.

В целом можно сделать вывод, что законодательство и правоприменительная практика Республики Беларусь отличаются достаточно жестким подходом в воздействии на общественные отношения, складывающиеся в сфере массовых акций. Однако определённый положительный опыт Республики Беларусь будет полезно использовать и в российском праве.

Основой нормативного правового регулирования порядка организации и проведения массовых мероприятий в Республике Казахстан является Закон от 17 марта 1995 г. № 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний,

[1] Об организации и проведении культурно-зрелищных мероприятий: указ Президента Республики Беларусь от 19.10.2010 № 542. URL: http://naviny.org/2010/10/19/by19095.htm. (дата обращения: 01.02.2019).

митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан»[1]. Указанным законом определено, что к формам выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста относятся: собрания, митинги, шествия и демонстрации, пикетирования. Кроме того, в качестве законодательно разрешенных форм протестной активности граждан выделяются голодовки, а также возведение юрт, палаток, иных сооружений. Следует отметить, что названный закон содержит лишь рамочные положения, регламентирующие порядок массовых акций. Так, в нем указываются сроки подачи и рассмотрения местными органами власти заявления о проведении массовой акции[2], устанавливаются общие требования к местам проведения и поведению участников и организаторов массовых акций, закреплены основания прекращения массовых акций и ответственность за допущенные нарушения.

Более детальные правила в части регламента организации и проведения публичных мероприятий устанавливаются муниципальным законодательством Республики Казахстан. Например, Решение III сессии Каркаралинского районного маслихата Карагандинской области от 19 мая 2016 г. № VI-3/24 «О дополнительном регламентировании порядка проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Каркаралинском районе»[3]. В частности, данный документ определяет конкретные места проведения, стационарные места для митингов и демонстраций и маршруты для шествий. Организаторы вправе подавать уведомление о проведении массового мероприятия только в указанных местах. Такая строгость к выбору мест проведения массовых мероприятий в целом характерна для Республики Казахстан. Это дает возможность приспособить определенные места именно под массовые акции, в том числе развивать в таких местах инфраструктуру обеспечения безопасности,

---

[1] Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126_.(дата обращения: 01.02.2019).

[2] Заявление о проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации подается в письменной форме не позднее чем за 10 дней до намеченной даты их проведения. Ответ на него дается не позднее чем за пять дней до времени проведения мероприятия.

[3] Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде. URL: http://zan.gov.kz/#!/search/results/s(дата обращения: 01.02.2019).

делать четкий расчет по количеству участников массовый акции и по необходимым силам правопорядка.

Массовые спортивные мероприятия проводятся в соответствии со ст. 38 Закона Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 228-V ЗРК «О физической культуре и спорте»[1]. Согласно названному закону спортивно-массовыми мероприятиями признаются мероприятия, направленные на развитие физических и интеллектуальных способностей человека, пропаганду здорового образа жизни, проводимые в спортивных сооружениях и на объектах, а также открытых местностях, предназначенных для проведения спортивно-массовых мероприятий. Причем дается четкий критерий массовости, а именно одновременное нахождение на этих мероприятиях двухсот и более зрителей.

Порядок проведения культурно-зрелищных мероприятий закреплен ст. 9-1 Закона Республики Казахстан от 15 декабря 2006 г. № 207 «О культуре»[2]. Зрелищными культурно-массовыми мероприятиями являются мероприятия, направленные на музыкально-эстетическое воспитание населения, удовлетворение его духовных и эстетических запросов, проводимые в местах, предназначенных для зрелищных культурно-массовых мероприятий. Массовыми такие мероприятия признаются при нахождении на них двухсот и более зрителей.

Кроме того, Законом Республики Казахстан[3] внесены существенные изменения и дополнения в действующие нормы права по вопросам обеспечения безопасности при проведении спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий. Так, было закреплено, что правила обеспечения безопасности на таких мероприятиях устанавливаются совместными приказами Министра внутренних дел и Министра культуры и спорта Республики Казахстан. Таким приказом в настоящее время является совместный приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 1 января 2017 г. № 1 и

---

[1] Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000228#z336. (дата обращения: 01.02.2019).

[2] Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z060000207_#z231. (дата обращения: 01.02.2019).

[3] О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности при проведении спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий: закон Республики Казахстан от 22 января 2016 г. № 446-V. URL: http://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=39634849. (дата обращения: 01.02.2019).

Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 17 января 2017 г. № 9 «Об утверждении Инструкции по обеспечению безопасности проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий»[1]. Согласно данному нормативному правовому акту все массовые мероприятия делятся по значимости на международные, республиканские и местного уровня. Основным координирующим органом в сфере массовых мероприятий являются организационные комитеты. В состав такого комитета входят представители местной полицейской службы, представители органов гражданской защиты населения, а также организатор массового мероприятия. Возглавляет названный комитет представитель местного исполнительного органа.

Такая система позволяет консолидировать усилия всех заинтересованных субъектов, в том числе и в вопросах обеспечения безопасности, например обязательно совместное обследование места проведения массового мероприятия. После проведения обследования комитет в течение одного рабочего дня принимает решение: о разрешении в проведении массового мероприятия; об отказе при наличии факторов, влияющих на состояние безопасности; об устранении выявленных недостатков.

Конечно, основные тактические действия в части охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий осуществляются личным составом органов внутренних дел, которые действуют в соответствии с Законом Республики Казахстан от 23 апреля 2014 г. № 199-V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»[2]. Основная роль в такой деятельности принадлежит местной полицейской службе (далее – МПС), порядок деятельности которой регламентирован Положением о местной полицейской службе органов внутренних дел[3]. В число основных функций МПС

---

[1] Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700014845. (дата обращения: 01.02.2019).

[2] Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985. (дата обращения: 01.02.2019).

[3] Об утверждении Положения о местной полицейской службе органов внутренних дел: постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 г. № 1142 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001142. (дата обращения: 01.02.2019).

входит осуществление комплекса мер, направленных на охрану общественного порядка, в том числе и на массовых мероприятиях.

Местная полицейская служба наделена правом пресекать незаконные формы выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, производить оцепление участков местности при проведении массовых мероприятий, производить при входе (въезде) в места проведения массовых мероприятий досмотр физических лиц, их вещей, транспортных средств и провозимых грузов, в том числе с применением технических средств, не допускать в места их проведения при наличии запрещенных предметов и вещей, проводить мероприятия по задержанию лиц, совершивших уголовные или административные правонарушения, и доставлять их в органы внутренних дел.

Законодательство об административных правонарушениях Республики детально устанавливает ответственность за различного рода деликты в сфере массовых мероприятий. Так, Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V предусмотрена ответственность за следующие деяния:

1. Нарушение правил поведения на спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятиях физическими лицами (ст. 234-1). Указанная статья содержит 2 части. В первой части установлена ответственность за конкретные нарушения правил, а именно:

а) пронос в места проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий алкогольной продукции, продукции в металлической, стеклянной таре, пиротехнических изделий и иных предметов, использование которых может представлять угрозу жизни и здоровью людей либо причинить материальный ущерб физическим и юридическим лицам;

б) использование плакатов, эмблем, транспарантов и иных визуальных предметов, направленных на разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а равно ущемляющих права физических лиц во время проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий.

Безальтернативная санкция за перечисленные нарушения предусматривает штраф на физических лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей. С 1 января 2017 г. размер месячного расчетного показателя (МРП) составляет 2269 тенге[1]. В российских рублях на 1 ноября 2017 г. данный штраф равнялся 8168 рублей.

Вторая часть рассматриваемой статьи предусматривает ответственность за повторные нарушения, штраф за которые ровно в два раза выше – 40 месячных расчетных показателей.

2. Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций (ст. 488). Указанная статья включает в себя 3 части.

В первой части установлена ответственность за нарушение законодательства о порядке организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия либо воспрепятствование их организации или проведению, а равно участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии. В качестве санкции применяется предупреждение или штраф на физических лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей, на должностных лиц – штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо арест на срок до десяти суток.

Во второй части предусмотрена ответственность за предоставление руководителями и другими должностными лицами организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, пикетирования, демонстрации или иного публичного мероприятия помещения либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для организации и проведения таких мероприятий. В качестве санкции применяется штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей.

[1] URL: https://mojazarplata.kz/main/dohody-minimum/mesjachny-raschetny-pokazatelq/mesjachny-raschetny-pokazatelq-v-kazahstane#anchor-1. (дата обращения: 01.02.2019).

Третья часть предусматривает ответственность за повторные нарушения, а также ответственность для организаторов собрания, митинга, шествия, демонстрации. В качестве санкции применятся штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток.

3. Нарушение порядка организации проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий (ст. 488-1).

Указанная статья содержит 2 части. В первой части предусматривается ответственность за нарушение порядка организации проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий в виде непредоставления или несвоевременного предоставления местным исполнительным органам информации, предусмотренной законодательством о культуре и о физической культуре и спорте. В качестве меры наказания установлен штраф для физических лиц в размере 20 месячных расчетных показателей, для юридических лиц 50 месячных расчётных показателей. Вторя часть рассматриваемой статьи устанавливает ответственность за повторные нарушения с увеличением штрафа в два раза.

Таким образом, законодательство об административных правонарушениях Республики Казахстан является достаточно гибким, разграничивающим ответственность в зависимости от вида массового мероприятия и возможных последствий.

Интересен опыт правовой регламентации массовых и публичных мероприятий в Республике Италия. Порядок их проведения закреплен в Законе Италии 1975 г. «Об общественной безопасности»[1]. В соответствии с данным законом местные органы власти могут предлагать организаторам массовых акций изменить место их проведения, запрещать их проведение при отсутствии уведомления, прекращать их проведение у случае угроз общественной безопасности. К таким угрозам могут относиться преступления, совершаемые на массовых акциях, лозунги, призывы к массовым беспорядкам, свержению власти,

[1]URL: http://www.geokompas.ru/publ/sistema_obwestvennoi_bezopasnosti_italii. (дата обращения: 01.02.2019).

высказывание расистских взглядов и убеждений. Предварительное уведомление о проведении «внутренних» массовых акций, проходящих в закрытом для общественности месте, не требуется.

За нарушения процедуры уведомления и порядка проведения публичного мероприятия ст. 18 «Королевского Декрета» № 773 от 18 июня 1931 г. предусматривает арест сроком до 6 месяцев и штраф от 103 до 413 евро[1].

Кроме публичных мероприятий, в Республике Италия достаточно детально регламентируется сфера охраны правопорядка на спортивных соревнованиях. В частности, Декретом-законом от 8 февраля 2007 г. № 8 предусмотрены неотложные меры по предотвращению и пресечению насилия во время футбольных соревнований[2].Закон Италии от 28 ноября 2001 г. № 426[3] закрепляет меры по противодействию насилию в спорте.

В законодательстве Италии отсутствуют нормы права, устанавливающие порядок проведения стихийных или спонтанных массовых акций, к данным мероприятиям применяется закон «Об общественной безопасности».

Традиционным субъектом обеспечения безопасности на массовых акциях в Италии являются полицейские службы. В состав полиции Италии входят: государственная полиция (Polizidistat), корпус карабинеров (CorpdeiCarabinier), лесная и сельскохозяйственная полиция (Corpoforestddellostato), муниципальная полиция (Corpodipolizialocale), финансовая гвардия (Corpodellaguardiadiefinfnza), тюремная охрана (guardia carceraria)[4].

Основные функции охраны правопорядка выполняются сотрудниками муниципальной полиции и военнослужащими корпуса карабинеров. Именно директор офиса муниципальной полиции (Questore) может принимать решение о запрещении массового мероприятия. Служащие полиции могут принимать решение о привлечении лиц к ответственности за нарушение порядка проведения

[1]URL: https://rg.ru/2012/06/05/francia.html. (дата обращения: 01.02.2019).
[2]URL: http://www.normattiva.it. (дата обращения: 01.02.2019).
[3]URL: http://www.normattiva.it. (дата обращения: 01.02.2019).
[4] Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Н.В. Румянцев [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 247 с. URL: http://www.iprbookshop.ru/52625.html. (дата обращения: 01.02.2019).

массовых акций. В качестве санкций уголовным законодательством предусмотрен арест на срок от 1 месяца до 1 года или штраф от 30 до 413 евро[1].

В Испании право на свободу собраний закреплено еще до принятия национальной конституции в Законе «О собраниях» 1976 г., а в настоящее время Законом «О собраниях» 1983 г.№ 9/1983. Данный закон гласит, что «если во время проведения собрания происходят инциденты, наносящие вред людям или имуществу, собрания могут быть разогнаны полицией и задержаны участники, совершившие преступления против полиции или граждан, нанесшие вред имуществу»[2].

В целях организаций массовых акций организатор обязан уведомить о них местные органы исполнительной власти при условии их проведения в общественных местах. Такие мероприятия могут быть запрещены к проведению при наличии условий, дающих основания полагать, что возможны серьезные нарушения общественного порядка. Кроме того, органы государственной власти имеют возможность прекратить массовую акцию в следующих случаях:

1. При признании её незаконной.

2. При нарушениях общественного порядка.

3. Если участники массовой акции одеты в военную форму.

Законодательство Испании в сфере массовых собраний было значительно ужесточено в ответ на протестные акции 2017 г. в Каталонии в поддержку референдума о независимости. Причем данные мероприятия не носили насильственного характера, проводились мирно, в соответствии с испанским законодательством, были разрешены местными властями. Несмотря на это, центральным правительством Испании массовые протестные акции были признаны сепаратистским движением и жестко разгонялись. И такие меры были одобрены всеми членами Евросоюза, что явно противоречит официальной позиции данных государств по вопросам Крыма и Донбасса.

---

[1]URL: http://supportomon.ru/za-rubezhom/zakonodatelstvo-o-mitingah-zarubezhnyih-stran/(дата обращения: 01.02.2019).

[2] Бельянская А.Б., Беляев М.А., Воробьев Н.И., Кожевников О.А., Шашкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Оценивая подобные события, В.Д. Зорькин указывал, «что если народ выразил свое волеизъявление мирным путем в надлежащих политико-правовых формах, то международное сообщество должно с этим считаться»[1].

Однако принятый 30 декабря 2017 г. закон «О гражданской безопасности» (прозванный противниками «законом о кляпах») дает полиции больше оснований для разгона демонстраций. Например, введен запрет на протест у зданий конгресса и сената, а также у правительств регионов. А для организаторов несанкционированного митинга установлен штраф до 600 тысяч евро либо тюремное заключение от 6 месяцев до 1 года.[2]

В Испании серьезное внимание уделяется безопасности на спортивных мероприятиях, требования к которой установлены в Законе Испании от 11 ноября 2007 г. № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте». Основная цель данного закона – искоренение насилия в спорте[3], прежде всего противоправного поведения болельщиков.

Основные задачи в сфере обеспечения правопорядка на массовых акциях выполняются Гражданской гвардией и Национальной полицией. Национальная полиция формируется на трехуровневой основе: местная полиция, полиция автономий и центральная полиция[4]. Именно местная (муниципальная) полиция обеспечивает безопасность на массовых акциях в населенных пунктах с числом жителей от 5000 до 19999. В крупных городах и столице государства эти функции выполняет полиция автономий и центральная полиция.

Специальным законом в сфере мирных массовых акций в Королевстве Нидерланды является Закон «О публичных собраниях»[5], принятый в 1988 г. В соответствии с указанным законом с целью организации массового мероприятия необходимо уведомить администрацию и полицию того муниципалитета, где планируется такое мероприятие, не позднее чем за три дня до его проведения. В

---

[1] Зорькин В.Д. Право силы и сила права // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 5. С. 11.
[2] Ст. 494 Уголовного кодекса Испании. URL: http: artlibrary2007.narod.ru›kodeks/ispanii_uk.doc. (дата обращения: 01.02.2019).
[3] Соловьев А.А., Понкин И.В. Испанское законодательство о спорте. М., 2011. С. 27.
[4] Бондарь Е.О. Правовые основы организации и деятельности полиции Испании: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 64.
[5]URL: http:// modelun.ru›positions/SPCH/SPCh_NIDERLANDY.pdf. (датаобращения: 01.02.2019).

свою очередь, администрация имеет право рекомендовать иное место и время для его проведения.

В случаях нарушения общественного порядка путем скандирования экстремистских лозунгов или совершения иных преступлений массовое мероприятие подлежит принудительному прекращению силами национальной полиции после объявления предварительного предупреждения или приказа. Законом о полиции[1] 1993 г. на национальную полицию возложена задача обеспечения правопорядка, в том числе и на массовых акциях.

Базовым законом, касающимся публичных мероприятий во Франции, является Закон о собраниях 1935 г. Данный закон закрепляет уведомительно-согласительную модель организации собраний.

Предусматривается такой документ, как декларация-уведомление, в которой указываются данные организаторы, цель, время и место проведения публичного мероприятия. Уведомление направляется не позднее чем за 3 дня до проведения публичной акции в местные органы власти и префектуру полиции. Именно префект полиции имеет право запретить проведение массовой акции в случае наличия потенциальной угрозы общественному порядку.

Уведомления не требуется, если предполагается проведение «традиционного» мероприятия, уже известного местным властям, например религиозного праздника или памятной даты. В законодательстве Франции, в частности в Уголовном кодексе[2] (ст. 431-3), предусматривается и иная форма массовых акций – «сборище». «Сборищем» признается любое скопление людей в любом общественном месте, в результате которого происходит нарушение общественного порядка. В российском законодательстве аналогом этого является одновременное массовое пребывание граждан. За данное деяние УК Франции устанавливает уголовную ответственность в виде тюремного заключения сроком на один год или штраф в сумме 7500 евро, а в случае совершения данного

[1]URL: http://polis-cp.osce.org/countries/f/35/64/Brochure%20on%20Policing.pdf. (дата обращения: 01.02.2019).
[2]URL: http://crimpravo.ru›codecs/france/2.doc. (дата обращения: 01.02.2019).

преступления вооруженным лицом – лишение свободы сроком на 3 года или штраф в 45000 евро.

Французское законодательство предусматривает, что в случае проведения несогласованных массовых акций сотрудники полиции обязаны сделать два предупреждения с требованием разойтись. После второго предупреждения в случае невыполнения выдвинутых требований сотрудники полиции переходят к силовому прекращению массовой акции, задержанию её участников. Например, 1 мая 2019 г. при разгоне очередной протестной акции «желтых жилетов» в Париже пострадало 14 полицейских и более 20 протестующих. Свыше 300 человек были задержаны полицией.[1] Всего же с декабря 2018 г. за различные правонарушения было осуждено 1800 участников движения.[2]

Во Франции с высокой эффективностью на основании комплексного подхода в рамках правового регулирования решаются вопросы обеспечения правопорядка на спортивных мероприятиях. Так, А.А. Соловьев отмечал, что «в европейской копилке положительного опыта борьбы с насилием существенный интерес с точки зрения правового регулирования и опыта предотвращения беспорядков во время, до и непосредственно после проведения спортивных мероприятий, пресечения насилия и погромов, осуществляемых так называемыми спортивными фанатами, представляет Французская Республика»[3]. Основой правового регулирования данной сферы является Спортивный кодекс Франции[4], который в деталях регламентирует и вопросы обеспечения правопорядка на спортивных соревнованиях.

В Финляндии основным нормативным документом, регламентирующим право граждан на массовые акции, является Акт о собраниях от 22 апреля 1999 г. № 530/1999[5]. Указанное право граждане Финляндии вправе реализовать в двух формах – общественное собрание и общественное мероприятие. К общественным

---

[1]https://russian.rt.com/world/article/627048-protesty-zhilety-pervoe-maya-besporyadki(дата обращения: 01.02.2019).
[2]https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/02/12/gilets-jaunes-pres-de-1-800-condamnations-depuis-le-debut-du-mouvement_5422582_3224.html(дата обращения: 01.02.2019).
[3] Соловьев А.А. Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий во Франции // Спорт: экономика, право, управление. 2010. № 1. С. 23.
[4]URL: http://sportscrime.ru/files/library/Sportivnyi_kodeks_Frantsii.pdf. (дата обращения: 01.02.2019).
[5] URL: http://www.legislationline.org/ru/topics/country/32/topic/15. (дата обращения: 01.02.2019).

собраниям относятся в основном митинги, демонстрации, шествия. В свою очередь, под общественными мероприятиями понимаются конкурсы, выступления, развлечения, то есть мероприятия, цель которых не заключается в реализации гражданами своих политических интересов. О намерении проведения массовой акции необходимо направить уведомление в местную полицию. Данное уведомление может делаться и по телефону, но не позднее чем за шесть часов до начала мероприятия. Но гибкость и более короткий срок такой уведомительной процедуры и возможность её применения в российском праве отмечала М.А. Риэккинен[1].

Кроме того, Акт о собраниях запрещает проведение публичных мероприятий в местах, где это может вызвать «неоправданные неудобства» в случае проведения «параллельного» публичного мероприятия, требующего принятия мер безопасности, поэтому финская полиция имеет право требовать изменить место проведения мероприятия. А за нарушения порядка проведения массовых акций полиция имеет право привлечь к ответственности. Например, в качестве наказания предусмотрен дифференцированный штраф от 3 до 15 тыс. евро. Кроме того, организаторы массовой акции должны принять меры к обеспечению чистоты и порядка после её проведения.

Подводя итог теоретико-правового анализа зарубежного законодательства в сфере массовых и публичных мероприятий, отметим следующее:

1. Право на массовые акции в рассмотренных выше государствах является конституционным правом.

2. Порядок организации и проведения массовых акций регламентирован с различной степенью детальности в законах и подзаконных актах органов исполнительной власти. Основное направление правовой регламентации – массовые общественно-политические акции.

[1] Риэккинен М.А. Право на мирные собрания: сравнительно-правовой анализ законодательства России и Финляндии // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12. С. 39.

3. В государствах, в которых высок риск протестных акций, правовая регламентация отличается большим числом запретов и ограничений, жесткостью применяемых санкций, в основном уголовного характера.

4. Традиционным органом обеспечения правопорядка в сфере массовых и публичных мероприятий, а в отдельных государствах и субъектом согласования массовых акций является полиция.

5. Отдельные положения нормативного правового регулирования в сфере массовых и публичных мероприятий зарубежных государств можно использовать в отечественном нормотворчестве.

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

Значимость массовых акций как сферы общественных отношений, значительное внимание общества к правоохранительной деятельности полиции, необходимость повышения эффективности функционирования полицейских подразделений делают абсолютно неизбежным и оправданным поиск путей совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий.

Следует признать, что полиция не всегда оправдывает ожидания граждан страны в части обеспечения правопорядка. Это подчёркивалось и В.В. Путиным, который, выступая на коллегии МВД России по итогам работы за 2015 г., говорил, что «базовая задача по выходу на качественно новый уровень работы всей системы МВД не решена»[1].

Неоспоримо, что поиск оптимальных путей развития той или иной системы, в том числе и полиции как структурной составляющей МВД России, представляет

[1]URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515. (дата обращения: 01.02.2019).

собой сложный процесс, требующий научного осмысления, обобщения практического опыта, как российского, так и зарубежного. При этом нельзя не согласиться с мнением профессора Ю.Е. Аврутина, который считает, что необходимо так организационно обеспечить деятельность всей системы МВД, чтобы она была способна противостоять дезорганизующим воздействиям внешней среды, при этом сохраняя свою целостность и надежность, решая конкретные правоохранительные задачи.[1] В частности, задачи по обеспечению правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий.

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

**1. Меры профилактического характера.**

Как известно, любое преступление (противоправное деяние) всегда лучше предотвратить, нежели устранять его негативные последствия. Это в полной мере касается профилактики противоправных деяний, которые могут иметь место при проведении массовых акций. В российском законодательстве основным нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы профилактики, является Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[2].

В системе МВД России деятельность по профилактике преступлений осуществляется на основании Приказа МВД России от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»[3].

---

[1] Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. С. 336.

[2] Российская газета. 2016. 28 июня. № 139.

[3] О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 17.01.2006 № 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Названный приказ возлагает на территориальные органы МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях обязанность по организации работы подчиненных подразделений по совместному с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами публичных и массовых мероприятий обеспечению безопасности граждан и общественного порядка. Обязанности сотрудников полиции в части профилактики противоправных деяний прописаны в наставлениях и инструкциях по деятельности конкретных подразделений полиции. В частности, службы участковых уполномоченных полиции, сотрудники которой выполняют значительную часть государственных функций по защите личности, прав и свобод человека и гражданина, установленного общественного порядка и общественной безопасности.[1]

Именно участковые уполномоченные полиции должны осуществлять профилактическую работу с лицами, совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий.[2]

Исходя из буквального толкования требований приказа следует что, на профилактический учет необходимо ставить любых граждан, привлечённых во время проведения массовых акций к административной ответственности за какие угодно правонарушения, предусмотренные главами 19 и 20 КоАП РФ. Например, за потребление алкоголя в месте проведения массовой акции или за появление в состояние алкогольного опьянения. При этом в качестве правовой основы постановки на профилактический учет в приказе дается лишь ссылка на п. 8 ч. 3 ст.17 ФЗ «О полиции» и ч. 4 ст. 17 ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях и

[1] Волков С.Ю., Зайцев И.А. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 57-60.

[2] П. 63.4 Приказа МВД России от 31.12.2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

пикетированиях». При этом п. 8 ч. 3 ст. 17 ФЗ «О полиции» говорит о праве полиции на формирование и ведение банков данных о лицах, привлеченных к административной ответственности, а ч. 4 ст. 17 ФЗ «О митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает основанием прекращения публичного мероприятия неисполнение его участниками законных требований сотрудников полиции, военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации. Можно сделать вывод, что единственным законным правовым основанием постановки на профилактический учет является совершение лишь одного административного правонарушения – ст. 19.3 КоАП РФ. Следовательно, постановка на учет за правонарушения, предусмотренные, например, статьей 20.2 КоАП РФ, опираясь на закрепленные в законе правовые основания, недопустима, что, естественно, противоречит самой цели профилактической деятельности полиции, которая обязана предотвращать подобного рода правонарушения.

Вызывает недоумение и отсутствие правовой основы для постановки на профилактический учет лиц, нарушивших правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, то есть совершивших правонарушение, предусмотренное ст. 20.31 КоАП РФ.

Для устранения названых пробелов в праве предлагаем изложить примечание к п. 63. 4 приказа МВД от 31.12.2012 № 1166 в следующей редакции, дополнив следующими ссылками:

*<4> Пункт 8 части 3 статьи 17 Федерального закона «О полиции»; часть 4 статьи 17 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях»; часть 1.4 статьи 20 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».*

При этом ч. 4 ст. 17 ФЗ № 54 следует сформулировать следующим образом: «*неисполнение законных требований сотрудников полиции (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации) или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного*

*мероприятия, а равно нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации».*

Кроме сказанного, следует более детально прописать процессуальные основания постановки на учет лиц, которые в настоящее время указаны в п. 65.6 Наставления по организации деятельности УУП. Требуется дополнить названный пункт обязательным требованием о наличии вступившего в силу постановления о привлечении лица к административной ответственности за правонарушения, служащие основанием постановки на профилактический учет.

Высказанные нами предложения позволяют сформировать полноценную правовую базу, необходимую для получения законных оснований постановки на профилактический учет лиц, совершивших противоправные деяния при массовых и публичных мероприятиях и организации работы с ними. Для организации данной деятельности также требуется скорейшее принятие ведомственных нормативных правовых актов, развивающих систему профилактики правонарушений, закрепленную федеральным законом 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ[1].

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

[1] Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Российская газета. 2016. 28 июня. № 7007.

вынесение такого предостережения должны быть наделены начальники территориальных органов МВД России, на территории которых проживают вышеуказанные профилактируемые лица.

Алгоритм действий в данной ситуации может быть предусмотрен следующий. Участковый уполномоченный полиции или оперативный сотрудник, получив информацию о возможном противоправном поведении лица, например о попытке выезда лица в место проведения массовый акции, в случае наличия запретов на их посещение докладывает об этом мотивированным развернутым рапортом начальнику территориального органа. На основании данного рапорта начальник территориального органа организует вызов лица для вынесения официального предостережения. При этом лицу разъясняется ответственность за возможные противоправные деяния и недопустимость их совершения. Предостережение выносится в письменной форме с разъяснением права на обжалование действий должностного лица, вынесшего предостережение.

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

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

которых устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации[1].

Подобные места предполагают проведение публичных мероприятий без подачи специального уведомления в органы власти при численности участников не более 100 человек. Естественно, что подобная информация отсутствует и у сотрудников полиции. Однако данные места могут быть местом возможных террористических атак, групповых нарушений общественного порядка. При этом сотрудники полиции в месте проведения такой массовой акции могут отсутствовать вообще, или полицейских сил будет недостаточно. Как выход из такой ситуации видится принятие постановления Правительства, устанавливающего единые требования к инфраструктуре безопасности в местах, специально отведенных для массовых акций, в частности установление требования об оборудовании таких мест средствами видеослежения, включенными в единую систему, например в систему АПК «Безопасный город».

Подобные меры позволят обеспечивать надлежащий уровень правопорядка в месте проведения массовой акции без привлечения дополнительных нарядов полиции. Необходимость установления требований к инфраструктуре безопасности на местах проведения массовых акций подтверждается итогами интервьюирования руководящих сотрудников полиции, территориальных органов МВД России на районном уровне, отвечающих за охрану правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

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

[1] Например, постановлением Администрации Алтайского края от 20 декабря 2012 г. № 707 «Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Алтайского края».

**2. Меры, направленные на совершенствование института административной ответственности в сфере массовых и публичных мероприятий.**

Полноценный механизм обеспечения правопорядка на массовых и публичных мероприятия немыслим без развитого института юридической ответственности. Прежде всего речь идет о нормах КоАП РФ. В последние годы рядом ученых-административистов проведен комплекс исследований, касающихся института административной ответственности в сфере массовых и публичных мероприятий[1]. Однако в их работах практически не рассматривались вопросы административной деликтности зрителей на официальных спортивных соревнованиях.

С.В. Алексеев отмечал, что «проблема обеспечения безопасности при проведении спортивных мероприятий всегда будет востребованной»[2]. Аргументируя свою позицию, автор утверждал, что необходимо принятие нормативно-правовых решений, исключающих возможность противоправного поведения болельщиков, проявлений жестокости и насилия.

20 января 2014 г. вступил в силу федеральный закон, внесший изменения в КоАП РФ, установивший санкции за нарушение правил поведения зрителей. Потребность в данных изменениях была оправдана необходимостью формирования надлежащего уровня правопорядка прежде всего на крупномасштабных спортивных мероприятиях.

В качестве мер наказания для правонарушителей наряду с прочими был установлен административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Похожие запретительные меры применяются и в ряде зарубежных государств. Например, в Англии запрет на посещение футбольных матчей может быть наложен судом в следующих случаях:

---

[1] Например, И.И. Ярыгин, Т.А. Карпенко, М.А. Газимагомедов.

[2] Алексеев С.В. Спортивное право России: учебник для студ. вузов / под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 661.

1) при привлечении к уголовной ответственности за преступление, связанное с футболом (данное понятие является оценочным, таковым признается преступление, совершенное как во время матча, так и за 24 часа до и после него);

2) лицо представляет общественную опасность, однако еще не совершило преступления – в этом случае полиция обращается в магистратский суд с просьбой о наложении на данное лицо запрета на посещение футбольных матчей, при этом на ней лежит бремя доказывания потенциальной опасности болельщика.[1]

Несколько отличны применяемые запретительные действия для болельщиков в Германии. Они устанавливаются не на законодательном уровне, а на уровне немецкого футбольного союза. Данное явление носит название «Stadionverbot», что в дословном переводе означает «стадионный запрет». Stadionverbot установлен Кодексом поведения футбольных болельщиков и может быть применен за разнообразные нарушения общественного порядка или преступления, прямым или косвенным образом связанные с футболом.

В Российской Федерации административный запрет в соответствии со ст. 3.14 КоАП РФ может применяться как в качестве основного, так и в качестве дополнительного вида наказания.

Заключается данное наказание во временном запрете гражданину на посещение мест проведения в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Напомним, что **место проведения официального спортивного соревнования** – это объект спорта, а также территории, специально подготовленные для проведения официального спортивного соревнования, в том числе участки автомобильных дорог, площадей, улиц, водных объектов.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей.

---

[1] Брунер Р.А., Аносов А.А. Административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий // Современное право. 2017. № 6. С. 31-34.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

При этом в соответствии со ст. 32.14 КоАП РФ постановление о наложении данного вида наказания должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности.

МВД России является органом исполнительной власти, уполномоченным вести список лиц, которым назначен указанный выше вид административного наказания. Данная деятельность реализуется в целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (далее – список лиц).

Внесение сведений в список лиц осуществляется не позднее трех рабочих дней со дня получения копии вступившего в силу постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Лицо считается исключенным из списка лиц по истечении срока административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения или при наличии вступившего в силу судебного акта об отмене постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Исключение сведений из списка лиц осуществляется не позднее трех рабочих дней, следующих за днем истечения срока административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, или не позднее трех рабочих дней со дня получения им копии вступившего в силу судебного акта об отмене постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Сведения, содержащиеся в списке лиц (фамилия, имя, отчество (при наличии), дата и место рождения лица, в отношении которого вступило в законную силу решение суда об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, дата и номер решения суда об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, даты начала и истечения срока административного наказания), являются открытыми для всеобщего ознакомления.

Доступ к сведениям, содержащимся в списке лиц, осуществляется посредством официального сайта федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Плата за доступ к сведениям, содержащимся в списке лиц, размещенном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, не взимается.

Сам алгоритм ведения списка закреплен в Приказе МВД России от 14.01.2014 № 14 «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения». Согласно требованиям названного нормативного акта обязанность по ведению списка возложена на Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации. Размещение списка в сети Интернет осуществляется Управлением общественных связей МВД России на официальном сайте МВД России.

Система работает следующим образом. Территориальные органы МВД России направляют в ГУООП МВД России карточки учета лиц, в отношении которых установлено административное наказание в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Указанные карточки направляются в течение суток с момента

поступления копии вступившего в законную силу постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, а в случае поступления копии указанного постановления в выходные и нерабочие праздничные дни – в первый служебный день, следующий за выходными и нерабочими праздничными днями. На основании поступивших карточек ГУООП и формирует список.

На февраль 2019 г. в данном списке присутствуют данные на 648 лиц, к которым применен рассматриваемый вид административного наказания.[1]

Таким образом, введение данного института в Российской Федерации следует признать как положительный шаг в поиске мер по формированию законопослушного поведения граждан. Применение административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения спортивных соревнований в дни их проведения направлено прежде всего на предупреждение совершения новых административных правонарушений, хулиганских действий со стороны болельщиков (зрителей). Статистика показывает, что принимаемые меры позволили занизить количество противоправных деяний болельщиков в 2,4 раза (2016 г. – 3032 чел.; 2015 г. – 7283[2]).

По нашему мнению, введение запрета в качестве меры административного наказания является необходимым инструментом не только в сфере массовых спортивных мероприятий, но и иных массовых акций. Считаем целесообразным установить самостоятельный вид административного наказания в следующей формулировке: «административный запрет на посещение публичных и иных массовых мероприятий и участие в них», закрепив его в ст. 3.15 КоАП РФ, а порядок исполнения – в ст. 32.15 КоАП РФ.

Так, в рамках данного исследования 99% опрошенных при анкетировании респондентов указали на необходимость введения предлагаемой меры административного наказания. Кроме того, было проведено интервьюирование 6

[1]URL: https://media.mvd.ru/files/embed/1155679. (дата обращения: 01.02.2019).
[2] Официальный сайт МВД России. URL: https://мвд.рф/news/item/170256. (дата обращения: 01.02.2019).

специалистов (должностных лиц органов местного самоуправления, отвечающих за согласование проведения массовых мероприятий), которые также указали, что необходимо запрещать участие в массовых акциях лицам, нарушающим порядок их проведения. В частности, ФЗ в ч. 2 ст. 5 № 54 установлены ограничения для организаторов публичных мероприятий, но при этом ничего не мешает им быть участниками таких мероприятий, фактически являясь их «теневыми» реальными организаторами и вдохновителями. По нашему мнению, предлагаемое административное наказание следует применять в качестве дополнительного для физических лиц за неоднократные административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.2 КоАП РФ.

Срок такого запрета должен быть распространен на срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, то есть на 1 год (ст. 4.6 КоАП РФ).

Считаем, что введение такого вида административного наказания будет способствовать снижению противоправных деяний во время массовых акций, совершаемых, как правило, одними и теми же лицами. Например, известный оппозиционер А. Навальный, будучи к тому же условно осужденным, в течение только 10 месяцев 2017 г. был привлечен к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП РФ 5 раз[1]. Очевидно, что именно для таких лиц только их появление в месте проведения публичного мероприятия уже должно влечь административную ответственность, которую мы предлагаем установить в ч. 6. ст. 20.25 КоАП РФ, изложив её в следующей формулировке: «Нарушение административного запрета на посещение публичных и иных массовых мероприятий и участие в них –

влечет наложение административного штрафа в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей, или административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до 200 часов».

**3. Меры, направленные на оптимизацию взаимодействия полиции с иными субъектами обеспечения правопорядка на массовых акциях.**

[1] Агентство федеральных расследований. URL: https://old.flb.ru/info/63691.html. (дата обращения: 01.02.2019).

Как уже отмечалось на страницах данного исследования, обеспечение правопорядка на массовых и публичных мероприятиях является одной из ключевых обязанностей полиции. Согласно п. 6 ст. 12 ФЗ «О полиции» указанная обязанность должна реализовываться совместно с представителями органов исполнительной власти различного уровня, органов местного самоуправления. На необходимость улучшения качества подобного взаимодействия еще в 2012 г. указывали данные аналитического обзора ГУОООП МВД России[1]. Данные опроса, указанные в приведенном выше аналитическом обзоре, показали, что 18% респондентов считают качество взаимодействия с иными субъектами неудовлетворительными, а 72% опрошенных офицеров высказались за необходимость его улучшения.

Очевидно, что вопрос координации и взаимодействия для полиции имеет приоритетное значение, к тому же «взаимодействие и сотрудничество» объявлены как самостоятельный принцип деятельности полиции. Согласно названному принципу полиция обязана сотрудничать с иными правоохранительными органами, федеральными органами власти и органами власти регионального уровня, органами местного самоуправления, организациями, объединениями и гражданами.

Сам термин «взаимодействие» достаточно часто встречается в словарях и научной литературе. Так, в словаре С.И. Ожегова «взаимодействие» толкуется как согласование действий, связь явлений, взаимная поддержка.[2]

По мнению И.А. Косминой, взаимодействие является системой организационно-правовых средств, с помощью которых регулируются отношения между субъектами права для их упорядочивания и достижения конечного эффективного результата.[3]

---

[1] Обзор деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России при проведении митингов, демонстраций, шествий и пикетированиях за 2012 год. ДИОНИС.

[2] Словарь Ожегова онлайн. URL: http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=3017. (дата обращения: 01.02.2015).

[3] Космина И.А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 80. С. 179

И.М. Жмурко определяет взаимодействие как совместные активные действия двух или более субъектов, оказывающих друг на друга взаимное влияние.[1]

Обобщая приведенные мнения, можно сформулировать термин «взаимодействие полиции, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаторов массовых и публичных мероприятий» как *согласованную деятельность заинтересованных субъектов, направленную на обеспечение реализации права граждан собираться открыто, мирно, законно для выражения и формирования мнений, выдвижения гражданских требований, удовлетворения своих потребностей*.

Процесс взаимодействия полиции строится по нескольким направлениям.

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

Так, на основании информации, полученной от таких органов, полиция проводит проверку запретов, установленных в отношении организатора публичного мероприятия.[2] После проверки организатора на соответствие требованиям закона органы внутренних дел обязаны предупредить его об ответственности за проявления экстремизма.[3] Указанное предупреждение должно выноситься в письменной форме. Форма такого предупреждения и сроки его вынесения законом не установлены, что вызывает определенные сложности в правоприменительной деятельности полиции. По нашему мнению, организатор массового мероприятия должен предупреждаться об ответственности за незаконные действия ещё на стадии подачи уведомления, заполняя его формализованный бланк, который следует предусмотреть в одном из подзаконных нормативных правовых актов. В частности, в постановлении Правительства Российской Федерации, в котором будет прописан порядок

---

[1] Жмурко И.М. К вопросу о взаимодействии судейского сообщества (его органов) с органами государственной власти: понятие, принципы, формы // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 3. С. 29-32.

[2] Ст. 5 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

[3] Ст. 16 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

взаимодействия участвующих субъектов в процессе обеспечения правопорядка и безопасности на массовых и публичных мероприятиях. В качестве примера можно назвать Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»[1].

Здесь мы полностью согласны с мнением профессора Ю.Е. Аврутина, считающим, что отсутствует общая база взаимодействия, так как вопросы организации и непосредственной охраны правопорядка, в том числе и на массовых мероприятиях, регулируются ведомственными приказами.[2]

И.И. Ярыгин отстаивал идею закрепления порядка организации и проведения публичных мероприятий, в том числе и вопросов взаимодействия, путем его закрепления в соответствующем административном регламенте[3]. Нам же позиция, озвученная данным автором, представляется несколько не полной, так как затрагиваются правоотношения лишь в сфере публичных мероприятий. Порядок же обеспечения реализации права граждан на различные массовые акции является обязанностью государства и его органов, а также органов местного самоуправления, правом и обязанностью организаторов таких акций. По нашему мнению, названный порядок необходимо закрепить именно постановлением Правительства Российской Федерации (см. приложение 3).

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

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

– не предусмотрена возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в электронной форме, например с помощью «Портала

[1] Российская газета. 2005. 17 дек. № 285.
[2] Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 32-36.
[3] Ярыгин И.И. Указ. соч. С. 194.

государственных услуг». Думается, что подобная форма подачи уведомления облегчала бы оперативность обмена информации между заинтересованными властными субъектами;

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

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

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

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

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации – новый орган исполнительной власти, созданный в соответствии с Указом Президента РФ[1]. В качестве одной из задач для данного государственного военизированного органа определено совместное участие с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности.

Росгвардия была создана на базе внутренних войск МВД России, в неё были включены наиболее «силовые» подразделения полиции, такие как ОМОН, СОБР, авиация МВД России, а также подразделения вневедомственной охраны и лицензионно-разрешительные подразделения полиции. Традиционно все перечисленные субъекты активно задействовались в охране правопорядка на массовых мероприятиях, особенно носящих крупномасштабный характер, участвовали в пресечении массовых беспорядков. Так, одной из задач, возложенных на внутренние войска МВД России, была задача обеспечения

[1] Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 05.04.2016).

общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.[1] Сейчас же закон[2] задач в подобной формулировке не предусматривает. Задачи Российской национальной гвардии изложены достаточно широко, а её деятельность по охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях в настоящее время строится на основании ведомственных нормативных правовых актов МВД России, что как минимум является нелогичным, так как сменилась ведомственная принадлежность, изменилась правовая база. Как выход их данной ситуации видится принятие отдельного совместного приказа Росгвардии и МВД Российской Федерации, определяющего порядок взаимодействия двух силовых структур при обеспечении правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

Таким образом, имеющиеся изъяны правового регулирования препятствуют организации эффективного процесса взаимодействия полиции с иными заинтересованными субъектами. Восполнить указанные пробелы возможно путем закрепления алгоритмов взаимодействия в нормах права.

**4. Меры по изменению критериев оценки деятельности полиции в сфере обеспечения правопорядка на массовых акциях.**

За последние годы МВД России была проделана кропотливая работа по совершенствованию объективной и всесторонней системы оценки деятельности полиции. Министерство последовательно выполняет установку, данную еще в 2011 г. главой государства, о том, что оценка работы территориальных подразделений «полиции должна опираться на общее состояние правопорядка на обслуживаемой территории и мнение граждан об эффективности принимаемых полицией мер»[3].

Инструкция об организации мониторинга общественного мнения о деятельности полиции закреплена в Приказе МВД России от 1 декабря 2016 г.№ 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции».

---

[1] О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ. Документ утратил силу.

[2] О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.07.2016).

[3] URL: http://fed.sibnovosti.ru/politics/140667-medvedev-rabota-politsii-dolzhna-byt-prozrachnoy-i-otkrytoy. (дата обращения: 01.02.2019).

Общая оценка деятельности территориального органа МВД России в настоящее время складывается из совокупности двух видов оценок:

1. Социологическая и иная информация о мнении населения о деятельности территориального органа МВД России.

Говоря об общественном мнении как о критерии оценки деятельности полиции, В.Г. Булавчик отмечал, что «его можно рассматривать в качестве инструмента получения наиболее объективной информации о том, в какой степени деятельность органов внутренних дел гарантирует соблюдение прав и потребностей населения в защите от противоправных посягательств»[1].

2. Экспертная оценка результатов деятельности территориального органа МВД по статистическим показателям.

Статистика состояния правопорядка как конечного результата деятельности территориального органа МВД России определяется ведомственным приказом[2]по следующим направлениям:

– защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

– предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

– выявление, раскрытие и расследование преступлений;

– розыск лиц;

– производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

– обеспечение правопорядка в общественных местах;

– обеспечение безопасности дорожного движения.

По нашему мнению, вышеуказанные критерии оценки необходимо дополнить следующим пунктом – обеспечение правопорядка на массовых и публичных мероприятиях.

---

[1] Булавчик В.Г. Аспекты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Алтайский юридический вестник. 2016. № 13. С. 59.

[2] Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Обеспечение правопорядка на массовых и публичных мероприятиях | | |
| 6.1 | Количество преступлений, совершенных при проведении массовых и публичных мероприятий (ст. 212, 212.1 УК РФ) (в расчете на общее количество массовых и публичных мероприятий в отчетном периоде времени) | 6 | отрицательный |

Предложенный нами критерий оценки позволяет увидеть уровень правопорядка в отдельной сфере, даст возможность в долгосрочной перспективе сформировать целостную картину эффективности деятельности полиции по данному конкретному направлению.

Рассмотрение вопросов совершенствования правового регулирования деятельности полиции в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий позволяет нам прийти к выводу, что предложенные нововведения дадут возможность оперативно и эффективно противостоять противоправным деяниям различной формы. Особое внимание при этом должно быть уделено совершенствованию профилактической деятельности и института административной ответственности. Высказанные идеи, касающиеся совершенствования норм законодательства и механизмов взаимодействия участвующих субъектов и отдельных аспектов оценки деятельности полиции позволят увеличить степень безопасности граждан, реализующих свое право на массовые акции.

# Заключение

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

1. Массовые и публичные 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.

2. Организация и проведение и массовых и публичных 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 и публичные мероприятия.

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

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

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

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

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

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

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

–подготовительный этап;

– исполнительный этап;

– заключительный этап.

5. Регулирование общественных отношений, складывающихся при организации и проведении массовых и публичных мероприятий, в том числе и обеспечении правопорядка при их проведении, в той или иной мере представлено и в законодательных нормах зарубежных государств, в том числе и государств – участников Таможенного союза. Во многом их законодательство в сфере массовых и публичных мероприятий схоже с российским. Однако имеет свою национальную специфику. Отдельные примеры из законодательной практики иностранных государств в анализируемой сфере возможно использовать и в российском праве.

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

– совершенствование мер профилактического характера;

– совершенствование института административной ответственности в сфере массовых и публичных мероприятий;

– совершенствование критериев оценки деятельности полиции в сфере обеспечения правопорядка на массовых акциях.

## Библиографический список

### 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 04.11.1950 // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 3.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29.05.2014 (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.02.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.01.2017).

### 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – № 7.

6. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

7. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.

8. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 18.06.2017) // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018, с изм. от 04.02.2019) // Парламентская газета. – 2002. – № 2-5.

11. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

12. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 09.01.2019).

13. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017) // Российская газета. – 1992. – № 100.

14. Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018) // Российская газета. – 1993. – № 84.

15. Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

16. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 07.03.2018) // Российская газета. – 1995. – № 72.

17. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 20.12.2017) // Российская газета. – 1995. – № 100.

18. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.

19. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.

20. Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711.

21. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. – 1997. – № 39. – Ст. 4465.

22. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Российская газета. – 1998. – № 148-149.

23. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 1972.

24. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 03.07.2018) // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

25. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

26. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 23.11.2015) // Российская газета. – 2002. – № 138-139.

27. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. –2004. – № 25. – Ст. 2485.

28. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (ред. от 18.04.2018) // СЗ РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.

29. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 50. – Ст. 6242.

30. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ред. от 03.08.2018) // Парламентская газета. – 2008. – № 31-32.

31. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 29.07.2018) // Российская газета. – 2010. – № 168.

32. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

33. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2037.

34. Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – № 302.

35. Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018) // Российская газета. – 2013. – № 124.

36. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Российская газета. – 2013. –№ 161.

37. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. – 2014. – № 77.

38. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 11.10.2018) //

Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.11.2018).

39. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Российская газета. – 2016. – № 7007.

40. Об основах деятельности по организации и проведению зрелищно-развлекательных мероприятий в Российской Федерации: законопроект № 942424-6 // Официальный сайт Государственной Думы [Электронный ресурс]. URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=942424-6&02 (дата обращения: 26.07.2018).

41. Указ Президента Российской Федерации от 29 июля 1992 г. № 806 «О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль» (ред. от 04.01.2012) // СЗ РФ. – 1996. – № 52. – Ст. 5915.

42. Указ Президента Российской Федерации от 01 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции» (ред. от 07.12.2016) // Российская газета. – 2011. – № 43.

43. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // Документ официально опубликован не был.

44. Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» (ред. от 26.06.2013) // СЗ РФ. – 2010. – № 50. – Ст. 6656.

45. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства» // СЗ РФ. – 2012. – № 25. – Ст. 3315.

46. Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (ред. от 24.10.2018) // СЗ РФ. – 2015. – № 13. – Ст. 1909.

47. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 31.12.2017).

48. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии» (ред. от 15.05.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 05.06.2018).

49. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (ред. от 06.11.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 22.12.2018).

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» (ред. от 01.11.2012) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 34. – Ст. 3180.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» (ред. от 30.01.2014) // СЗ РФ. – 2013. – № 51. – Ст. 6866.

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» // Российская газета. – 2014. – № 92.

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий),

подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» // СЗ РФ. – 2015. – № 14. – Ст. 2119.

54. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07 августа 2009 г. № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. – 2009. – № 33. – Ст. 4110.

55. Приказ Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» (ред. от 30.03.2018) // Российская газета. – 2007. – № 180.

56. Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции»)» (ред. от 12.02.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 27.

57. Приказ МВД России от 25 июня 2011 г. № 724 «Об утверждении Положения об Управлении по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. 14.04.2017) // Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: https://mvd.ru/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_po_obespecheniju_bezopasnosti/Polozhenie (дата обращения: 26.07.2018).

58. Приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 «Об утверждении положения о Главном управлении по обеспечению общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (ред. 15.02.2018) // Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: https://mvd.ru/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_po_obespecheniju_ohra/Polozhenie (дата обращения: 26.07.2018).

59. Приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. 23.03.2018) // Текст приказа официально опубликован не был.

60. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (ред. от 08.09.2016) // Российская газета. 2013. 27 марта. № 65.

61. Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. 16.07.2018) // Текст приказа официально опубликован не был.

62. Приказ МЧС России от 5 мая 2014 г. № 221 «Об утверждении свода правил «Станции автомобильные заправочные. Требования пожарной безопасности»» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. – 2014. – № 3.

63. Приказ 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)» // Российская газета (специальный выпуск). – 2015. – № 13/1.

64. Приказ Минспорта России от 26 ноября 2014 г. № 948 «Об утверждении Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований» // Российская газета. – 2015. – № 83.

65. Приказ МВД России от 14 января 2014 г. № 14 «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения» (ред. 14.10.2016) // Правовая Россия [Электронный ресурс]. URL: http://lawru.info/dok/2014/01/14/n132444.htm (дата обращения: 26.06.2018).

66. Приказ Министерства спорта РФ от 30 октября 2015 г. № 997 «Об утверждении требований к организациям, осуществляющим специальную подготовку контролеров-распорядителей и (или) выдачи и учет удостоверений

контролёров-распорядителей» (ред. от 22.12.2016) // Кодификация РФ [Электронный ресурс]. URL: http://rulaws.ru/acts/Prikaz-Minsporta-Rossii-ot-30.10.2015-№-997 (дата обращения: 26.06.2018).

67. Приказ МВД России от 15 августа 2016 г. «Об утверждении формы статистической отчетности «Общие сведения о состоянии оперативной обстановки в Российской Федерации» - Форма «565»: // Текст приказа официально опубликован не был.

68. Приказ МВД России от 1 декабря 2016 г № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» // Доступ из справ.-правовой системы «СтрасЮрист»

69. Приказ ФСБ России от 07 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении Правил пограничного режима» (ред. от 19.06.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.11.2017).

70. Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 22.12.2018).

71. Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.10.2017).

72. Приказ Минспорта России от 13.04.2017 № 346 «Об утверждении порядка прохождения специальной подготовки физическими лицами, желающими

осуществлять деятельность в качестве контролеров-распорядителей» (ред. от 11.04.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 11.05.2017).

73. Закон Алтайского края от 31 декабря 2004 г. № 76-ЗС «О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Алтайского края» (ред. от 26.12.2018) // Алтайская правда. – 2005. – № 10-11.

74. Закон Алтайского края от 11 сентября 2008 г. № 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» (ред. от 05.10.2018) // Алтайская правда. – 2008. – № 273.

75. Закон Челябинской области от 29 ноября .2012 г. № 426-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» // Законодательство РФ [Электронный ресурс]. URL: http://lawsrf.ru/region/documents/1131975 (дата обращения: 26.06.2018).

76. Постановление Администрации Алтайского края от 20 декабря 2012 г. № 707 «Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Алтайского края» // Алтайская правда. – 2012. – № 398-399.

77. Постановление администрации города Барнаула от 26 июля 2012 г. № 2139 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Рассмотрение уведомлений о проведении публичных мероприятий» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Решение Барнаульской городской Думы от 2 октября 2009 г. № 187 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения в городе

Барнауле молодежных дискотек и других молодежных культурно-досуговых мероприятий» // Вечерний Барнаул. – 2009. – № 158.

## 3. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

79. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Желыбинцевой Маргариты Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 3 и пунктом 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статьей 3 и пунктом 1 статьи 8 Кодекса судейской этики [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2006 № 310-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru(дата обращения: 15.05.2018).

80. 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.

81. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шатобы Александра Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 статьи 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2012 № 836-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru(дата обращения: 15.05.2018)

82. О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 № 58 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 2 (февраль).

83. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 05.03.2014 по делу № 5-710/14 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

84. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от19.03.2014 по делу № 5-728/14 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

85. Постановление Тверской районный суд г. Москвы от 17.06.2015 по делу № 5-877/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

86. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 22.06.2015 по делу № 5-917/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 26.06.2015 по делу № 5-977/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

87. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 07.07.2015 по делу № 5-1006/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

88. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 14.07.2015 по делу № 5-1056/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

89. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 17.07.2015 по делу №5-1398/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

90. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 05.08.2015 по делу № 5-1113/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

91. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 05.08.2015 по делу № 5-1161/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

92. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 12.08.2015 по делу № 5-1175/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

93. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 18.08.2015 по делу № 5-1175/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

94. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 22.09.2015 по делу № 5-1290/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

95. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 09.10.2015 по делу № 5-1366/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

96. Постановление Тверского районного суда г. Москвы от 19.10.2015 по делу № 5-1423/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

97. Постановление Индустриального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 08.05.2015 по делу № 5-207/15 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

98. Постановление Мирового судьи судебного участка № 1 Нелидовского района Тверской области от 08.11.2010 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

99. Постановление Мирового судьи судебного участка № 12 Самарской области от 10.03.2011 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

100. Постановление Мирового судьи судебного участка № 1 Пуровского района Ямало-Ненецкого автономного округа от 12.12.2011 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

101. Постановление Мирового судьи судебного участка Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа от 11.03.2012 // СудАкт: Судебные и

нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

102. Постановление Мирового судьи Чурапчинского судебного участка № 35 Республика Саха (Якутия) от 17.04.2012 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

103. Постановление Мирового судьи судебного участка № 14 Волоколамского судебного района Московской области 23.08.2012 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

104. Постановление Мирового судьи судебного участка № 28 Усть-Большерецкого района Камчатского края от 26.09.2012 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

105. Постановление Мирового судьи судебного участка № 24 городского округа «Южно-Сахалинск» от 06.11.2012 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

106. Постановление Волгоградского областного суда от 15.01.2014 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

107. Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 19.06.2014 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

108. Постановление Тляратинского районного суда Республики Дагестан от18.12.2014 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

109. Постановление Новозыбковского городского суда Брянской области от 17.04.2015 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

110. Постановление Елизовского районного суда Камчатского края от 01.06.2015 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

111. Постановление Свердловского районного суда г. Перми Пермского края от 09.06.2015 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

112. Постановление Петропавловского Камчатского городского суда Камчатского края от 15.06.2015 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

113. Постановление Новозыбковский городского суда Брянской области от 14.07.2015 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

114. Постановление Максатихинский районного суда Тверской области от 06.04.2016 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

115. Постановление Магаданского городского суда Магаданская область от 20.03.2017 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

116. Постановление Центрального районного с уда г. Новосибирска от 18.06.2018 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

117. Постановление Новоалтайского городского суда (Алтайский кря) от 01.03.2016 № 5-351/2016 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

118. Постановление Железнодорожного районного суда г. Ульяновска (Ульяновская область) от 21.04.2016 № 5-34/2016 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

119. Постановление Центрального районного суда г. Воронежа (Воронежская область) от 17.06.2016 № 5-313/2016 // СудАкт: Судебные и

нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

120. Постановление Ирбитского районного суда (Свердловская область)от 31.05.2017 № 5-78/2017 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

121. Постановление Ейского городского суда (Краснодарский край) от 15.06.2017 № 5-182/2017 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

122. Постановление Ленинградского районного суд г. Калининграда (Калининградская область) от 21.12.2017 № 6-2558/17 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

123. Постановление Железнодорожного районного суда г. Барнаула (Алтайский край) от 27.12.2017 № 5-506/2017 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

124. Постановление Предгорного районного суда (Ставропольский край) от 16.02.2018 № 5-225/2016 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

125. Постановление Октябрьского районного суда г. Уфы (Республика Башкортостан) от 16.05.2018 № 5-416/2018// СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

126. Постановление Калужского районного суда (Калужская область) от 06.08.2018 № 5-557/2018 // СудАкт: Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL:https://www.sudact.ru/ (дата обращения: 16.10.2018).

## 4. МОНОГРАФИИ, УЧЕБНИКИ, УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

127. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 501 с.

128. Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. – М., 2003. – 456 с.

129. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная : учебник / Департамент кадрового обеспечения МВД России. – М. : ЦОКР МВД России, 2009. – 552 с.

130. Административная деятельность полиции [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ю.Н. Демидов [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 527 c. – ISBN 978-5-238-02511-7. [Электронный ресурс]. URL:http://www.iprbookshop.ru/66246.html

131. Административная деятельность полиции. Ч. Общ. : учебное пособие / под ред. О. И. Бекетова. – Омск: Омская академия МВД России, 2015. – 312 с.

132. Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 724 с.

133. Административная деятельность полиции: учебное пособие. – М.: ДГСК МВД России, 2014. – 680 с.

134. Административное право : учебник / Под общ. ред. А.И. Каплунова. – М. : ДГСК МВД России, 2011. – 536 с.

135. Административное право России: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

136. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ Н.Д. Эриашвили [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 759 c. [Электронный ресурс]. URL: http://www.iprbookshop.ru/7030 (дата обращения: 15.05.2018).

137. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова и др.; отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма Контракт, 2017. – 528 с.

138. Алексеев С.В. Спортивное право России: учебник для студ. вузов, обуч. по напр. «Юриспруденция» и «Физическая культура и спорт» / под ред. П.В. Крашенинникова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 687с.

139. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. – М.: Юридическая литература, 1981. – Т. I. – 355 с.

140. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. – М.: Юридическая литература, 1981. – Т. 2. – 359 с.

141. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: ИКД Зерцало-М, 2003. – 608 с.

142. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 272 с.

143. Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 810 с.

144. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. – М.: Юстицинформ, 2015. – 188 с.

145. Бельский С.К. Полицейское право: лекционный курс. – М., 2004. – 816 с.

146. Бельянская А.Б., Беляев М.А., Воробьев Н.И., Кожевников О.А., Шашкова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

147. Болотников В.Т. Планирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. – М., 1988. – 29 с.

148. Большой Энциклопедический Словарь онлайн [Электронный ресурс] // URL: http://www.vedu.ru/bigencdic/43717 (дата обращения 15.10.2018).

149. Борисов Г.А. Теория государства и права: учебник. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. – 292 с.

150. Братановский С.Н. Административное право: учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 921 с.

151. Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. – 2-е изд., перераб., доп. и исп. – М.: Проспект, 2011. – 416 с.

152. Вопленко Н.Н. Законность и правовой порядок: монография. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. – 136 с.

153. Гойман-Калинский И.В. Элементарные начала общей теории права. – М., 2003. – 544 с.

154. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – Изд. 2-е, доп. – С.-Петербург: Сенатская типография, 1908 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru(дата обращения: 15.05.2018).

155. Деятельность нарядов милиции по охране общественного порядка и безопасности в обычных и особых условиях. – М., 1996.

156. Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный). – 2-е изд., изм. и доп. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. – 160 с.

157. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. – М.: Эксмо, 2005. –1008 с.

158. Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел: монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2014. – 180 с.

159. Дугенец А.С. Воронина Т.Н. Методика текущего и комплексного анализа состояния обеспечения общественного порядка на объектах транспорта. М.: ВНИИ МВД России, 2010. – 26 с.

160. 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., 2016. – 132 с.

161. Елистратов А.И. Административное право. – М.: Типография И.Д. Сытина, 1911.

162. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – Москва: Издание Г.А. Лемана, 1914.

163. Еферин В.П., Хорькин Ю.П., Диденко В.А. Управление деятельностью территориальных органов МВД России по предупреждению беспорядков при проведении общественно-политических, спортивных и иных публичных мероприятий: учебно-методическое пособие. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. – 85 с.

164. Ивановский В.В. Учебник административного права. – Изд. 4-е, исп. и доп. – Казань: Типолитография В.З. Еремеева, 1911 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

165. Каплунов А.И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика: монография. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2018.– 260 с.

166. Керимов Д.А. Основы философии права. – М., 1992. – 191 с.

167. Козлов Ю.М. Административное право: учебник. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.

168. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. – М.: Проспект, 2012. – 552 с.

169. Котельникова Е.А. Административное право: учебное пособие. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – Ростов н/Д: Феникс, 2003. – 320 с.

170. Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: монография. – М.: Новый индекс, 2010. – 57 с.

171. Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана государственной границы. – М., 1999.

172. Лысенко В.В. Административное право. Общая часть: учебное пособие / В.В. Лысенко, Э.Г. Липатов, С.Е. Чаннов. – М.: Ось-89, 2006. – 303 с.

173. Макарейко Н.В. Административное право: конспект лекций. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2009. – 189 с.

174. Малахов В.П. Право в его универсальности, особенности и конкретности: монография. – М.: Московский университет МВД России, 2005. – 241 с.

175. Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2001. – 304 с.

176. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 2011. – 624 с.

177. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2002. – 411 с.

178. Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / под ред. проф. Г.А. Туманова. – М.: Юристъ, 1999. – 448 с.

179. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности [Электронный ресурс] : учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.В. Байгажаков [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 463 c. – 978-5-238-02364-9. [Электронный ресурс]. URL: http://www.iprbookshop.ru/52625.html (дата обращения: 15.05.2018).

180. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Н.В. Румянцев [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 247 с.

[Электронный ресурс]. URL: http://www.iprbookshop.ru/52625.html (дата обращения: 15.05.2018).

181. Организация работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения политических, спортивных и праздничных мероприятий (по материалам ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области): пособие / И.М. Исрафилов, В.Д. Кудрявцев, А.А. Кочин, В.С. Харламов; под общ. ред. Б.Д. Доннова. – М.: ВНИИ МВД России, 2007. – 100 с.

182. Поляков А.В. Общая теория права: курс лекций. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. – 441 с.

183. Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие для студентов вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 431 с.

184. Рушайло В.Б. Административно-правовое режимы: монография. – М.: Изд-во «Щит–М», 2000. – 264 с.

185. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт-Издат, 2006. – 188 с.

186. Соловьев А.А., Понкин И.В. Испанское законодательство о спорте. – М., 2011. – 158 с.

187. Сорокин В.Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 661 с.

188. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001. – 652 с.

189. Топоркова М.К. Административное право России: краткий курс лекций для бакалавров. – М.: Московский городской педагогический университет, 2013. – 124 с. [Электронный ресурс]. http://www.iprbookshop.ru/26443 (дата обращения: 15.05.2018).

190. Четвериков В.С. Административное право. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 512 с.

191. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – М.: Издание бр. Башмаковых, 1912. – Вып. 3. – 570 с.

192. Юридическая энциклопедия / под общ. ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2005. – 1088 с.

193. Юридический энциклопедический словарь. – М.: Сов. энцикл., 1984. – 415 с.

194. Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 298 с.

## 5. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

195. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка [Текст] / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 32-36.

196. Аврутин Ю.Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России [Текст] / Ю.Е. Аврутин // Журнал российского права. – 2008. – № 5 – С. 38-49.

197. Адмиралова И.А. Административная деятельность полиции и обеспечения прав и свобод граждан [Текст] / И.А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. С. 550-558.

198. Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения [Текст] / С.С. Алексеев // Вопросы общей теории советского права: сборник статей. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 284-308.

199. Алоян А.М. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий [Текст] / А.М. Алоян, В.И. Эглит // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. – М., 1987. – С. 38-39.

200. Астапенко П.Н. Спортивная безопасность и спортивные угрозы: концептуальные основы и превентивная деятельность полиции. На примере полиции земли Северный Рейн – Вестфалия, ФРГ [Текст] / П.Н. Астапенко// Закон и право. – 2014. – № 1. – С. 22-26.

201. Барзилова И.С. Понятие и юридическая природа правовых режимов [Текст] / И.С. Барзилова // Lex russica. – 2013. – № 11. – С. 1169-1175.

202. Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права [Текст] / Д.Н. Бахрах // Известия вузов. Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 66-72.

203. Бачурин А.Г. Административная ответственность за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования [Текст] / А.Г. Бачурин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по мат-лам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Т II / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб., 2016. – С. 101-103.

204. Бачурин А.Г. Возраст организатора массового публичного мероприятия [Текст] / А.Г. Бачурин // Мир науки, культуры, образования. – 2015. – № 1. – С. 239-241

205. Бачурин А.Г. О состоянии административно-правового регулирования порядка проведения массовых публичных мероприятий в Республике Украина [Текст] / А.Г. Бачурин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: мат-лы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения): в 3 ч. – Санкт-Петербург, 2014. – С. 54-58.

206. Безруков А.В. Участие правоохранительных структур в обеспечении конституционного права граждан на манифестации [Текст] / А.В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 43-45.

207. Благов А.Д. Сущность и особенности административно-правового режима [Текст] / А.Д. Благов // Право и Законодательство. – 2007. – № 2. – С. 125-131.

208. Бубнов С.В. Административно-правовая организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Российской Федерации [Текст] / С.В. Бубнов,

М.М. Звягин, Г.В. Марьян // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 7. – С. 20-29

209. Бубнов С.В. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере охраны порядка при проведении публичных мероприятий в Российской Федерации [Текст] / С.В. Бубнов М.М. Звягин // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 4. – С. 5-16

210. Булавчик В.Г. Аспекты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел [Текст] / В.Г. Булавчик // Алтайский юридический вестник. – 2016. – № 13. – С. 59-61.

211. Булавчик В.Г. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности и правопорядка на массовых и публичных мероприятиях [Текст] / В.Г. Булавчик // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 12. – С. 57-60.

212. Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского суда по правам человека [Текст] / А.Е. Вашкевич // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2. – С. 44-54.

213. Волков С.Ю. Совершенствование служебной деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях реформирования органов внутренних дел Российской Федерации [Текст] / С.Ю. Волков, И.А. Зайцев // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 57-60.

214. Воробьева Ю.Ю. Религиозные организации как институт гражданского общества: особенности правового статуса [Текст] / Ю.Ю. Воробьева // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 65-71.

215. Воронин Д.В. Психолого-правовые аспекты правомерного поведения личности [Текст] / Д.В. Воронин // Юридическая психология. – 2014. – № 4. – С. 18-20.

216. Воронов О.Б. Организация ОВД при проведении массовых мероприятий [Текст] / О.Б. Воронов, В.И. Косяченко // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2009. – № 4 (11). – С. 56-63.

217. Гаглоев Д.В. К вопросу об ответственности за нарушение правил организации и проведения публичных мероприятий [Текст] / Д,В. Глаголев // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 76-80.

218. Грищенко Л.Л. Правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов при их участии в проведении массовых мероприятий [Текст] / Л.Л. Грищенко, В.В. Романова // Российский следователь. – 2014. – № 8. – С. 45-48.

219. Долгополов А.А. Сущность режимного административно-правового регулирования [Текст] / А.А. Долгополов // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 18-22.

220. Дугенец А.С. Административно-правовой аспект взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений [Текст] / А.С. Дугенец// Взаимодействие органов исполнительной власти и местного самоуправления с органами внутренних дел в становлении и развитии государственной системы профилактики правонарушений: теория и практика: Материалы «круглого стола». Ульяновск, 2009. – С. 54-63.

221. Дугенец А.С. Административно-правовое обеспечение безопасности при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва [Текст] / А.С. Дугенец // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию проф. В.В. Денисенко. Краснодар, 2016. – С. 52-56.

222. Дугенец А.С. Административно-правовое обеспечение безопасности в период подготовки и проведения Кубка конфедераций FIFA 2017 года и чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года [Текст] / А.С. Дугенец // Актуальные

проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию проф. Ю.Е. Аврутина: в 3-х частях. Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – 2017. Ч. III. – С. 8-13.

223. Дугенец А.С. Административно-правовое регулирование привлечения граждан и общественных организаций к охране правопорядка [Текст] / А.С. Дугенец // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практ. конф. (Сорокинские чтения) / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. — Электрон. дан. (4,95 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. – С. 543-550.

224. Дугенец А.С. О деятельности федеральных органов исполнительной власти по охране общественного порядка при проведении чемпионата мира по футболу 2018 года» [Текст] / А.С. Дугенец // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. – Электрон. дан. (5,73 Мб). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. – С. 547-553.

225. Емельянов Б.М. Правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий и пути их совершенствования [Текст] / Б.М. Емельянов, Н.В. Караханов // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. – М., 1989. – С. 128-135

226. Жмурко И.М. К вопросу о взаимодействии судейского сообщества (его органов) с органами государственной власти: понятие, принципы, формы [Текст] / И.М. Жмурко // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 3. – С. 29-32.

227. Зорькин В.Д. Право силы и сила права [Текст] / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 5. – С. 1-12.

228. Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве [Текст] / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 39-48.

229. Иванов А.О. Вопросы проведения религиозных мероприятий в свете законодательства о публичных мероприятиях [Текст] / А.О. Иванов // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 172-186.

230. Казьмина Е.А. Проблемы закрепления прав российского народа в Конституции России [Текст] / Е.А. Казьмина // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 2-4.

231. Калинин С.И. Взаимодействие внутренних войск МВД России с органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации при выполнении задач по охране общественного порядка [Текст] / С.И. Калинин // Право в Вооруженных Силах. – 2015. – № 6. – С. 19-22.

232. Каплунов А.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка проведения публичных мероприятий [Текст] / А.И. Каплунов // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 1 (35). – С. 110-115.

233. Кисленко С.И. Криминалистическая теория и практика взаимодействия участников уголовного судопроизводства [Текст] / С.И. Кисленко // Уголовное судопроизводство. – 2007. – № 3. – С. 30-33.

234. Климченя В.С. Административно-правовые формы деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: понятие и классификация [Текст] / В.С. Климченя // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 32-37.

235. Климченя В.С. Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных массовых мероприятий: отдельные проблемы административно-правового регулирования и пути решения [Текст] /

В.С. Климченя // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2016. – № 1. – С. 15-21.

236. Князева И.И. К вопросу о понятии и сущности флешмоба как одной из форм проведения публичных мероприятий [Текст] / И.И. Князева // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 35-37.

237. Комарова В.В. Общественные объединения и правовой статус коллективного субъекта в России [Текст] / В.В. Комарова // О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. – Челябинск: ИЦРОН, 2015. – Вып. 2. – С. 12-16.

238. Кононов А.М. К вопросу о введении в юридический оборот понятия административно-правового режима крупномасштабного массового мероприятия [Текст] / А.М. Кононов, С.Г. Пожидаев // Труды Академии управления МВД России. – 2010. – № 4. – С. 123-127.

239. Копенкина Л.А. Практическая реализация правовых актов по обеспечению безопасности в спорте [Текст] / Л.А. Копенкина, А.А. Смирнов // Ученые записки университета им. П.Ф. Лесгафта. – 2015. – № 4. – С. 92-96.

240. Коркин А.В. Меры административного принуждения, применяемые в период крупных офиуиальных международных спортиных соревнований [Текст] / А.В. Коркин //Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – Электрон. дан. (5,73 Мб). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. – С. 151-155.

241. Короткова О.И Правопорядок как базис социального правового государства [Текст] / О.И. Короткова // Российская юстиция. – 2009. – № 6. – С. 141-149.

242. Космина И.А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов

местного самоуправления [Текст] / И.А. Космина // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. – 2008. – № 80. – С. 178-180.

243. Кудин В.А. Профайлинг в деятельности органов внутренних дел: от теории и методологии к практике [Текст] / В.А. Кудин, В.М. Статный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2013. – № 3. – С. 4-15.

244. Куракин А.В. Административные правоотношения и их реализация в деятельности полиции при применении мер пресечения [Текст] / А.В. Куракин, М.В. Костенников, К.А. Кареева-Попеловская // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 2. – С. 141-157.

245. Ларин В.В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий [Текст] / В.В. Ларин // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. – М., 1985. – С. 54-59.

246. Липчанская М.А. Реализация конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством политических партий [Текст] / М.А. Липчанская // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 85-93.

247. Малеина М.Н. Правовое регулирование оказания услуг по организации и проведению массовых культурно-зрелищных мероприятий в открытых общественных местах [Текст] / М.Н. Малеина // Журнал российского права. – 2013. – № 3. – С. 32-40.

248. Мартынов А.В. Рецензия на монографию «административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (Отв. Ред. А.Ф. Ноздрачев, М., 2017. 528 с.) [Текст] / А.В. Мартынов, М.В. Никифоров, И.Ф. Ляпиин // Журнал российского права. – 2017. – № 11 (251). – С. 158-162.

249. Матузов Н.И. Правовые режимы: Вопросы теории и практики [Текст] / Н.Н. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996 – № 1. – С. 16-29.

250. Медведев Е.В. «Опасность» как юридическая категория [Текст] / Е.В. Медведев // Российская юстиция. – 2012. – № 12. – С. 64-67.

251. Музыченко П.Б. О проблемах совершенствования паспортно-визовой системы в Российской Федерации [Текст] / П.Б. Музыченко // Российская юстиция. – 2013. – № 8. – С. 12-14.

252. Назаров П.С. Некоторые общетеоретические вопросы правопорядка [Текст] / П.С. Назаров // Вопросы теории государства и права. – 2003. – № 4. – С. 142-148.

253. Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» [Текст] / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 98- 110.

254. Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия [Текст] / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 6-11.

255. Панченко В.Ю., Пикулева И.В. Реалистическое понимание правовых режимов: к постановке проблемы [Текст] / В.Ю. Панченко, И.В. Пикулева // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7. – С. 15-20.

256. Подобин А.Е. Массовые мероприятия: организация и проведение [Текст] / А.Е. Подобнин // Народное образование. – 2012. – № 3. – С. 219-223.

257. Пролетенкова С.Е. Анализ нормативного правового регулирования порядка проведения массовых мероприятий (в контексте проведения массовых мероприятий спортивного характера) государств – участников СНГ [Текст] / С.Е. Пролетенкова, А.П. Беликов // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 48-51.

258. Пужаев В.В. О структуре правовых режимов [Текст] / В.В. Пужаев // Российский юридический журнал. – 2015. – № 5. – С. 30-36.

259. Пулов Е.А. Обеспечение правопорядка при проведении спортивных и физкультурно-массовых мероприятий [Текст] / А.Е. Пулов // Спорт: экономика, право, управление. – 2013. – № 2. – С. 21-24.

260. Риэккинен М.А. Право на мирные собрания: сравнительно-правовой анализ законодательства России и Финляндии [Текст] / М.А. Риэккинен // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 12. – С. 32-39.

261. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура [Текст] / И.С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84-91.

262. Розенко С.В. Массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ): история развития и проблемы совершенствования [Текст] / С.В. Розенко // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – С. 27-30.

263. Романовская Л.Р. Правовые средства защиты чести и достоинства личности: история и современность [Текст] / Л.Р. Романовская, М.А. Соколов // Юридический мир. – 2009. – № 7. – С. 57-61.

264. Рукавишников Д.В. Виды правомерного поведения [Текст] / Д.В. Рукавишников // Административное право и процесс. – 2011. – № 6. – С. 57-59.

265. Рябцев Л.М. Конституционно-правовые аспекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий [Текст] / Л.М. Рябцев, В.С. Климченя // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 94-105.

266. Симонова С.В. Юридическая фикция как прием законодательства РФ о свободе собраний и практике его применения [Текст] / С.В. Симонова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 3. – С. 330-341.

267. Скребец Е.С. Некоторые проблемы административно-правового регулирования противодействия экстремистской деятельности [Текст] / Е.С. Скребец // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 47-50.

268. Смирнов В.Н. Примерный психологический портрет террориста-смертника [Текст] / В.Н. Смирнов // Труды Академии управления МВД России. – 2007. – № 4. – С. 99-101.

269. Соловьев А.А. Правовой режим обеспечения безопасности в спорте [Электронный ресурс] // URL: http://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-rezhim-obespecheniya-bezopasnosti-v-sporte(дата обращения: 12.08.2018).

270. Соловьев А.А. Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий во Франции [Текст] / А.А. Соловьев // Спорт: экономика, право, управление. – 2010. – № 1. – С. 21-25.

271. Старилов Ю.Н. Действительность административного договора [Текст] / Ю.Н. Старилов, К.В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 36-41.

272. Стахов А.И. Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация [Текст] / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. – С. 19-21.

273. Ступаченко Е.В. Исторические и правовые аспекты создания постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации [Текст] / Е.В. Ступаченко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 11. – С. 40-43.

274. Ступаченко Е.В. Состав участников постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ [Текст] / Е.В. Ступаченко // Законность. – 2014. – № 7. – С. 55-57.

275. Таева Н.Е. Право иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, собираться мирно, без оружия [Текст] / Н.Е. Таева // Юридический мир. – 2006. – № 12. С. 32-36.

276. Тюкалова Н.М. К вопросу о законодательной регламентации спонтанных массовых мероприятий в российском законодательстве [Текст] / Т.А. Карпенко, Н.М. Тюкалова // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 67-69.

277. Хабибулина О.В. Правовой режим государственной службы [Текст] / О.В. Хабибулина // Lex russica. – 2013. – № 8. – С. 47-56.

278. Храмова Т.М. Право на публичное пространство: допустимы ли мирные собрания на территории частных владений? [Текст] / Т.М. Храмова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 37-43.

279. Чайка Я.В. Соотношение понятий «правомерное поведение» и «правовой нигилизм» [Текст] / Я.В. Чайка // Российская юстиция. – 2011. – № 3. – С. 65-68.

## 6. ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ

280. Алексеев С.Н. Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Алексеев Сергей Николаевич. – Нижний Новгород, 2011. – 169 с.

281. Алимов Д.А. Конституционное право на объединение: Механизм обеспечения и пределы ограничения: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Алимов Дмитрий Александрович. – Ростов-на-дону, 2001. – 194 с.

282. Анохин Ю.В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Анохин Юрий Васильевич. – Саратов, 2007. – 465 с.

283. Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ: дис. ... д-ра философ. наук : 09.00.10 / Артемов Виктор Михайлович – М., 1999. – 353 с.

284. Байдаров Д.Ю. Особенности правового режима закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Байдаров Дмитрий Юрьевич. – М., 2014. – 22 с.

285. Балтага Д.А. Политические свободы собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Балтага Дмитрий Александрович. – М., 1993. – 24 с.

286. Баранова М.В. Право и реклама (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Баранова Марина Владимировна. – Н. Новгород, 2010. – 62 с.

287. Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук :12.00.01 / Беляева Галина Серафимовна. – Курск, 2013. – 407 с.

288. Березин А.А. Административно-правовое противодействие нарушениям, посягающим на общественный порядок и общественную безопасность при проведении публичных мероприятий : автореф.дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Березин Алексей Александрович. – Саратов, 2015. – 26 с.

289. Благов А.Д. Административно-правовой режим оборота оружия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Благов Александр Дмитриевич. – М., 2007. – 209 с.

290. Бондаренко М.В. Правовая культура и правомерное поведение в современном российском обществе: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бондаренко Максим Владимирович. – М., 2002. – 159 с.

291. Бондарь Е.О. Правовые основы организации и деятельности полиции Испании: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бондарь Елена Олеговна. – М., 2002. – 137с.

292. Брыксина Г.С. Проблемы теории правового режима органа государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Брыксина Галина Серафимовна. – Тамбов, 2004. – 181 с.

293. Бусурманов Ж.Д. Социальная активность и правомерное поведение личности в советском обществе: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бусурманов Жумабек Дюсешевич. – Алма-Ата, 1984. – 200 с.

294. Бычек Т.В. Политико-правовой режим социального государства: вопросы теории и практики в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бычек Татьяна Викторовна – Краснодар, 2007. – 246 с.

295. Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Виссаров Анатолий Васильевич. – М., 2003. – 24 с.

296. Виссаров А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Виссаров Анатолий Васильевич. – М., 2003. – 176 с.

297. Володина Л.М. Механизм обеспечения прав личности в российском уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Володина Людмила Мильтоновна. – Екатеринбург, 1999. – 323 с.

298. Воронина Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Воронина Татьяна Николаевна. – М., 2001. – 212 с.

299. Гаглоев Д.В. Конституционно-правовое регулирование института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гаглоев Давид Владимирович. – М., 2015. – 265 с.

300. Газимагомедов М.А. Административная ответственность в сфере организации и проведения публичных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Газимагомедов Магомед Аминович.– М., 2013. – 195 с.

301. Голованев И.В. Правовые основы и организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (по материалам архива внутренних дел) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Голованев Игорь Владимирович. – М., 1992. – 22 с.

302. Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Дудко Игорь Геннадьевич. – Саранск, 2004. – 379 с.

303. Духно Н.А. Теоретические проблемы обеспечения экологического правопорядка: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Духно Николай Алексеевич. – М., 2000. – 367 с.

304. Егупова М.А. Конституционно-правовой механизм обеспечения права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Егупова Марина Александровна. – Краснодар, 2012. – 226 с.

305. Зимин В.С. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции: на примере США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02 / Зимин Евгений Александрович – М., 2015. – 26 с.

306. Иванов А.О. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Иванов Артём Олегович. – СПб., 2015. – 25 с.

307. Измайлов Д.С. Режимы государственной службы в Российской Федерации и их роль в реализации правоохранительной функции: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11, 12.00.14 / Измайлов Дамир Салихович – М., 2006. – 423 с.

308. Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук:12.00.01 / Казаков Владимир Николаевич. – М., 2003. – 55 с.

309. Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: дис. ... д-ра юрид. наук :12.00.01 / Казаков Владимир Николаевич. – М., 2003. – 372 с.

310. Каллагов Т.Э. Правовой режим осуществления муниципальной службы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Каллагов Таймураз Эльбрусович. – М., 2008. – 22 с.

311. Карпенко Т.А. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : автореф. дис. ... кандид. юрид. наук : 12.00.14 / Карпенко Татьяна Андреевна – Омск, 2015. – 30 с.

312. Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: автореф. дис. ... д-ра юрид : наук : 12.00.02 / Килясханов Ильяс Шапиевич. – М., 1997. – 42 с.

313. Ким Е.В. Административно-правовой механизм обеспечения прав граждан Российской Федерации в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ким Евгения Владимировна. – Хабаровск, 2012. – 23 с.

314. Князева И.И. Органы внутренних дел в механизме обеспечения конституционного права граждан при проведении публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Князева Ирина Игоревна.– М., 2013. – 242 с.

315. Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: Их соотношение: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ковалева Елена Леонидовна. – М., 2002. – 288 с.

316. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Колонтаевский Федор Ефимович. – М., 1996. – 58 с.

317. Колосов В.В. Философско-политические проблемы федерализма и правопорядка: На примере России и США: дис. ... канд. философ. наук : 09.00.10 / Колосов Виктор Васильевич. – М., 2000. – 164 с.

318. Колосов И.С. Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и его реализация в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного Федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Колосов Игорь Сергеевич. – Ставрополь, 2005. – 22 с.

319. Коротченков Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Коротченков Денис Алексеевич – Хабаровск, 2006. – 192 с.

320. Космынина П.В. Правовой режим предупреждения преступлений в условиях чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Космынина Полина Владимировна. – М., 2004. – 200 с.

321. Котляревский Г.С. Правопорядок в советском социалистическом обществе: дис. ... канд. юрид. наук: – М., 1966. – 241 с.

322. Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кошелев Иван Николаевич. – М., 2009. – 26 с.

323. Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Краснов Игорь Анатольевич. – Казань, 2007. – 222 с.

324. Лапаев И.С. Механизм обеспечения юридической безопасности в Российской Федерации : вопросы теории и практики : дис. ... кандид. юрид. наук : 12.00.01 / Лапаев Иван Сергеевич. – Саратов, 2013. – 212 с.

325. Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Лермонтова Наталья Викторовна. – М., 2009. – 193 с.

326. Лысенко Е.В. Уголовно-правовой механизм обеспечения задач уголовного законодательства России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Лысенко Елена Валерьевна. – Саратов, 2007. – 21 с.

327. Майле А.Д. Законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности в сфере охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Майле Алексей Давидович. – Омск, 1998. – 208 с.

328. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Маилян Самвел Суренович. – М., 2002. – 389 с.

329. Маркова Н.А. Противоправное поведение в динамике общественного развития: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Маркова Наталья Александровна. – Владимир, 2011. – 180 с.

330. Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Минаева Анна Александровна. – М., 2007. – 235 с.

331. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Мордовец Александр Сергеевич. – Саратов, 1997. – 384 с.

332. Муранов А.К. Административно-правовой режим оружия нелетального действия: проблемы формирования и реализации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Муранов Артем Константинович. – Москва, 2009. – 194 с.

333. Назаров П.С. Правопорядок в условиях формирования правового государства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Назаров Павел Сергеевич. – Саратов, 2005. – 196 с.

334. Оксамытный В.В. Правомерное поведение личности: теоретические и методологические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Оксамытный Виталий Васильевич. – Киев, 1990. – 374 с.

335. Ордина О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ордина Ольга Николаевна. – М., 2011. – 23 с.

336. Павлов П.В. Особые административно-правовые режимы осуществления внешнеторговой деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Павлов Павел Владимирович. – Люберцы, 2012. – 491 с.

337. Пакус О.М. Юридические технологии обеспечения российского национального правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02 / Пакус Олег Михайлович. – Ростов-на-Дону, 2006. – 175 с.

338. Полянская И.С.Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: автореф. дис. ... канд. юрид наук :12.00.02 / Полянская Ирина Станиславовна. – М., 2005. – 23 с.

339. Попов Ю.В. Проблемы осуществления полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Попов Юрий Васильевич. – Ставрополь, 2004. – 233 с.

340. Попова Н.Н Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Попова Надежда Николаевна. – М., 2004. – 169 с.

341. Праницкая Т.О. Конституционно-правовой механизм обеспечения неприкосновенности частной жизни: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 /Праницкая Татьяна Олеговна. – Белгород, 2010. – 214 с.

342. Прокофьев К.Г. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Прокофьев Константин Георгиевич. – М., 2014. – 221 с.

343. Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Равнюшкин Александр Викторович. – М., 2015. – 26 с.

344. Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Родионов Олег Сергеевич. – Саратов, 2001. – 157 с.

345. Рукавишников Д.В. Современные ценности и их влияние на правомерное поведение: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Рукавишников Даниил Валентинович. – Нижний Новгород, 2011. – 274 с.

346. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Рушайло Владимир Борисович. – М., 2004. – 347 с.

347. Рябова Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Рябова Елена Владимировна. – Волгоград, 2005. – 206 с.

348. Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Сапожников Александр Иванович. – М., 2006. – 198 с.

349. Сауляк О.П. Сущность правопорядка: теоретико-методологическое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сауляк Олег Петрович – М., 2010. – 370 с.

350. Сауляк О.П. Сущность правопорядка: теоретико-методологическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сауляк Олег Петрович. – М., 2010. – 54 с.

351. Сафина С.Б. Законодательство субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сафина Светлана Борисовна. – Уфа, 2000. – 173 с.

352. Сивопляс А.В. Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестаций (собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других публичных акций) в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сивопляс Александр Владимирович. – Екатеринбург, 1993. – 21 с.

353. Сидорова О.Ю. Информация как объект абсолютных и относительных гражданских правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Сидорова Оксана Юрьевна. – Волгоград, 2003. – 196 с.

354. Солодов И.А. Административно-правовое регулирование предупреждения и пресечения групповых нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Солодов Игорь Анатольевич. – М., 2004. – 192 с.

355. Степаненко Ю.В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Степаненко Юрий Викторович. – М., 2004. – 392 с.

356. Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Степенко Валерий Ефремович. – Санкт-Петербург, 2006. – 61 с.

357. Сухова Н.И. Механизм обеспечения социальной ценности права: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сухова Надежда Ивановна. – Саратов, 2005. – 199 с.

358. Сыдорук И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Сыдорук Иван Иванович. – М., 2002. – 428 с.

359. Тамодлин А.А. Государственно-правовой механизм обеспечения информационной безопасности личности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Тамодлин Александр Анатольевич. – Саратов, 2006. – 175 с.

360. Труфанов М.Е. Применение норм административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Труфанов Михаил Егорович. – М., 2007. – 60 с.

361. Тюрина Н.И. Правомерное поведение как объект юридического исследования: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – 218 с.

362. Тюрина Е.Н. Объекты правоотношений, возникающих в деятельности органов внутренних дел: вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Тюрина Евгения Николаевна. – М., 2013. – 235 с.

363. Удычак Ф.Н. Государственно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Удычак Фатима Нурбиевна. – Краснодар, 2011. – 20 с.

364. Уханкин В.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения государственной целостности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Уханкин Василий Валерьевич. – М., 2009. – 250 с.

365. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Ухов Владимир Юрьевич. – М., 2007. – 416 с.

366. Филиппов А.Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения единства правового пространства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Филиппов Александр Николаевич. – Чебоксары, 2013. – 177 с.

367. Фролова Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Фролова Наталья Юрьевна. – Белгород, 2010. – 197 с.

368. Хесина Н.М. Административно-правовое обеспечение механизма формирования и функционирования режима законности и правопорядка в

Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Хесина Наталья Михайловна. – Москва, 2005. – 230 с.

369. Хужин А.М. Объективно-противоправное поведение в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Хужин Альфир Мисхатович. – Нижний Новгород, 2000. – 158 с.

370. Черкасов С.В. Городские массовые мероприятия: коммуникативные характеристики и пути институционализации: дис. ... канд. юрид. наук : 22.00.04 / Черкасов Станислав Вадимович. – М., 2009. – 208 с.

371. Шабаева О.А. Поощрительные правовые режимы: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шабаева Ольга Александровна. – М., 2013. – 159 с.

372. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шамсумова Эмма Файсаловна. – Екатеринбург, 2001. – 213 с.

373. Шинкарев А.И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 /Шинкарев Александр Иванович. – Саратов, 2006. – 197 с.

374. Юдин А.В. Формы правопорядка в современном обществе: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Юдин Александр Владимирович. – М., 2009. – 148 с.

375. Ягудин Р.А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : Ягудин Ренат Александрович. – СПб., 2004. – 187 с.

376. Яковенко М.А. Конституционное право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий: теоретические и практические аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Яковенко Мария Александровна. – Москва, 2012. – 31 с.

377. Ярыгин И.И. Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ярыгин Иван Иванович – М., 2015. – 245 с.

## 7. ИНЫЕ РЕСУРСЫ

378. Библиотека коституций Пашкова Романа [Электронный ресурс]. URL: http://worldconstitutions.ru/?p=138.(дата обращения: 21.10.2017).

379. Библиотека коституций Пашкова Романа [Электронный ресурс]. URL: http://worldconstitutions.ru/?p=139.(дата обращения: 21.10.2017).

380. Географическая энциклопедия. «Геокомпас» [Электронный ресурс]. URL: http://www.geokompas.ru/publ/sistema_obwestvennoi_bezopasnosti_italii.(дата обращения: 01.02.2019).

381. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». [Электронный ресурс]. URL: http://www.sudrf.ru/ (дата обращения: 12.08.2018).

382. Деловая газета «Взгляд». [Электронный ресурс]. URL: http://vz.ru/news/2012/5/6/577687.html.(дата обращения: 12.08.2016).

383. Дж. Шарп От диктатуры к демократии. [Электронный ресурс]. URL: http://files.kob.su/books/sharp_ot_diktaturyi_k_demokratii.pdf (дата обращения: 12.08.2017).

384. Журнал «Полиция России» 08.11.2016. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ormvd.ru/pubs/101/curb-football-related-aggression/ (дата обращения: 12.03.2017).

385. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/ (дата обращения: 13.05.2018).

386. История партии «Единая Россия». [Электронный ресурс]. URL: http://maxpark.com/community/2730/content/951642 (дата обращения: 13.05.2018).

387. Италия по русскии [Электронный ресурс]. URL: http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoi-respubliki (дата обращения: 21.10.2017).

388. Международные нормы и стандарты в сфере конкретных вопросов человеческого измерения [Электронный ресурс]. URL: http://www.legislationline.org/ru/topics/country/32/topic/15 (дата обращения: 21.10.2017).

389. Научная сеть «Криминолиги РФ» [Электронный ресурс]. URL: http://crimpravo.ru›codecs/france/2.doc (дата обращения: 21.10.2017).

390. Нормативные правовые акты Республики Италия [Электронный ресурс]. URL: http://www.normattiva.it(дата обращения: 21.10.2017).

391. Обзор деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России при проведении митингов, демонстраций, шествий и пикетированиях за 2012 г. // Документ официально опубликован не был

392. Обзор состояния правопорядка и общественной безопасности в ходе проведения публичных мероприятий, состоявшихся по итогам 2016 г. // Документ официально опубликован не был

393. Обзор состояния правопорядка и общественной безопасности в ходе проведения публичных мероприятий, состоявшихся по итогам 2015 г. // Документ официально опубликован не был

394. Обзор состояния правопорядка и общественной безопасности в ходе проведения публичных мероприятий, состоявшихся по итогам 2014 г. // Документ официально опубликован не был

395. Официалный сайт Модель ООН [Электронный ресурс]. URL: http:// modelun.ru›positions/SPCH/SPCh_NIDERLANDY.pdf (дата обращения: 21.10.2017).

396. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). [Электронный ресурс]. URL:https://wciom.ru/about/aboutus/ (дата обращения: 14.02.2019).

397. Официальный сайт газеты lemonde.fr [Электронный ресурс]. URL: https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/02/12/gilets-jaunes-pres-de-1-800-condamnationsdepuis-le-debutdumouvement_5422582_3224.html (дата обращения: 01.02.2019)

398. Официальный сайт городской станции скорой медицинской помощи» г. Минска. [Электронный ресурс]. URL: http://minsk-smp.by/platnye-uslug.(дата обращения: 14.02.2016).

399. Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.duma.gov.ru/ (дата обращения: 14.05.2018).

400. Официальный сайт ЗАО «Правда.Ру». Поддержи ОМОН [Электронный ресурс]. URL: http://supportomon.ru/za-rubezhom/zakonodatelstvo-o-mitingah-zarubezhnyih-stran/ (дата обращения: 21.10.2017).

401. Официальный сайт информационого агенства «Сибирские новости» [Электронный ресурс]. URL: http://fed.sibnovosti.ru/politics/140667-medvedev-rabota-politsii-dolzhna-byt-prozrachnoy-i-otkrytoy.(дата обращения: 02.05.2016).

402. Официальный сайт Конституционного суда Республики Армения [Электронный ресурс]. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/nethrlnd/holand-r.htm(дата обращения: 21.10.2017).

403. Официальный сайт МВД Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL:https://мвд.рф/ (дата обращения: 25.05.2018).

404. Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Беларусь. [Электронный ресурс]. URL: http://mvd.gov.by/ (дата обращения: 19.05.2018).

405. Официальный сайт Министерства внутренних дел Россиийской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/8153516(дата обращения: 02.05.2016).

406. Официальный сайт первого интернет телевидения [Электронный ресурс]. URL: http://www.1tvnet.ru/content/show/vse-akcii-art-gruppi-voina.html(дата обращения: 02.05.2016).

407. Официальный сайт посольства Испании в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/SPAIN.HTM(дата обращения: 02.05.2016).

408. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/ (дата обращения: 13.09.2018).

409. Официальный сайт Президента Российской Федерации. [Электронный ресурс].: http://www.kremlin.ru/news/14621 (дата обращения: 13.05.2018).

410. Официальный сайт Российского информационного агентства «Новый день». [Электронный ресурс]. URL: https://newdaynews.ru/moskow/606039.html(дата обращения: 14.02.2017).

411. Официальный сайт телевизионной сети RT [Электронный ресурс]. URL: https://russian.rt.com/world/article/627048-protesty-zhilety-pervoe-maya-besporyadki (дата обращения: 01.02.2019)

412. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL:http://www.gks.ru/ (дата обращения: 17.05.2017).

413. По материалам сайта New York State Association of Auxiliary Police, inc. www. [Электронный ресурс]. URL: http://www.auxiliary-police.org/aboutus.htm. (дата обращения: 02.05.2017).

414. Проект Mojazarplata.kz [Электронный ресурс]. URL: https://mojazarplata.kz/main/dohody-minimum/mesjachny-raschetny-pokazatelq/mesjachny-raschetny-pokazatelq-v-kazahstane#anchor-1.(дата обращения: 02.05.2016).

415. Толковый словарь Ожегова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=14364(дата обращения: 12.03.2016).

416. Толковый Словарь Русского Языка. [Электронный ресурс]. URL: http://www.vedu.ru/expdic/18935/ (дата обращения: 14.03.2015).

417. Толковый словарь Ушакова онлайн. [Электронный ресурс]. URL: http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=29724(дата обращения: 14.03.2015).

418. Форум о заработке на съёмках и промоакциях [Электронный ресурс]. URL: https://massovki.net/viewforum.php?f=12&sid=2b659539b700ab5d2f305458d49eb3af.(дата обращения: 02.05.2016).

419. Центр по научному обеспечению уголовно-правового воздействия на преступления в сфере спорта 384. [Электронный ресурс]. URL:

http://sportscrime.ru/files/library/Sportivnyi_kodeks_Frantsii.pdf (дата обращения: 21.10.2017).

## Приложения

Приложение 1

### СПРАВКА

Об обеспечении общественного порядка и безопасности граждан при проведении массовых мероприятий, уличных акций на территории г. Барнаула
за август 2018 г.

| № п/п | Массовые мероприятия | Количество мероприятий | Количество участников | Задействовано сотрудников |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Концерты и праздничные мероприятия | 255 | 219842 | 2500 |
| 2. | Спортивные мероприятия | 76 | 238658 | 935 |
| 3. | Собрания, митинги, шествия, пикетирования политического характера | 299 | 10415 | 546 |
| 4. | Собрания, митинги, шествия, пикетирования не политического характера | 73 | 7489 | 232 |
| 5. | Мероприятия по встрече и сопровождению и охране высокопоставленных лиц | 12 | 89 | 133 |
| 6. | Заседаний АКЗС | 8 | 1450 | 50 |
| 7. | Религиозных мероприятий | 113 | 127794 | 825 |
| 8. | Несогласованные с администрацией мероприятия | 1 | 1 | 0 |
| 9. | Иные мероприятия | 222 | 61150 | 564 |
| ВСЕГО | | 1059 | 666888 | 5785 |

Приложение 2

**Судебная практика по части 1 статье 20.2.2 КоАП РФ «Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка»**[1]

| 1. | Наименование суда | Дата рассмотрения | № Дела | Количество участников массовой акции |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Тверской районный суд г. Москвы | 05.03.2014 | 5-710/14 | 50 |
| 2. | Тверской районный суд г. Москвы | 19.03.2014 | 5-728/14 | 20 |
| 3. | Тверской районный суд г. Москвы | 17.06.2015 | 5-877/15 | 8 |
| 4. | Тверской районный суд г. Москвы | 22.06.2015 | 5-917/15 | 30 |
| 5. | Тверской районный суд г. Москвы | 26.06.2015 | 5-977/15 | 30 |
| 6. | Тверской районный суд г. Москвы | 07.07.2015 | 5-1006/15 | 15 |
| 7. | Тверской районный суд г. Москвы | 14.07.2015 | 5-1056/15 | 15 |
| 8. | Тверской районный суд г. Москвы | 17.07.2015 | 5-1398/15 | 10 |
| 9. | Тверской районный суд г. Москвы | 05.08.2015 | 5-1113/15 | 20 |
| 10. | Тверской районный суд г. Москвы | 05.08.2015 | 5-1161/15 | 5 |
| 11. | Тверской районный суд г. Москвы | 12.08.2015 | 5-1175/15 | 20 |
| 12. | Тверской районный суд г. Москвы | 18.08.2015 | 5-1175/15 | 10 |
| 14. | Тверской районный суд г. Москвы | 22.09.2015 | 5-1290/15 | 15 |
| 15. | Тверской районный суд г. Москвы | 09.10.2015 | 5-1366/15 | 20 |
| 16. | Тверской районный суд г. Москвы | 19.10.2015 | 5-1423/15 | 15 |
| 17. | Индустриальный районный суд г. Барнаула Алтайского края | 08.05.2015 | 5-207/15 | 12 |
| 18. | Новоалтайский городской суд (Алтайский край) | 01.03.2016 | 5-351/2016 | 5 |
| 19. | Железнодорожный | 21.04.2016 | 5-34/2016 | 200 |

[1] Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://www.sudrf.ru/

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | районный суд г. Ульяновска (Ульяновская область) | | | |
| 20. | Центральный районный суд г. Воронежа (Воронежская область) | 17.06.2016 | 5-313/2016 | 200 |
| 21. | Ирбитский районный суд (Свердловская область) | 31.05.2017 | 5-78/2017 | 200 |
| 22. | Ейский городской суд (Краснодарский край) | 15.06.2017 | 5-182/2017 | 7 |
| 23. | Ленинградский районный суд г. Калининграда (Калининградская область) | 21.12.2017 | 6-2558/17 | 500 |
| 24. | Железнодорожный районный суд г. Барнаула (Алтайский край) | 27.12.2017 | 5-506/2017 | 6 |
| 25. | Предгорный районный суд (Ставропольский край) | 16.02.2018 | 5-225/2016 | 5-6 |
| 26. | Октябрьский районный суд г. Уфы (Республика Башкортостан) | 16.05.2018 | 5-416/2018 | 500 |
| 27 | Калужский районный суд (Калужская область) | 06.08.2018 | 5-557/2018 | 30 |

Приложение 3

**Предложения, которые могут быть использованы при разработке постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил обеспечения безопасности и правопорядка при проведении массовых акций на территории Российской Федерации»**

Практическая значимость предлагаемого проекта состоит в том, что его принятие переведет общественные отношения в сфере массовых акций под единую правовую основу.

Постановление направлено на обеспечение реализации прав граждан на организацию и проведение массовых акций.

Проект постановления может содержать следующие разделы:

I. Общие положения

II. Требования к обеспечению безопасности места проведения массовой акции

III. Организация обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых акций. (В данном разделе в том числе должны быть закреплены алгоритмы взаимодействия между субъектами обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.)

IV. Права и обязанности собственников (пользователей) мест проведения массовых акций по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при их проведении

V. Права и обязанности организатора массовых акций по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при их проведении

VI. Особенности обеспечения безопасности проведения массовых акций на отдельных территориях (например, в пограничной местности, водных объектах и т.д.)

Приложение 4

## Судебная практика[1] по статье 5.38. КоАП РФ «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»

| № | Дата | Место рассмотрения дела об административном правонарушении | Орган, выявивший правонарушение | Субъект правонарушения | Суть правонарушения | Решение по делу об административном правонарушении |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 08.11.2010 | Мировой суд судебного участка № 1 Нелидовского района Тверской области | ОВД | Физическое лицо | Выступала на митинге без разрешения организатора публичного мероприятия | Предупреждение |
| 2 | 10.03.2011 | Мировой суд судебного участка № 12 Самарской области | ОВД | Физическое лицо | Мешал выступающим на митинге | Штраф 100 рублей |
| 3 | 12.12.2011 | Судебный участок №1 Пуровского района Ямало-Ненецкий автономный округ | ОВД | Физическое лицо | Одиночное пикетирование | Производство прекращено в связи с отсутствием в действиях состава административного правонарушения |
| 4 | 11.03.2012 | Судебный участок Ямальского района Ямало-Ненецкий автономный округ | Прокуратура | Должностное лицо | Не довел до сведения организатора публичного мероприятия обоснованн | Штраф 200 рублей |

[1] Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие». URL: http://www.sudrf.ru/

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | ое предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия | |
| 5 | 17.04.2012 | Чурапчинский судебный участок №35 Республика Саха (Якутия) | Прокуратура | Должностное лицо | Принуждал подчиненного к проведению отчета перед населением | Штраф 200 рублей |
| 6 | 23.08.2012 | Судебный участок №14 мирового судьи Волоколамского судебного района Московской области | Прокуратура | Должностное лицо | Повторно отказал в проведении митинга без объяснения причин | Производство прекращено в связи с отсутствием в действиях состава административного правонарушения |
| 7 | 26.09.2012 | Судебный участок № 28 Усть-Большерецкий район Камчатский край | ОВД | Должностное лицо | Привлекла граждан на собрание | Штраф 30 тысяч рублей |
| 8 | 06.11.2012 | Судебный участок № 24 городского округа «Южно-Сахалинск» | ОВД | Физическое лицо | Препятствовал проведению собрания | Штраф 12 тысяч рублей |
| 9 | 15.01.2014 | Волгоградский областной суд (Волгоградск | Прокуратура | Должностное лицо | Необоснованный отказ в согласовании | Штраф 30 тысяч рублей |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ая область) | | | публичного мероприятия | |
| 10 | 19.06.2014 | Санкт-Петербургский городской суд (Город Санкт-Петербург) | ОВД | Физическое лицо | Препятствовал проведению публичного мероприятия | Штраф 1000 рублей (наказание ниже низшего предела) |
| 11 | 18.12.2014 | Тляратинский районный суд (Республика Дагестан) | Прокуратура | Должностное лицо | Не ответил на уведомление о проведении публичного мероприятия | Штраф 35 тысяч рублей |
| 12 | 17.04.2015 | Новозыбковский городской суд (Брянская область) | Прокуратура | Должностное лицо | Не согласовал проведение публичного мероприятия | Производство прекращено в связи с отсутствием в действиях состава административного правонарушения |
| 13 | 01.06.2015 | Елизовский районный суд (Камчатский край) | Прокуратура | Должностное лицо | Не согласовал проведение публичного мероприятия | Штраф 10000 рублей (наказание ниже низшего предела) |
| 14 | 09.06.2015 | Свердловский районный суд г. Перми (Пермский край) | ОВД | Физическое лицо | Препятствовал проведению митинга | Производство прекращено в связи с отсутствием в действиях состава |
| 15 | 15.06.2015 | Петропавловск-Камчатский городской суд (Камчатский край) | Прокуратура | Должностное лицо | Не согласовал проведение публичного мероприятия | Штраф 30 тысяч рублей |
| 16 | 14.07.2015 | Новозыбковский | Прокуратура | Должностное лицо | Не согласовал | Штраф 30 тысяч рублей |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | городской суд (Брянская область) | | | проведение публичного мероприятия | |
| 17 | 06.04.2016 | Максатихинский районный суд (Тверская область) | Прокуратура | Должностное лицо | Не согласовал проведение публичного мероприятия | Штраф 30 тысяч рублей |
| 18 | 20.03.2017 | Магаданский городской суд (Магаданская область) | ОВД | Физическое лицо | Играл на дудке, мешал проведению митинга | Штраф 5 тысяч рублей |
| 19. | 19.06.2017 | Судебный участок № 429 Черемушкинского судебного района г. Москва | Прокуратура | Должностное лицо | Не согласовал проведение публичного мероприятия | Штраф 30 тысяч рублей |
| 20. | 14.08.2018 | Центральный районный суд г. Новосибирска | ОВД | Физическое лицо | Умышленно загораживал наглядную агитацию | Штраф 5 тысяч рублей |

Приложение 5

**Анкета**
**социологического исследования «Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий»**

Уважаемые коллеги, вы пригашаетесь к анкетированию в качестве сотрудников, принимающих непосредственное участие в деятельности полиции в рамках заявленной темы. Вашему вниманию представляется ряд вопросов социологического исследования, по каждому из которых необходимо дать один ответ, за исключением тех, в которых указана возможность нескольких ответов либо возможность написать свой ответ. Анкетирование проводится анонимно.

1. Сотрудником полиции какой категории Вы являетесь?
☐Руководитель подразделения (отдела, отделения, группы)
☐Заместитель руководителя (отдела, отделения, группы)
☐непосредственный исполнитель

2. Ваше образование
☐высшее юридическое
☐высшее юридическое системы МВД
☐иное высшее
☐высшего образования не имею

3. Ваш возраст
☐18-30 лет
☐30-40 лет
☐40 лет и старше

4. Ваш стаж службы в ОВД
☐до 2 лет
☐2-5 лет
☐5-10 лет
☐свыше 10 лет
☐свыше 20 лет

5. Как часто вы принимаете участие в охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях
☐Редко
☐Часто (2-3 раза в месяц)
☐Практически ежедневно

☐Никогда

6. Считаете ли вы, что привлечение сотрудников полиции к охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях является отвлечением от основной службы?

☐Да

☐Нет

☐Это является основным направлением моей деятельности

7. Нуждается ли деятельность полиции по обеспечению правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий в оптимизации (повышении эффективности)?

☐Да

☐Нет

8. Нужна ли четкая правовая регламентация действий сотрудников полиции, охраняющих правопорядок при проведении массовых и публичных мероприятий?

☐Да, необходим четкий алгоритм действий

☐Нет, это лишает возможности оперативного решения задач по охране правопорядка

9. Целесообразно ли ограничивать право на организацию и участие граждан в массовых и публичных мероприятиях?

☐Да

☐Нет

☐Затрудняюсь ответить

10. Применяли ли вы в своей деятельности ст. 5.38 КоАП РФ «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»?

☐Да

☐Нет

☐Не знаю такой статьи

11. Необходимо ли введение административной ответственности за вовлечение в проведение массового публичного мероприятия за вознаграждение?

☐Да

☐Нет

12. Какие нарушения правопорядка в период проведения массовых и публичных мероприятий встречались в вашей деятельности?

Написать_____
_____
_____

13. Считаете ли вы целесообразным введение обязательного согласования с полицией разрешения на проведение массового или публичного мероприятия?
☐Да
☐Да, если это общественно-политическое мероприятие
☐Нет

14. Какие меры, по вашему мнению, могли бы способствовать сокращению правонарушений при массивных и публичных мероприятиях?
☐Ужесточение административной ответственности за совершенные правонарушения
☐Введение запрета на посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях в качестве меры административного наказания за допущенные правонарушения
Собственный вариант (написать_____
_____
_____
_

7. Необходимо ли учитывать состояние правопорядка при массовых и публичных мероприятиях в оценке деятельности полиции?
☐Да
☐Нет

*Большое спасибо за участие!*

Приложение 6

**Результаты анкетирования 186 сотрудников полиции (руководителей и исполнителей), участвующих в охране правопорядка при массовых и публичных мероприятиях**

| | Вопрос | Количество ответов | % от общего числа респондентов |
|---|---|---|---|
| 1 | **Сотрудником полиции какой категории Вы являетесь?** | | |
| | Руководитель подразделения (отдела, отделения, группы) | 89 | 47,8 |
| | Заместитель руководителя (отдела, отделения, группы) | 47 | 25,3 |
| | непосредственный исполнитель | 50 | 26,9 |
| | | | |
| 2 | **Ваше образование** | | |
| | высшее юридическое | 131 | 70,4 |
| | высшее юридическое системы МВД | 45 | 24,2 |
| | иное высшее | 10 | 5,4 |
| | высшего образования не имею | | 0,0 |
| 3 | **Ваш возраст** | | |
| | 18-30 лет | 80 | 43,0 |
| | 30-40 лет | 73 | 39,2 |
| | 40 лет и старше | 43 | 23,1 |
| 4 | **Ваш стаж службы в ОВД** | | |
| | до 2 лет | 10 | 5,4 |
| | 2-5 лет | 35 | 18,8 |
| | 5-10 лет | 78 | 41,9 |
| | свыше 10 лет | 56 | 30,1 |
| | свыше 20 лет | 7 | 3,8 |
| 5 | **Как часто вы принимаете участие в охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях** | | |
| | Редко | 15 | 8,1 |
| | Часто (2-3 раза в месяц) | 105 | 56,5 |
| | Практически ежедневно | 66 | 35,5 |
| | Никогда | 0 | 0,0 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 6 | **Считаете ли вы, что привлечение сотрудников полиции к охране правопорядка на массовых и публичных мероприятиях является отвлечением от основной службы?** | | |
| | Да | 107,0 | 57,5 |
| | Нет | 55,0 | 29,6 |
| | Это является основным направлением моей деятельности | 24,0 | 12,9 |
| 7 | **Нуждается ли деятельность полиции по обеспечению правопорядка при подготовке и проведении массовых и публичных мероприятий в оптимизации (повышении эффективности)?** | | |
| | Да | 186,0 | 100,0 |
| | Нет | 0,0 | 0,0 |
| 8 | **Нужна ли четкая правовая регламентация действий сотрудников полиции, охраняющих правопорядок при проведении массовых и публичных мероприятий?** | | |
| | Да, необходим четкий алгоритм действий | 179 | 96,2 |
| | Нет, это лишает возможности оперативного решения задач по охране правопорядка | 5 | 2,7 |
| 9 | **Целесообразно ли ограничивать право на организацию и участие граждан в массовых и публичных мероприятиях?** | | |
| | Да | 152 | 81,7 |
| | Нет | 21 | 11,3 |
| | Затрудняюсь ответить | 13 | 7,0 |
| 10 | **Применяли ли вы в своей деятельности ст. 5.38 КоАП РФ «Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»?** | | |
| | Да | 14 | 7,5 |
| | Нет | 83 | 44,6 |
| | Не знаю такой статьи | 83 | 50,0 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 11 | **Необходимо ли введение административной ответственности за вовлечение в проведение массового публичного мероприятия за вознаграждение?** | | |
| | Да | 172 | 92,5 |
| | Нет | 14 | 7,5 |
| | | | |
| 12 | **Какие нарушения правопорядка в период проведения массовых и публичных мероприятий встречались в вашей деятельности?** | | |
| | Написать_____<br>_____<br>_____<br>_____<br>_____<br>____ | | |
| 13 | **Считаете ли вы целесообразным введение обязательного согласования с полицией разрешения на проведение массового или публичного мероприятия?** | | |
| | Да | 72 | 38,7 |
| | Да, если это общественно-политическое мероприятие | 59 | 31,7 |
| | Нет | 55 | 29,6 |
| 14 | **Какие меры, по вашему мнению, могли бы способствовать сокращению правонарушений при массивных и публичных мероприятиях?** | | |
| | Ужесточение административной ответственности за совершенные правонарушения | 76 | 40,9 |
| | Введение запрета на посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях в качестве меры административного наказания за допущенные правонарушения | 113 | 60,8 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Собственный вариант (написать _____ _____ _____ _____ _____ ___ | | 0,0 |
| | | | |
| 15 | **Необходимо ли учитывать состояние правопорядка при массовых и публичных мероприятиях в оценке деятельности полиции?** | | |
| | Да | 176 | 94,6 |
| | Нет | 10 | 5,4 |