

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Учебное пособие

Под редакцией профессора О. И. Бекетова

Омск
ОМА МВД России
2018

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.401.213

П68

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор А. И. Каплунов
(Санкт-Петербургский университет МВД России);
кандидат юридических наук, доцент А. И. Сахно
(Омская юридическая академия)

Авторский коллектив:

О. И. Бекетов, д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации — введение, заключение; С. В. Белов — § 3 главы II; А. А. Вакутин, канд. юрид. наук — § 4 главы II; Т. В. Голованова, канд. юрид. наук — § 9 главы II; О. А. Дидер, канд. юрид. наук, доцент — § 6 главы II; Е. В. Климович, канд. юрид. наук — § 1 главы II; А. В. Куянова, канд. юрид. наук — § 3 главы I; Е. Г. Макарова, канд. юрид. наук, доцент — § 2 главы I; А. А. Старостин — § 5 главы II; В. И. Сургутсков, канд. юрид. наук — § 2 главы II; О. Ю. Филиппов, канд. юрид. наук, доцент — § 1 главы I; А. Е. Юрицин, канд. юрид. наук — § 7 главы II; Ж. Д. Яценко — § 8 главы II.

П68 Правовые основы и организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий : учеб. пособие / под ред. проф. О. И. Бекетова. — Омск : Омская академия МВД России, 2018. — 120 с.

ISBN 978-5-88651-683-8

В учебном пособии рассмотрены теоретические и практические основы деятельности полиции по охране правопорядка и обеспечению безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий. В работе исследованы особенности деятельности сотрудников полиции при получении информации о проведении на обслуживаемой территории массовых мероприятий, формы взаимодействия полиции с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами массовых мероприятий по вопросам обеспечения общественного порядка и безопасности, а также деятельность сотрудников полиции по оказанию содействия организаторам массовых мероприятий, административно-правовые средства предупреждения и пресечения правонарушений в период проведения публичных массовых мероприятий.

Издание предназначено для курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России.

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.401.213

ISBN 978-5-88651-683-8

© Омская академия МВД России, 2018

ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие, посвященное правовым основам и организации деятельности полиции по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка (далее — ОБГ и ОП) при проведении публичных и массовых мероприятий, предлагается читателю впервые после принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ (далее — Закон о полиции). Его подготовка обусловлена существенной трансформацией системы государственного управления в правоохранительной сфере (в частности, преобразованием внутренних войск МВД России в войска национальной гвардии Российской Федерации; включением в структуру Росгвардии отрядов мобильных особого назначения, авиационных подразделений, вневедомственной охраны и появившимися существенными особенностями в организации ОБГ и ОП), изменениями в законодательстве (прежде всего, в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»²) и правоприменительной практике, происшедшими в 2012–2017 гг.

Актуальность настоящего учебного пособия связана с тем, что именно качество реализации права граждан на мирные собрания все более признается критерием, который позволяет отнести государство к демократическому и правовому. По информации, представленной на коллегии МВД России 9 марта 2017 г., в 2016 г. было проведено 72 тыс. публичных мероприятий, что в 2,2 раза превосходит показатели 2015 г., когда было проведено 32 тыс. таких мероприятий. Наблюдается и рост числа участников мероприятий: с 6,9 млн человек в 2015 г. до 8,2 млн человек в 2016 г. Можно констатировать, что граждане Российской Федерации все активнее реализуют свое право на проведение и участие в публичных и массовых мероприятиях.

Охрана общественного порядка при проведении таких мероприятий имеет ряд особенностей. Во-первых, они проводятся, как правило,

¹ Рос. газета. 2011. 7 февр.

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

на ограниченной территории с участием большого числа граждан. Во-вторых, в местах непосредственного проведения массовых мероприятий вводятся определенные административные ограничения, касающиеся движения транспорта и пешеходов, торговли, некоторых видов работ и услуг, объективно стесняющих свободу действий индивидов, что может вызвать недовольство отдельных лиц. В-третьих, полиции приходится действовать в условиях жесткого нормативного регулирования указанной сферы общественных отношений. Организация и осуществление деятельности полиции по ОБГ и ОП, обеспечение законности ее действий являются ответственным и сложным делом.

Согласно Закону о полиции, ведомственным нормативным правовым актам МВД России полиция (совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий) обеспечивает безопасность граждан и общественный порядок, оказывает содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в местах их проведения; предупреждает, пресекает преступления и административные правонарушения. Традиционно основное содержание деятельности органов внутренних дел во время массовых мероприятий заключается в создании наиболее благоприятных условий для их проведения и в недопущении ослабления охраны общественного порядка на территории, где такие мероприятия не проводятся.

Вопросы, возникающие при решении указанных задач, решаются комплексно на основе согласованных действий всех служб и подразделений органов внутренних дел (с учетом форм и методов их работы, разграничения компетенции и ответственности), они тесно связаны с оптимизацией управления силами и средствами служб и подразделений МВД России, с эффективностью взаимодействия с подразделениями Росгвардии, другими правоохранительными структурами, частными охранными организациями и общественностью.

Основной объем работы по ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий приходится на долю служб обеспечения охраны общественного порядка и ГИБДД, поскольку такие мероприятия проходят на улицах, площадях, стадионах, в парках и других общественных местах.

Во время мероприятий с массовым участием граждан неоднократно допускались просчеты в расстановке и использовании сил и средств органов внутренних дел, а также в организации взаимодействия. Руководство МВД России неоднократно обращало внимание на недостаточный уро-

вень организации профилактической работы и сотрудничества с организаторами массовых мероприятий в период их подготовки и проведения. Не всегда на должном уровне осуществлялась работа по сбору, обобщению и анализу оперативной информации, документированию противоправных действий в случаях нарушения установленного порядка организации либо проведения массовых мероприятий, режима ОБГ и ОП, что не позволяло своевременно принимать меры по привлечению виновных лиц к ответственности, установленной законом.

Повышение эффективности управления силами и средствами органов внутренних дел, задействованных в ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий, укрепление законности действий сотрудников полиции, организаторов массовых мероприятий и граждан предопределяют актуальность данной работы.

Методическая цель настоящего учебного пособия — дать обучающимся адаптированную к студенческому уровню интерпретацию законодательства и научных представлений, относящихся к нормативному правовому регулированию и организации деятельности полиции по ОБГ и ОП при проведении публичных и массовых мероприятий.

Исходя из методического предназначения учебного пособия, в конце каждого параграфа мы кратко подвели итоги, усиливающие наиболее важные и требующие повышенного внимания обучающихся положения, привели вопросы для самоконтроля, ориентированные на повышение качества усвоения материала.

Авторы полагают, что в силу изложенных обстоятельств предлагаемое учебное пособие будет полезно обучающимся в ходе освоения программ профессиональной подготовки, основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального и высшего образования, реализуемых в образовательных организациях МВД России.

ГЛАВА I. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

§ 1. Понятие массового мероприятия и его виды

В современных условиях массовые мероприятия представляют собой сложные социально значимые явления, однако в научной литературе отсутствует единое мнение относительно определений его понятия и классификации.

Одна из попыток в этом направлении была предпринята В. В. Лариным. «Массовое мероприятие, — пишет он, — есть организованное действие (совокупность действий или явлений социальной жизни) с участием больших масс людей, совершающееся в интересах трудящихся в целях удовлетворения их политических, духовных, физических и других потребностей, являющееся формой реализации их прав, свобод, а также формой социального общения между людьми и способом выработки единства установок личности, коллектива, общества в целом»¹.

Автор, по нашему мнению, правильно обозначил основные признаки массового мероприятия, позволяющие отличить его от других социальных явлений: наличие больших масс людей, организованность их действий и наличие цели.

А. М. Алоян и В. И. Эглит дают такое описание массовых мероприятий: «... организационные или санкционированные компетентными государственными органами или общественными организациями, а также осуществляемые на основании обычаев действия значительных групп (масс) людей, протекающие в общественных местах»².

¹ Ларин В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. М., 1985. С. 54.

² Алоян А. М., Эглит В. И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. М., 2008. С. 38–39.

Данное определение выражает организационно-правовые аспекты проведения массовых мероприятий. Кроме того, ученые указывают, что целенаправленные и правомерные действия людей могут осуществляться, исходя из обычаев. В первую очередь здесь подразумеваются религиозные праздники, в которых, согласно традициям, задействованы и лица, далекие от религии. Участие граждан в публичных мероприятиях общественно-политического характера представляет собой форму реализации их прав и свобод. В процессе таких акций они, проявляя личную и групповую инициативу, требуют от государственных органов решения тех или иных вопросов. При массовых спортивных и культурно-зрелищных мероприятиях граждане получают физическое, духовное и эмоциональное удовлетворение.

Безусловно, нельзя игнорировать и такие формы активности отдельных групп и категорий отдельных лиц, при которых их участие в массовых мероприятиях служит лишь средством достижения эгоистических и корыстных интересов.

В Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»³ (далее — Закон о собраниях) предложен новый термин — «публичное мероприятие», связанный с категорией «массовое мероприятие». В соответствии с п. 1 ст. 2 указанного Закона под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (либо в различных сочетаниях этих форм) акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и по вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

Анализ данного понятия позволяет сделать вывод о применении указанного термина исключительно к мероприятиям политического характера, что не раскрывает содержания иных видов массовых мероприятий. Кроме того, в этом понятии отсутствует признак массовости проведения

³ Рос. газета. 2004. 23 июня.

подобного рода мероприятий. Такой вывод можно сделать, анализируя как само понятие публичного мероприятия, так и его формы, например пикетирование, под которым закон понимает форму публичного выражения мнений путем размещения у пикетируемого объекта даже одного гражданина.

В связи с этим трудно согласиться с мнением М. Н. Маленина, что общее между массовым и публичным мероприятием заключается в том, что все эти мероприятия являются массовыми, открытыми, мирными, доступными каждому⁴.

Отметим, что законодатель как на федеральном, так и на региональном уровне часто использует термин «массовые мероприятия», не давая ему должного толкования⁵. Так, в Федеральном конституционном законе «О военном положении»⁶ к массовым мероприятиям отнесены публичные мероприятия и иные массовые мероприятия. При этом иные массовые мероприятия не конкретизируются. В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации»⁷ наряду с публичными в понятие «массовые мероприятия» включены собрания, встречи с гражданами, митинги, демонстрации, шествия, публичные дебаты и дискуссии, иные мероприятия.

Федеральный закон «О полиции» разделяет публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование) и массовые мероприятия (спортивные, зрелищные и иные). Здесь разграничение исследуемых понятий ведется исходя из целей, в соответствии с которыми они проводятся. Следовательно, мероприятие является массовым в том случае, если оно вызвано событиями спортивного, зрелищного и иного характера.

Отметим, что в законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных актах также присутствует термин «массовые мероприятия».

⁴ Маленин М. Н. Организация проведения массовых культурно-зрелищных мероприятий в открытых общественных местах: основные понятия, правовое регулирование // Культура: управление, экономика, право. 2008. № 4. С. 33.

⁵ Тюкалова Н. М., Карпенко Т. А. Проблемы законодательной регламентации массовых мероприятий в российском законодательстве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : мат-лы ежегодной всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина. СПб., 2014. Ч. 3. С. 37–43.

⁶ О военном положении : федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 2002. 2 февр.

⁷ О референдуме Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Там же. 2004. 30 июня.

Рассмотрение определений понятия массовых мероприятий, приведенных в них, позволяет выделить нам следующие признаки:

- участие большого количества граждан⁸;
- прохождение массовых мероприятий в общественных местах⁹;
- проведение массовых мероприятий в целях организации развлекательных, спортивных, рекламных и других досуговых программ, обеспечения пользования благами культуры (организованный характер)¹⁰;
- открытость и доступность массового мероприятия¹¹.

Обобщение практического опыта государственных органов и общественных организаций в данной сфере, а также проведенные нами исследования дают возможность сформулировать определение понятия «массовое мероприятие».

Это открытая, мирная, организованная, осуществляемая в общественных местах, проводимая в установленном законом порядке форма активных действий больших групп (масс) людей, нацеленных на выражение их воли, защиту прав, свобод, законных интересов, на удовлетворение потребностей в экономической, политической, социально-культурной и других материальных и духовных сферах.

Для более глубокого исследования понятия, сущности и содержания массовых мероприятий необходима их классификация. Отметим, что любая классификация осуществляется на основе выделяемых признаков, свидетельствующих о сходстве и различии изучаемых явлений. Массовые мероприятия разнообразны. Отнесение каждого из них к определенной группе способствует правильному пониманию его социального назначения и места в классификационной системе. Наличие полной классификации массовых мероприятий имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, в том числе для дальнейшего совершенствования

⁸ *Об утверждении Положения об обеспечении общественного порядка при проведении мероприятий с массовым пребыванием граждан* : постановление Магаданской области от 10 сентября 2009 г. № 442-па // Магаданская правда. 2009. 16 сент.

⁹ *Об утверждении порядка организации и проведения массовых культурно-зрелищных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий на территории Волгограда* : решение Волгоградской городской Думы от 15 сентября 2012 г. № 36/1120 // Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. 2010. 2 окт.

¹⁰ *Об утверждении Порядка организации и проведения массовых мероприятий на территории муниципального образования «Город Томск»* : постановление Мэра города Томска от 1 ноября 2008 г. № 835 // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». 2008. № 50.

¹¹ *Об утверждении примерного положения о порядке организации и проведения массовых мероприятий* : постановление Республики Хакасия от 25 января 2011 г. № 16 // Вестник Хакасия. 2011. № 73.

работы органов внутренних дел по обеспечению законности и правопорядка при их проведении.

В теории и практике принят подход, в соответствии с которым массовые мероприятия подразделяются на крупные блоки, куда входят как общественно-политические, спортивные, культурно-зрелищные, так и иные мероприятия¹². Лишь в отдельных работах предпринимаются попытки раскрыть содержание этих блоков, причем без четких критериев группировки рассматриваемых явлений¹³.

В. Л. Виленский разделяет массовые мероприятия по значимости на международные (олимпийские игры, чемпионаты мира, международные конкурсы), региональные (национальные праздники), местные массовые мероприятия (городские праздники, выставки), а также локальные (районные праздники, различные приемы) и частные мероприятия (свадьбы, банкеты)¹⁴. Б. Д. Донов предлагает классифицировать массовые мероприятия по месту их организации: проводимые в закрытых учреждениях (здания, сооружения и др.), на открытой местности, в общественных местах¹⁵. Г. А. Нечипоренко классифицирует мероприятия по возможности участия в них граждан: общедоступные и с ограниченным количеством участников¹⁶.

Выделяются и иные критерии классификации, например:

- по периодичности их проведения — разовые, проводимые в определенный период и повседневные;
- по характеру действий их участников — динамичные, статичные и смешанные;

¹² *Игнатъев В. Г.* Охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий / под ред. Л. М. Розина. М., 1978. С. 119; *Организация охраны общественного порядка* / под ред. Л. Л. Попова. М., 1984. С. 283; *Малушко С. Н., Троцкий Н. С.* Действия начальника городского (районного) отдела внутренних дел в экстремальных условиях. М., 1985. С. 56.

¹³ *Иванов В. Г.* Методическое пособие по организации охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Ульяновск, 1981. С. 20–21; *Себряков В. И.* Управление органами внутренних дел при обеспечении проведения санкционированных массовых мероприятий и несанкционированных выступлений граждан : лекция. М., 1989. С. 6; *Алоян А. М., Эглит В. И.* Указ. соч. С. 38.

¹⁴ *Виленский В. Л.* Классификация массовых мероприятий как объектов предпринимательства // *Транспортное дело России*. 2011. № 8. С. 159.

¹⁵ *Донов Б. Д.* Организация работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения политических, спортивных и праздничных мероприятий : пособие. М., 2007. С. 9.

¹⁶ *Нечипоренко Г. А.* Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : учеб.-метод. пособие. М., 2008. С. 7.

— по территориальному признаку — районные, межрайонные, городские, областные (республиканские, краевые) и общегосударственные;

— по количеству участвующих лиц — крупные (сотни, десятки тысяч участников), средние (несколько сотен человек) и малые (несколько десятков лиц);

— по составу участников — могут быть представлены рабочими одной профессии, отдельными категориями служащих, интеллигенцией, учащейся молодежью, лицами пенсионного возраста;

— по характеру возникновения — прогнозируемые (планируемые) и непрогнозируемые. Обычно организаторы, по плану которых проводится мероприятие, заблаговременно представляют в органы внутренних дел сведения о его программе, времени и месте проведения, о количестве участников и другие необходимые данные. Непрогнозируемые массовые мероприятия связаны, как правило, с несанкционированными действиями неформальных объединений, со стихийно возникающими выступлениями граждан.

Наиболее распространенным является деление массовых мероприятий по содержанию и направленности на:

— публичные (собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования);

— иные общественно-политические массовые мероприятия (выборы, съезды политических партий, конгрессы и т. д.);

— культурно-зрелищные (концерты, фейерверки, фестивали и т. д.);

— спортивно-массовые мероприятия (олимпиады, чемпионаты, соревнования и т. д.);

— религиозные (шествия, обряды и т. д.)¹⁷.

Отдельные ученые выделяют рекламно-коммерческие мероприятия (презентации, ярмарки, розыгрыши призов и т. д.). Данная классификация является универсальной, поскольку она положена в основу законодательства о массовых мероприятиях как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации¹⁸.

Для общественно-политических массовых мероприятий характерны высокий уровень организации, общность стереотипов и мотивов пове-

¹⁷ Донских В. В., Занина Т. М., Леженин А. В. Порядок процессуального оформления дел об административных правонарушениях, связанных с организацией и участием в проведении несанкционированных массовых мероприятий : учеб.-метод. пособие. М., 2010. С. 15.

¹⁸ Карпенко Т. А. Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. С. 61.

дения, определенность состава их участников. Целями проведения таких мероприятий могут являться выражение поддержки принятым решениям органов власти и управления (например, принятие в состав Российской Федерации Республики Крым на основе проведенного референдума) или осуждение, несогласие либо оказание прямого противодействия со стороны отдельных граждан тем или иным социально-политическим решениям государственных органов.

Закон о собраниях определяет конкретные виды общественно-политических мероприятий: в соответствии со пп. 2, 3, 4, 5, 6 ст. 2 к ним относятся собрание, митинг, демонстрация, шествие и пикетирование.

Спортивно-массовые мероприятия характеризуются присутствием большого числа участников и зрителей, при этом болельщики представляют собой один из видов экспрессивной группы. На таких мероприятиях выражаются эмоции и чувства, восстанавливаются и обогащаются духовные и физические силы, люди приобщаются к физкультуре и спорту.

Отметим, что на поведение зрителей и болельщиков влияют факторы пристрастного, а порой и фанатичного отношения к спортивным клубам, а также условия анонимности в толпе, что снижает степень ответственности за совершенные правонарушения.

Значительное скопление граждан на ограниченной территории спортивных объектов, особый психологический настрой болельщиков, просчеты организаторов мероприятий создают условия для совершения преступлений и административных правонарушений, включая групповые нарушения общественного порядка и чрезвычайные ситуации некриминального характера. В отдельных случаях хулиганские действия со стороны болельщиков отличаются особой дерзостью, сопровождаются причинением телесных повреждений гражданам и сотрудникам полиции, уничтожением или повреждением имущества, что влечет значительный материальный ущерб и общественный резонанс.

Под культурно-массовым мероприятием можно понимать развлекательное мероприятие, подготовленное в целях организации отдыха и обеспечения пользования благами культуры в открытых общественных местах, специально не предназначенных для их проведения, в котором граждане участвуют за плату или бесплатно¹⁹. Они включают в себя народные гулянья, дни города или иного муниципального образования, театрализованные представления, карнавалы, дискотеки, концерты и т. п. Целью таких мероприятий является приобщение людей к разнообраз-

¹⁹ Маленин М. Н. Указ. соч. С. 34.

ным формам культурного досуга, духовным ценностям народа, к его обрядам и обычаям. В этих мероприятиях участвует большое количество граждан, представляющих экспрессивную веселящуюся толпу.

День шахтера, воздушно-десантных войск, военно-морского флота, пограничника можно отнести к мероприятиям, связанным с принадлежностью граждан к определенным профессиям.

К наиболее широким религиозным мероприятиям следует отнести такие праздники, как Рождество Христово, Крещение Господне, иудейская и православная Пасха, мусульманские Ураза-байрам, Хиджра, буддийские праздники Майдари Хурал и Зула Хурал и др. Основные места их проведения — церкви, синагоги, мечети, различные молитвенные дома и прилегающие к ним территории.

Отметим, что в религиозно-массовые мероприятия в последние годы включается все большее количество граждан, в том числе мусульманского вероисповедания. В местах, где проводятся такие праздники, наряду с верующими собираются и лица, страдающие различными психическими расстройствами, криминальные и антиобщественные элементы. Их привлекают сосредоточение исторических материальных ценностей, открытый доступ в храмы и иные религиозные организации, денежные средства в виде пожертвований, вещи и предметы, оставляемые приезжими в автомашинах, и иные обстоятельства, способствующие совершению противоправных деяний.

Проведение специальных массовых мероприятий (спецпроезды, многолюдные траурные процессии и т. д.) направлено на решение специфичных задач отдельными группами граждан, должностными лицами, коллективами, государственными органами или общественными организациями.

Спецпроезды организуются для обеспечения безопасного и беспрепятственного проезда правительственных, иностранных и иных делегаций, массового выезда детей в летние лагеря или места массового проведения досуга, перемещение с помощью транспортных средств опасных или крупногабаритных предметов и др. Траурные процессии, как правило, многолюдны при похоронах известных государственных и общественных деятелей, крупных ученых, известных представителей искусства, а также погибших в результате катастроф, стихийных бедствий, национальных конфликтов.

Смешанные (комплексные) массовые мероприятия организуются в целях удовлетворения культурных, спортивно-оздоровительных, религиозных и иных интересов граждан одновременно. В программу проведе-

ния таких мероприятий входят различные мероприятия: собрания и шествия, выставки и ярмарки, спортивные состязания, театрализованные представления и концерты, вечерние дискотеки и фейерверки и т. п. Наиболее часто массовые мероприятия смешанного характера организуются в дни городских и районных праздников. Названные мероприятия проходят одновременно в различных местах региона, муниципального образования или на одном объекте (площадь, стадион), собирая многотысячные толпы. Некоторые из этих мероприятий начинаются днем, другие вечером, продолжаясь несколько часов.

В настоящее время остается неурегулированным вопрос о такой категории массовых мероприятий, как флешмоб. Не определен порядок уведомления органов исполнительной власти (органов местного самоуправления) организаторами указанного мероприятия о месте и времени его проведения. Не до конца понятен правовой статус данного мероприятия, к какой категории мероприятий оно относится, кого считать организатором и т. д., что впоследствии может влиять на квалификацию деяния и порядок привлечения участников к установленной законом ответственности.

Таким образом, под массовым мероприятием можно понимать открытую, мирную, организованную, осуществляемую в общественных местах, проводимую в установленном законом порядке форму активных действий больших масс людей, которые нацелены на выражение их воли, защиту прав, свобод, законных интересов, на удовлетворение потребностей в экономической, политической, социально-культурной и других материальных и духовных сферах.

Основные признаки массового мероприятия:

- участие большого количества граждан (массовость);
- проведение в общественных местах;
- организованный характер;
- открытость и доступность;
- удовлетворение потребностей граждан в экономической, политической, социально-культурной и других материальных и духовных сферах.

Массовые мероприятия классифицируются по различным основаниям, но наиболее распространенным является разделение массовых мероприятий по содержанию и направленности на общественно-политические (публичные), культурно-зрелищные, спортивно-массовые, религиозные, рекламно-коммерческие, специальные и смешанные (комплексные).

Вопросы для самоконтроля:

- 1. Назовите основные признаки массового мероприятия и сформулируйте определение понятия.*
- 2. Назовите признаки публичного мероприятия, выделите общие черты и различия между публичным и массовым мероприятием.*
- 3. Классифицируйте массовые мероприятия по содержанию и направленности.*
- 4. Что понимается под культурно-массовым мероприятием? Какие мероприятия относятся к смешанным (комплексным)?*
- 5. Классифицируйте массовые мероприятия по иным основаниям. Что такое флешмоб?*

§ 2. Правовое регулирование организации и проведения массовых мероприятий

Необходимым и главным условием ОБГ и ОП в ходе проведения массовых мероприятий является четкое правовое регулирование организации их подготовки и проведения, а также действий органов государственной власти и местного самоуправления, направленных на предупреждение, пресечение нарушений данного порядка, привлечение к ответственности виновных лиц.

Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан Российской Федерации собираться мирно и без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31), рассматривает это право в качестве одного из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве, в котором признается идеологическое и политическое многообразие.

Государство обязано гарантировать разумное и сбалансированное согласование интересов всего общества, а также устанавливать в нормативной форме надлежащий порядок и условия их реализации, в ходе которых могут затрагиваться права и законные интересы широкого круга лиц (как участников публичных и массовых мероприятий, так и лиц, непосредственно в них не участвующих).

Соответствующее правовое регулирование должно обеспечивать достижение целей мероприятий подобного рода и одновременно их соотносимость с такими конституционно значимыми ценностями, как поддержание гражданского мира и согласия, недопустимость осуществления прав и свобод человека и гражданина в ущерб правам и свободам других

лиц, запрет деятельности, направленной на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды.

Данный подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе с п. 1 ст. 20 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.²⁰ (каждый человек имеет право на свободу мирных собраний), ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.,²¹ в которой признается право на мирные собрания, но допускается введение его обоснованных ограничений, налагаемых в соответствии с законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц, а также ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.²² Последняя рассматривается Европейским судом по правам человека как возлагающая на государство обязательства, связанные с обеспечением эффективной реализации свободы проведения мирных собраний.

Таким образом, государство вправе и обязано осуществлять регулирующее воздействие на отношения, связанные с организацией и проведением мирных собраний, чтобы на основе соблюдения баланса частных и публичных интересов гарантировать гражданам и их объединениям реальную возможность заявлять и отстаивать свою позицию, выдвигать гражданские инициативы по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам, т. е. оказывать влияние на деятельность органов публичной власти как непосредственно, так и путем формирования общественного мнения в целях привлечения внимания к соответствующим проблемам и обеспечения своевременного адекватного реагирования на них со стороны публично-властных институтов.

Право собираться мирно и без оружия гарантирует возможность всем гражданам свободно посещать не только любые общественно-политические, но и иные массовые мероприятия.

Данное право (собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования), гарантированное Конституцией Российской Федерации и названными международно-правовыми актами, не является абсолютным и может быть ограничено путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения на-

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Там же.

²² Там же.

рушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения. Слово «мирно» означает запрет агрессивного поведения собравшихся, каких-либо массовых беспорядков, акций вандализма и любых других видов нарушения общественного порядка.

В целях обеспечения названного права граждан Российской Федерации федеральный законодатель, реализуя предоставленные ему Конституцией Российской Федерации полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина, установил порядок организации и проведения в Российской Федерации указанных массовых мероприятий в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а меры административной ответственности за его нарушение — в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.38, ч. 6 ст. 19.3, ст. 20.2).

Порядок проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума регулируется Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральными законами от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²³, от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»²⁴, от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁵, от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»²⁶.

Проведение религиозных обрядов и церемоний, других публичных акций религиозного характера регулируется отдельными положениями Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»²⁷.

Правовой основой организации и проведения спортивных мероприятий, обеспечения общественного порядка и безопасности при их проведении является Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О фи-

²³ Рос. газета. 2002. 15 июня.

²⁴ Там же. 2001. 14 июля.

²⁵ Там же. 2014. 26 февр.

²⁶ Там же. 2003. 16 янв.

²⁷ Там же. 1997. 1 окт.

зической культуре и спорте в Российской Федерации»²⁸, ст. 3 которого в качестве одного из основных принципов законодательства о физической культуре и спорте определяет обеспечение безопасности жизни и здоровья лиц, занимающихся физической культурой и спортом, а также участников и зрителей физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий. Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 г. № 202²⁹ «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов спорта и формы паспорта безопасности спорта» утверждены требования к антитеррористической защищенности объектов спорта и формы паспорта безопасности объектов спорта, а также приказом Министерства спорта Российской Федерации от 26 ноября 2014 г. № 948³⁰ утверждена типовая инструкция по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований. Административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей³¹ и правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований³² предусмотрена ст. ст. 20.25 (ч. 5), 20.31, 20.32 КоАП РФ, а также законодательством субъектов Российской Федерации³³.

Правовую основу организации и проведения массовых мероприятий составляют также Федеральный конституционный закон от 3 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»³⁴, Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Россий-

²⁸ Там же. 2007. 8 дек.

²⁹ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2017).

³⁰ *Об утверждении* Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных мероприятий : приказ Министерства спорта Российской Федерации от 26 ноября 2014 г. № 948. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ *Об утверждении* Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Рос. газета. 2013. 19 дек.

³² *Об утверждении* Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2017).

³³ Например, Закон Омской области от 24 июля 2017 г. № 770-ОЗ «Кодекс Омской области об административных правонарушениях» (ст. 50). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ Рос. газета. 2001. 2 июня.

ской Федерации»³⁵, федеральные законы от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»³⁶, от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»³⁷, от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»³⁸, от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»³⁹, от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁴⁰ и др.

Нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения массовых мероприятий, издают Президент Российской Федерации⁴¹, Правительство Российской Федерации⁴², федеральные органы исполнительной власти⁴³, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления, принимающие правовые акты в пределах своих полномочий.

Отметим, что в субъектах Российской Федерации имеется положительный опыт нормативного регулирования вопросов обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий. Среди них, например, можно назвать Закон Омской области от 9 февраля 2005 г. № 606-ОЗ «О проведении публичных мероприятий на территории Омской области»⁴⁴; решение Омского городского Совета от 5 июля 2006 г. № 378 «Об утверждении Порядка организации

³⁵ Там же. 1993. 4 мая.

³⁶ Там же. 1995. 25 мая.

³⁷ Там же. 2010. 29 дек.

³⁸ Там же. 2002. 30 июля.

³⁹ Там же. 2006. 10 марта.

⁴⁰ Там же. 2016. 6 июля.

⁴¹ *О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением международных спортивных, культурных, научных и деловых массовых мероприятий* : указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 2015 г. № 626 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 51, ст. 7314.

⁴² *Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)* : постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2017).

⁴³ *Об утверждении Правил пограничного режима* : приказ ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2017).

⁴⁴ *Ведомости Законодательного Собрания Омской области*. 2005. № 1(42), ст. 2466.

и проведения культурно-зрелищных, спортивно-массовых и иных массовых мероприятий на территории города Омска»⁴⁵. Действие Порядка, утвержденного данным документом, не распространяется на организацию и проведение встреч депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями.

Реагирование публичной власти на организацию и проведение массовых мероприятий должно быть нацеленным на обеспечение условий (как нормативного регулирования, так и правоприменительной деятельности) для правомерного осуществления гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний, в том числе путем выработки четких правил их организации и проведения, не выходящих за рамки допустимых ограничений прав и свобод граждан.

Законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях обеспечения общественного порядка при проведении массовых мероприятий, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников массовых мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями. В то же время, принимая во внимание характер гарантированного ст. 31 Конституции Российской Федерации права, предполагающий исключительно мирный способ выражения гражданами своих взглядов и доведения их до соответствующих адресатов, в случаях когда организаторы или участники массового мероприятия ведут себя деструктивно, в частности, явно намереваются совершить или совершают какие-либо действия, угрожающие общественному порядку и (или) общественной безопасности, государство (во исполнение своей конституционной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина) должно использовать для недопущения и пресечения проявлений, не отвечающих существу права на мирные собрания, все законные средства.

Одним из основных требований, предъявляемых к проведению массовых мероприятий, является обеспечение безопасности граждан, соблюдение их прав и законных интересов, поддержание надежного общественного порядка в местах, где они проводятся. Основным субъектом, ответственным за организацию и поддержание общественного порядка при проведении массовых мероприятий и иных публичных акций,

⁴⁵ *Бюллетень Омского городского Совета*. 2006. № 10, ст. 21.

в соответствии с действующим законодательством являются органы внутренних дел (п. 6 ст. 12 Закона о полиции).

Деятельность органов внутренних дел дополнительно регламентируется ведомственными⁴⁶ и межведомственными⁴⁷ нормативными правовыми актами, согласно которым на них возложены задачи по разработке плана охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении конкретного массового мероприятия, подготовке и расстановке необходимых сил и средств, организации и координации взаимодействия со всеми государственными органами и общественными организациями, участвующими в охране общественного порядка и непосредственно в проведении публичной акции, контроль за обстановкой, осуществление административного надзора, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений со стороны участников и зрителей, а также привлечение виновных к ответственности.

Вопросы для самоконтроля:

- 1. Систематизируйте нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий.*
- 2. Назовите нормативные правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения спортивных мероприятий, ОБГ и ОП при их проведении.*
- 3. Охарактеризуйте административные правонарушения, связанные с нарушениями порядка организации и проведения массовых мероприятий.*

⁴⁶ *Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции* : приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации* : приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁷ *О некоторых вопросах организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности* : приказ Росгвардии, МВД России от 7 октября 2016 г. № 292дсп/633дсп ; *Об утверждении Наставления об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка при проведении публичных и массовых мероприятий* : приказ МВД России от 1 декабря 2014 г. № 1075дсп. Доступ из справ.-правовой системы «СтрасЮрист».

4. Определите нормативную правовую основу деятельности органов внутренних дел как субъектов, ответственных за ОБГ и ОП в местах проведения массовых мероприятий.

5. Объясните суть деятельности по категорированию объектов спорта.

§ 3. Влияние массовых мероприятий на состояние общественного порядка и безопасности

Категория «общественный порядок» является одной из ключевых в юридической науке, она тесно связана с практикой применения норм права, имеет важное значение при разработке мер предупреждения и пресечения правонарушений, совершенствовании форм и методов деятельности правоохранительных органов, при обеспечении правильного сочетания мер убеждения и принуждения.

В российской общей теории права под общественным порядком понимается весь строй, вся система общественных отношений, сложившаяся в данном обществе⁴⁸. Подобное понимание общественного порядка в его широком значении включает всю систему общественных отношений, складывающихся вследствие соблюдения и реализации действующих во всех сферах жизни общества норм (как норм права, так и социальных неюридических), принципов, идей, заключающих общественно необходимое и наиболее важное для данного экономического и политического строя поведение людей и организаций⁴⁹.

М. И. Еропкин рассматривал данный термин как «обусловленную интересами народа... регулируемую нормами права, морали и обычаями систему волевых общественных отношений... по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести граждан, укрепление общественного достоинства, общественного спокойствия, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций»⁵⁰.

⁴⁸ Бельский К. С. Полицейское право. М., 2004. С. 225 ; Мелехин А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Административная деятельность полиции*. Часть Особенная : учеб. пособие. Омск, 2016. С. 13.

⁴⁹ Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 91 ; Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. М., 1996. С. 419–422 ; *Административная деятельность органов внутренних дел*. Часть Общая : учебник. М., 2001. С. 23 ; и др.

⁵⁰ Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 11.

А. В. Серегин характеризовал общественный порядок как «урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, которые устанавливаются, развиваются и охраняются в целях обеспечения поддержания общественного и личного спокойствия граждан, уважения их чести, достоинства и общественной нравственности»⁵¹.

Обозначенные точки зрения хоть и были сформулированы в советский период, но с методологической и практической точек зрения они сохраняют свою актуальность.

В настоящее время под общественным порядком (как объектом административно-правовой охраны) следует рассматривать систему общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения правовых, социальных и иных норм, направленных на обеспечение безопасности личности и общества, поддержание наиболее значимых процессов общественной жизни: обстановки спокойствия, благоприятных условий трудовой деятельности, быта и отдыха людей, соблюдения требований общественной нравственности, уважения чести и достоинства личности и др.

Как и порядок, понятие «безопасность» широко распространено в различных областях знаний и деятельности. Национальная безопасность Российской Федерации — «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»⁵². Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации (государственная, общественная, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая безопасность, безопасность личности и др.).

Безопасность означает соблюдение, сохранение, нерушимость условий жизни и развития человека, общества, окружающего мира.

Для уяснения сущности и понятия общественной безопасности необходимо подчеркнуть следующее.

⁵¹ Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С. 17.

⁵² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2017).

Во-первых, это одна из характеристик социальной действительности, которая свидетельствует о состоянии удовлетворения жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Во-вторых, безопасность в терминологическом аспекте исходит от антонима «опасность». Другими словами, это состояние, при котором опасность не угрожает, так как есть защита от нее. Под опасностью понимаются способность причинить какой-нибудь вред, угроза жизни и здоровью человека, иным его ценностям⁵³.

Понятие личной безопасности граждан можно определить как защищенность каждого гражданина от преступного и иного противоправного посягательства на его жизнь, здоровье, права и свободы, честь и достоинство, неприкосновенность личности и жилища⁵⁴. Когда речь идет об обеспечении личной безопасности граждан, то имеется в виду обязанность всех государственных органов обеспечивать и охранять права и свободы каждого человека как высшие ценности (ст. 18 Конституции Российской Федерации).

Обобщение практического опыта государственных органов и общественных организаций в данной сфере, изучение результатов проведенных научных исследований показали, что в реальной действительности охрана общественного порядка одновременно является обеспечением личной безопасности граждан и общественной безопасности. Принятие мер по обеспечению личной безопасности граждан и общественной безопасности служит неперенным условием поддержания надежного общественного порядка.

С одной стороны, состояние безопасности многих людей, нормальная деятельность предприятий, учреждений, организаций, т. е. состояние общественной безопасности, может подвергаться угрозе при массовых скоплениях людей, стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах. При этом эффективно организованная охрана общественного порядка способствует предотвращению преступных посягательств на личную безопасность граждан, общественную безопасность.

С другой стороны, знание и строгое соблюдение гражданами, должностными лицами правил дорожного движения, пожарной безопасности,

⁵³ Семенов В. М. Теоретико-правовые и организационные основы деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка (административно-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С. 196.

⁵⁴ Колоткина О. А., Ягофарова И. Д. Право личности на безопасность: к вопросу о расширении перечня конституционных прав и свобод // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 10. С. 94–97.

разрешительной системы и т. д. является непременным условием обеспечения общественного порядка, а их несоблюдение может повлечь нарушение привычного ритма жизни города, другого населенного пункта, вызвать состояние тревоги и беспокойства населения, что приводит к дезорганизации общественного порядка⁵⁵.

Угроза общественной безопасности и личной безопасности граждан может возникать из-за нарушения установленного порядка проведения массовых мероприятий, в том числе из-за неподготовленности мест для их проведения, несвоевременного принятия мер к упорядочению движения больших групп людей, нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, нарушения правил эксплуатации пожароопасных объектов и устройств, нарушения правил обращения с оружием, боеприпасами, взрывчатыми материалами, сильнодействующими ядами и другими опасными предметами и веществами и т. п. Признаки угрозы общественной и личной безопасности граждан неизбежно возникают при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах.

В условиях угрозы общественной и личной безопасности граждан осуществляются предусмотренные законом меры, связанные с охраной и спасением жизни людей, защитой прав и их здоровья, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий и учреждений. Перечень предусмотренных законом мер по обеспечению общественной безопасности указывает на то, что они направлены на защиту личной безопасности граждан, а затем на восстановление должного общественного порядка, спокойствия населения, создание нормальных условий для функционирования государственных и общественных организаций.

Таким образом, общественный порядок, личная безопасность граждан и общественная безопасность представляют органически связанные социальные явления, что обуславливает единство комплекса осуществляемых мер по их обеспечению и охране⁵⁶.

К факторам, влияющим на обеспечение общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий, относятся:

1) значительное количество субъектов, принимающих участие в их подготовке и проведении. Это организаторы массовых мероприятий —

⁵⁵ Юсупов Х. А. Организационно-правовые вопросы охраны общественного порядка и безопасности в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 18–19.

⁵⁶ Веремеенко И. И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 27 ; Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. С. 18.

общественные организации, государственные органы, администрации спортивных, культурных, иных учреждений, на территории которых проводится массовое мероприятие; граждане, а также органы и организации, непосредственно обеспечивающие охрану общественного порядка и общественной безопасности (органы внутренних дел, войска национальной гвардии, органы Федеральной службы безопасности, частные охранные организации, общественные формирования и др.);

2) создание на территории проведения массовых мероприятий особой обстановки, которая характеризуется:

— наличием большого скопления людей на ограниченной территории. Люди находятся во власти ярко выраженных эмоций, на их поведение влияет анонимность присутствия, а также употребление спиртных напитков. В совокупности это приводит к снижению чувства ответственности за свои действия, проявлению психологической возбужденности. Граждане могут попасть под влияние «психологии толпы» — люди становятся восприимчивы к слухам. В таких условиях промахи в деятельности государственных органов и их должностных лиц (в том числе сотрудников полиции, администрации зрелищных учреждений) могут послужить поводом для возникновения групповых нарушений общественного порядка;

— изменением обычного ритма жизни населения (движения общественного транспорта, дорожного движения, распорядка работы предприятий торговли, общественного питания и т. п.);

— влиянием национальных особенностей образа жизни, обычаев, традиций, климатических и других условий на проведение массовых мероприятий в различных регионах страны, в городской и сельской местности, в помещениях и на открытой местности;

3) перемещение участников массовых мероприятий к месту их проведения и обратно транспортом, находящимся в оперативном обслуживании органов внутренних дел, — метрополитеном, другими видами общественного транспорта (железнодорожным, водным, воздушным)⁵⁷, а также автомобильным транспортом;

4) непрерывный анализ оперативной обстановки и моделирование возможных вариантов развития осложнений оперативной обстановки, в частности, возникновения угроз:

— стихийного формирования неформальных группировок, отрицательно влияющих на состояние общественного порядка и безопасности;

⁵⁷ О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте : указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403 // Рос. газета. 2010. 5 апр.

- использования проводимых мероприятий для совершения террористических актов в местах массового пребывания граждан;
- взрыва либо обнаружения взрывных устройств;
- захвата заложников;
- аварий, источниками которых являются техногенные чрезвычайные ситуации на расположенных вблизи потенциально опасных объектах и на транспорте;
- аварий, вызванных чрезвычайными ситуациями природного характера;
- пожаров, возгораний и др.

С учетом перечисленных особенностей сотрудники полиции, принимающие участие в ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий, должны знать характеристику объекта, на территории которого проводится массовое мероприятие:

- площадь (территорию) объекта;
- профиль объекта (спортивный, образовательный, культурный и т. д.);
- режим работы;
- среднюю и максимальную вместимость;
- характеристику района размещения объекта (рельеф, транспорт, предприятия общественного питания, реализующие алкогольную продукцию, и др.).

Таким образом, знание и учет сотрудниками полиции особенностей массовых мероприятий, а также факторов, влияющих на охрану общественного порядка и обеспечение безопасности при их проведении, способствуют наиболее эффективному выполнению органами внутренних дел поставленных задач, а также реализации важных конституционных прав и свобод граждан.

Вопросы для самоконтроля:

1. *Раскройте понятие общественного порядка.*
2. *Раскройте понятие общественной безопасности.*
3. *Как соотносятся понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность»?*
4. *Дайте характеристику особенностей массовых мероприятий, влияющих на ОБГ и ОП.*
5. *Перечислите факторы, влияющие на ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий.*

ГЛАВА II. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

§ 1. Правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий

Часть 3 ст. 1 Федерального закона «О полиции» определяет важную сторону назначения полиции в государстве — оказание в пределах своих полномочий содействия государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям и организациям, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав. В данном случае речь идет о ситуациях, когда тот или иной субъект (из перечисленных в ч. 3 ст. 1) встречает какие-либо препятствия при реализации своих полномочий. Полиция в рамках, установленных законом, принимает меры по устранению возникших препятствий и восстановлению нарушенных прав.

Отдельным направлением деятельности полиции является обеспечение правопорядка в общественных местах, которое регулируется множеством законов (в том числе субъектов Российской Федерации) и подзаконных актов.

Закрепленное в качестве направления деятельности полиции обеспечение правопорядка в общественных местах отражает современное понимание юридической сути порядка и роли полиции в его обеспечении.

Правопорядок представляет собой состояние организованности общественных отношений, возникающих в результате их регламентации правовыми нормами и реализации данных норм. Под общественными (публичными) местами понимаются улицы, площади, транспортные магистрали, транспорт общего пользования, аэропорты, вокзалы, пристани, парки, жилые микрорайоны, спортивно-зрелищные объекты и дру-

гие места общения (нахождения) людей, где удовлетворяются их различные жизненные потребности, при этом такие места свободны для доступа неопределенного круга лиц.

Обеспечение правопорядка в общественных (публичных) местах можно определить как осуществляемую на основе закона деятельность полиции по охране и защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека и гражданина, собственности, других прав и свобод физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных и административно наказуемых посягательств, а также от общественно опасных событий в свободных для доступа неопределенного круга лиц местах, необходимых им для реализации прав и свобод, а также удовлетворения различных жизненных потребностей и интересов¹.

Понятие «обеспечение правопорядка в общественных местах» охватывает и обеспечение общественной безопасности, т. е. защиту всех и каждого от неосторожных противоправных деяний, последствий использования источников повышенной опасности, стихийных сил природы, катастроф, аварий и т. п.

Статья 10 Федерального закона «О полиции» определяет в качестве принципа деятельности полиции ее взаимодействие с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. Законодатель обязал полицию оказывать в пределах своих полномочий содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, при соблюдении законности и правопорядка, а также поддержку в развитии гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. Государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

Основой для конструктивного взаимодействия в целях защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации².

¹ *Федеральный закон «О полиции»* : науч.-практ. пособие / под ред. В. В. Гордиенко. М., 2013. С. 19.

² *О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации* : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Что касается взаимодействия с другими правоохранительными органами (хотя эта формулировка и содержится в ст. 72 Конституции РФ), то в законодательстве не приведено однозначного определения или перечня таких органов. Чаще всего категория «правоохранительные органы» встречается в документах ненормативного характера: в федеральных и региональных программах различных направлений правоохранительной деятельности, в концепциях развития тех или иных правоохранительных органов.

В Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью³ (п. 1), изданном в развитие ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в качестве правоохранительных определены органы внутренних дел, органы Федеральной службы безопасности, таможенные органы и др. Законодатель не устанавливает их исчерпывающего перечня, однако из их числа возможно выделить органы, специально уполномоченные осуществлять важнейшие направления правоохранительной деятельности: защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности. К таковым относятся Прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Полиция при осуществлении своей деятельности в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности взаимодействует не только с правоохранительными, но и с другими государственными органами, которые не являются в узком смысле правоохранительными, но принимают участие в обеспечении защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, оказывают содействие органам, противодействующим преступности.

Необходимость взаимодействия полиции с другими государственными и муниципальными органами обусловлена и тем, что для них характерна общность целей, задач и функций, а в ряде случаев и применяемых форм и методов работы.

Согласно принципу федерализма осуществление исполнительной власти на территории субъектов Российской Федерации возложено на региональные органы исполнительной власти общей компетенции (региональные правительства, администрации), которые включены в единую

³ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567. Там же.

систему исполнительной власти Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти с иными органами государственной власти субъекта Федерации, организует взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями⁴.

Одним из основных нормативных правовых актов, определяющих порядок взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов МВД России, является постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725⁵, утверждающее Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Положением определяется порядок взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСИН России, ФССП России и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации.

В рамках деятельности по обеспечению правопорядка на соответствующей территории они (совместно с территориальными органами МВД России) ориентированы на реализацию общих правоохранительных целей, заключающихся в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействии преступности, охране общественного порядка и собственности.

Обеспечить необходимый уровень согласованности призвана координация. Назрела необходимость, чтобы действия государственных органов, хозяйствующих субъектов, органов правоохраны и общественности согласовывались не на ведомственной, а на государственной основе, в рамках, установленных законом.

⁴ *Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти* : указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773. Там же.

⁵ *О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти* : постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725. Там же.

Этот подход нашел свое нормативное закрепление, но не в полном объеме. Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»⁶ организация взаимодействия территориальных органов исполнительной власти, в том числе органов внутренних дел, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, перечисленных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными коммерческими организациями, обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка, оценка эффективности деятельности всех указанных органов по обеспечению правопорядка, разработка мер, направленных на его обеспечение, возложены на высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и создаваемые ими постоянно действующие координационные совещания.

При решении вопросов местного значения органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации как самостоятельно, так и при взаимодействии с правоохранительными органами, другими государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

В сфере обеспечения правопорядка к таковым можно отнести участие в профилактике терроризма и экстремизма, в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, организации охраны общественного порядка; создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка и т. д.⁷

Пунктом 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» на нее возлагается ряд обязанностей: обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий (далее — публичные мероприятия) безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством России содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий (далее — массовые мероприятия) в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

Права граждан на участие в публичных и массовых мероприятиях гарантируются ст. ст. 28, 29, 31, 37, 44 Конституции Российской Федерации.

⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ *Федеральный закон «О полиции»*. С. 185.

Массовые мероприятия, как правило, общедоступны, проводятся на площадях, улицах, концертных площадках, в концертных залах, на территориях спортивно-зрелищных сооружений и в других общественных местах.

Публичные мероприятия могут проходить и в местах, позволяющих ограничить доступ граждан, однако большинство из них проводится в общедоступных местах в целях привлечения внимания широкого круга граждан.

В пункте 1 ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» закреплено понятие «публичное мероприятие» — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств⁸.

Понятие «массовые мероприятия» в федеральном законодательстве не определено, но встречается в нормативных правовых актах, принятых на уровне субъектов Российской Федерации. Например, в соответствии с п. 2 Временного положения о порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в Москве⁹ «массовое мероприятие» — это требующее согласования с органами исполнительной власти Москвы разовое массовое культурно-просветительное, театрально-зрелищное, спортивное или рекламное мероприятие, проводимое с 8.00 до 23.00 ч в определенных местах. Однако в данное определение заложен критерий наличия или отсутствия разрешения: если необходимо осуществлять согласование, то мероприятие массовое, в противном случае — иное. Вместе с тем проведение съезда общественной организации не требует каких-либо уведомлений или разрешений¹⁰.

Можно предположить, что указанное понятие является собирательным и охватывает мероприятия, для которых нет четкой дефиниции в

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ *Об утверждении* Временного положения о порядке организации и проведения массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий в Москве : распоряжение мэра Москвы от 5 октября 2000 г. № 1054-РМ. Там же.

¹⁰ *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. СПб., 2006. С. 35.

федеральном законодательстве. Поэтому мы приведем понятия, которые так или иначе рассмотрены в федеральном законе, а затем обратимся к доктринальным понятиям массовых мероприятий иных видов.

Для целей правового регулирования отношений в спортивной сфере ст. 2 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» установлены понятия:

— официальные физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия — физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия, включенные в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, календарные планы физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (п. 9 ст. 2);

— спортивные соревнования — состязания (матчи) среди спортсменов или команд спортсменов по различным видам спорта (спортивным дисциплинам) в целях выявления лучшего участника состязания (матча), проводимые по положению (регламенту), утвержденному его организатором (п. 18 ст. 2).

Понятия взаимно дополняют друг друга. Можно вести речь о нескольких разновидностях спортивных мероприятий.

Во-первых, следует различать физкультурные и спортивные мероприятия. Согласно п. 19 ст. 2 упомянутого Федерального закона спортивные мероприятия — это в первую очередь спортивные соревнования и тренировочные мероприятия, а также другие мероприятия по подготовке к спортивным соревнованиям с участием спортсменов. В отличие от них, физкультурные мероприятия — это организованные занятия граждан физической культурой (п. 29 ст. 2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»). Таким образом, отличия состоят в круге участников (спортсмены и граждане), а также в целях: проведение спортивного соревнования или любого мероприятия, связанного с занятием физической культурой.

Во-вторых, необходимо учитывать статус мероприятий — официальные и неофициальные, т. е. не включенные в календарные планы федерального или регионального уровней.

Религиозные мероприятия — богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, совершаемые религиозными организациями в рамках своей уставной деятельности. Проводятся, как правило, в соответствующих храмах при большом скоплении верующих. Статья 16 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объеди-

нениях» четко определяет места проведения этих мероприятий. В случае проведения мероприятий в общедоступных общественных местах (в соответствии с ч. 5 ст. 16 названного Федерального закона) к организации и проведению мероприятий применяются требования, установленные Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Основы законодательства Российской Федерации о культуре не содержат понятия культурно-зрелищного мероприятия. В научной литературе к таковым относятся мероприятия в сфере культуры, проводимые на закрытых или открытых специализированных или неспециализированных площадках силами творческих коллективов и исполнителей для массового зрителя, независимо от возрастной, социальной, национальной и религиозной принадлежности (выставки, вернисажи, народные гулянья, карнавалы, ярмарки, праздники песни, фестивали и др.). Их цель — приобщение людей к разнообразным формам культурного досуга, духовным ценностям народа, к его обрядам и обычаям. В этих мероприятиях также участвует, как правило, большое количество людей, в массе своей представляющих экспрессивную веселящуюся толпу, которая при определенных обстоятельствах способна на непредвиденные коллективные действия, включая противоправные¹¹. Так как специальные нормы, посвященные обеспечению общественного порядка при проведении рассматриваемых мероприятий, отсутствуют, позволим себе рекомендовать к применению положения пп. 5, 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», поскольку ведущую роль в реализации перечня мер, направленных на охрану общественного порядка и обеспечение безопасности участников мероприятия, должен играть организатор. Подлежат учету и требования регионального законодательства, но только в плане координации деятельности полиции и соответствующих органов региональной и муниципальной власти.

Эта рекомендация, следующая из п. 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», относится и к мероприятиям, правовое регулирование которых на федеральном уровне отсутствует. Например, массовые мероприятия специализированного характера (ярмарки, аукционы, посещение объектов показа, многолюдные траурные процессии и т. д.). Цели их проведения — удовлетворение отдельными группами граждан, должностными лицами, коллективами, государственными органами или общественностью своих законных интересов. Так, выставки, ярмарки, аукционы преследуют рекламные и коммерческие цели. Посещение объек-

¹¹ *Федеральный закон «О полиции»*. С. 186.

тов показа ориентировано на ознакомление, изучение и последующее внедрение опыта работы, новых технологий производства и т. п. Траурные процессии могут включать большое количество участников при похоронах известных и почитаемых людей, а также погибших в результате катастроф, стихийных бедствий, национальных конфликтов. Многочисленность процессии может быть обусловлена национальными или религиозными традициями, обычаями.

Смешанные массовые мероприятия организуются для удовлетворения познавательных, творческих, спортивно-оздоровительных, религиозных и иных интересов, запросов различных групп граждан. В программу их проведения в разных сочетаниях входят митинги, выставки, ярмарки, театрализованные представления, концерты, дискотеки, спортивные состязания и т. п. Наиболее характерны смешанные мероприятия для так называемых городских праздников. Указанные мероприятия проходят одновременно в разных местах города (на улицах, площадях, в парках, скверах, спортивных, культурно-зрелищных учреждениях, на водной акватории) или на одной площадке (например, стадионе), собирая многотысячные толпы¹².

Эффективная охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий (в отличие от повседневных условий) требует введения определенного режима ограничений, поскольку обычными методами обеспечить надлежащий порядок не всегда возможно.

В некоторых случаях приходится осуществлять оцепление зоны проведения мероприятия (п. 2 ч. 2 ст. 16 Федерального закона «О полиции»), удалять из нее лиц, не имеющих отношения к проводимому мероприятию.

Перекрывается движение транспорта или изменяется направление его маршрутов, приостанавливается проведение дорожных и некоторых других видов работ (п. 20 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

Совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий проводится личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территорию сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проходят такие мероприятия, с применением (в случае необходимости) технических средств. При отказе гражданина подвергнуться личному осмотру или попытке проноса запрещенных предметов полиция не допускает его на данные территории, участки местности и в указанные общественные места.

¹² Там же.

При проведении публичных мероприятий из числа руководящего состава органов внутренних дел назначается уполномоченный представитель, наделенный правом требовать от организаторов публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на территорию проведения мероприятия или самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории или помещения, требовать от организатора и участников мероприятия соблюдения порядка его проведения, по просьбе организатора мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора мероприятия.

Полиция принимает меры к недопущению проведения и пресечению публичных массовых мероприятий на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности, и на территориях, непосредственно прилегающих к путепроводам, железнодорожным магистралям и полосам отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи. Недопустимо проведение таких мероприятий на территориях, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента России, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы. Согласно п. 2.2 ч. 2 и ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» дополнительный перечень территорий, на которых запрещено проведение публичных мероприятий, определяется законодательством субъектов Российской Федерации.

Неотъемлемой частью правовой основы деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий является законодательство, регламентирующее полномочия по привлечению к административной ответственности лиц, нарушающих установленный порядок организации, проведения массовых мероприятий и (или) участия в них.

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации описывает широкий перечень административных правонарушений, связанных с проведением массовых мероприятий, охраняемых полицией.

Пунктом 31 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» предусмотрены обязанности, следующие из законодательства о выборах и референдумах.

В силу ч. 9 ст. 56 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» полиция обязана принимать меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума. Выполнение указанной обязанности дает право возбуждать в отношении виновных лиц дела об административных правонарушениях по ст. ст. 5.9, 5.10 — 5.12 КоАП РФ.

Правонарушения, предусмотренные ст. 5.16 КоАП РФ, могут иметь место как в период проведения специально организованных массовых агитационных мероприятий, так и в день выборов на территориях и в помещениях избирательных участков. Правонарушения, предусмотренные ст. 5.14 КоАП РФ, могут считаться связанными с проведением массовых мероприятий только в день выборов. Выявление и пресечение указанных правонарушений следует из обязанности полиции участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них.

Крупный блок правонарушений, пресекаемых полицией, описан в ст. ст. 20.2.2, 20.18, 20.19, 20.31, 20.32 КоАП РФ.

Вопросы для самоконтроля:

1. *Какими нормативными правовыми актами осуществляется регулирование деятельности полиции по ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий?*

2. *Что понимается под ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий?*

3. *Какие правоохранительные органы специально уполномочены осуществлять важнейшие направления правоохранительной деятельности — защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности?*

4. *Каким нормативным правовым актом на полицию возлагаются обязанности обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок в местах проведения этих мероприятий?*

5. *Каковы особенности ОБГ и ОП при проведении различных видов массовых мероприятий?*

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

Оценка роли полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий зависит от эффективности полномочий, реализуемых ее должностными лицами. Профессор Д. Н. Бахрах определяет полномочия как служебные права, связанные с выполнением должностных обязанностей¹³. В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возлагается обязанность обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий. Согласно ст. 28 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» МВД России обеспечивает общественный порядок при проведении на государственной границе и в пограничных районах Российской Федерации массовых мероприятий федерального или международного характера.

Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»¹⁴ установлено, что в состав полиции входят подразделения, организации и службы, на которые возлагается (помимо прочего) обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, а также при чрезвычайных ситуациях и осложнениях оперативной обстановки.

На полицию и ее сотрудников возложены и другие стандартные обязанности, реализуемые при проведении массовых мероприятий. К их числу прежде всего относятся обязанности, следующие из положений гл. 2, 4, 5, ст. ст. 12 и 27 Закона о полиции.

Успешное претворение в жизнь указанных обязанностей обуславливает наделение полиции необходимым объемом полномочий (прав), исчерпывающий перечень которых приведен в ст. 13, гл. 4 и 5, а также ч. 3

¹³ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 237.

¹⁴ Вопросы организации полиции : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 // Рос. газета. 2011. 2 марта.

ст. 28 Закона О полиции. Осуществление полномочий означает их исполнение субъектами в рамках своей компетенции, понимаемой как «объективные возможности, которыми они обладают для реализации порученных функций»¹⁵.

Анализ положений Закона о полиции позволяет классифицировать полномочия должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий на:

1) полномочия, связанные с реализацией основных направлений деятельности полиции;

2) полномочия, связанные с применением отдельных мер государственного принуждения;

3) служебные (основные) права сотрудников полиции.

К первой группе относятся права, закрепленные в ст. 13 Закона о полиции. Перечислим наиболее существенные из них.

Сотрудники полиции имеют право:

— требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений;

— проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных названным Федеральным законом;

— патрулировать населенные пункты и общественные места, оборудовать при необходимости контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты, в том числе стационарные, и заслоны, использовать другие формы охраны общественного порядка;

— требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обсто-

¹⁵ Гайдов В. Б. О некоторых полицейских полномочиях сотрудников правоохранительных органов // Полицейское право. 2007. № 1. С. 50.

ятельств происшествия, для сохранения следов преступления, административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан;

— не допускать граждан (в целях их защиты жизни, здоровья и имущества) на отдельные участки местности и объекты либо обязывать их оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их;

— обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление граждан создает угрозу их жизни и здоровью, жизни и здоровью других граждан, объектам собственности, нарушает работу организаций, препятствует движению транспорта и пешеходов;

— составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;

— доставлять граждан, т. е. осуществлять их принудительное сопровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте);

— доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации;

— доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу;

— осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их

прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения;

— осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в указанные общественные места;

— применять в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Вторая группа полномочий полиции связана с применением отдельных мер государственного принуждения, закрепленных в гл. 4 и 5 Закона о полиции. Так, полиция, обеспечивая правопорядок в ходе массовых мероприятий, имеет право (в соответствии с ч. 2 ст. 14) задерживать лиц:

- подозреваемых в совершении преступления;
- находящихся в розыске;
- в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях;
- незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты.

Согласно ч. 3 ст. 15 Закона о полиции проникновение сотрудников полиции в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций), допускается в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также для:

- спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;
- задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- пресечения преступления;
- установления обстоятельств несчастного случая.

В соответствии с чч. 2 и 3 ст. 16 полиция имеет право проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности при:

- проведении мероприятий по предупреждению и пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих права и свободы граждан, движение транспорта, работу средств связи и организаций;
- преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- проведении контртеррористической операции, проверке сведений об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ.

Кроме того, при оцеплении (блокировании) участков местности может быть ограничено или запрещено движение транспорта и пешеходов, если это необходимо для обеспечения безопасности граждан и общественного порядка, проведения следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, охраны места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия, а также для защиты объектов собственности, которым угрожает опасность.

Полиция на основании ст. 17 осуществляет формирование банков данных, в том числе содержащих информацию о лицах:

- осужденных за совершение преступления, а также о лицах, в отношении которых установлен административный надзор с запрещением посещения мест проведения массовых и иных мероприятий и участия в указанных мероприятиях (п. 3 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»¹⁶);
- совершивших административное правонарушение, на которых наложено административное наказание в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения;
- состоящих на профилактическом учете (в частности, причастных к экстремистской деятельности, терроризму).

Право на применение сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия подробно раскрывается в ст. ст. 18–24 Закона о полиции. Так, сотрудник полиции имеет право применять лично или в составе подразделения (группы) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций, палки специальные, специальные газовые средства, электрошоковые устройства, све-

¹⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тошоковые устройства, световые и акустические специальные средства, а также водометы и бронемшины (ст. 21). При этом сотруднику полиции запрещается применять специальные средства при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций. Не допускается также применение водометов при температуре воздуха ниже 0° С (ст. 22).

Служебные (основные) права составляют *третью группу* полномочий полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий. В соответствии с ч. 3 ст. 28 Закона о полиции ее сотрудники независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток при выполнении обязанностей, указанных в ч. 2 ст. 27, имеют право:

- требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

- проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность и (или) подтверждающие их полномочия;

- использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям (за исключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, представительств международных организаций), а в исключительных случаях — транспортные средства, принадлежащие гражданам, для пресечения преступлений, преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в оказании медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств, для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия;

- требовать от лиц, подозреваемых в совершении преступления, административного правонарушения, оставаться на месте до прибытия представителей территориального органа или подразделения полиции либо представителей других правоохранительных органов, а также доставлять лиц, подозреваемых в совершении преступления, административного правонарушения, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение;

— применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Законом о полиции.

Кроме того, полномочия должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий раскрываются и в других нормативных правовых актах, например в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В соответствии с ч. 2 ст. 14 названного нормативного правового акта уполномоченный представитель органа внутренних дел имеет право:

— требовать от организатора публичного мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения);

— требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;

— по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Во время проведения публичного мероприятия его участники обязаны выполнять все законные требования сотрудников органов внутренних дел.

Согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П¹⁷, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, гарантированное Конституцией Российской Федерации и названными международно-правовыми актами как составной частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации), не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в конституционно значимых целях. Соответственно, такой федеральный закон должен обеспечивать возможность реализации данного права и одновременно соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для

¹⁷ 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 Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22, ст. 2921.

здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц — с другой, исходя из необходимости гарантировать государственную защиту прав и свобод всем гражданам, в том числе путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения.

Органы внутренних дел в соответствии с федеральными конституционными законами от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» и от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» привлекаются к обеспечению особых правовых режимов соответственно военного и чрезвычайного положения, вводимых на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, вправе применять меры принуждения в связи с запрещением или ограничением проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий.

Согласно ч. 14¹ ст. 20 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в период проведения международных спортивных мероприятий, в отношении которых возникают обязательства Российской Федерации, въезд в нашу страну иностранным гражданам или лицам без гражданства не разрешается, если в отношении таких лиц имеется информация о фактах нарушения ими общественного порядка при проведении публичных, спортивных, зрелищных и (или) иных массовых мероприятий за пределами территории России или нарушения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований на ее территории либо о намерении совершить соответствующие противоправные деяния на территории России. На основании постановления Правительства РФ от 14 января 2015 г. № 12¹⁸ МВД России входит в перечень уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия по принятию решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении указанных иностранных граждан или лиц без гражданства.

Таким образом, в связи с поддержанием правопорядка и безопасности на полицию и ее сотрудников возлагаются обширные полномочия.

¹⁸ О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства : постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.08.2017).

Реализация полицией своих полномочий в связи с поддержанием правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий во многих случаях ограничивает права и законные интересы граждан и их организаций. Как отмечает в своем докладе Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации за 2015 г.,¹⁹ в ходе наблюдения сотрудниками его аппарата, присутствовавшими в качестве наблюдателей на публичных акциях в г. Москве, были выявлены следующие обстоятельства:

— «грубые, демонстративные и очевидные нарушения прав граждан со стороны сотрудников полиции не допускаются (даже в случае проведения несогласованных акций сотрудники полиции сразу не предпринимают действий даже по задержанию наиболее активных участников и мер по рассредоточению собравшихся, а убеждают граждан разойтись путем корректных объявлений через мегафоны о незаконности проведения акции, чрезмерное и необоснованное применение силы не допускается);

— задержания участников публичных акций, как правило, производятся только в связи с очевидными нарушениями ими общественного порядка (попытки столкновений, бросание файеров, явно выраженное неповиновение сотрудникам полиции).

При задержании участников несогласованных акций и их доставке в районные отделы органов внутренних дел были замечены следующие нарушения:

— задержание участников одиночных пикетов, проведение которых допускается законом без согласования с органами власти и при условии соблюдения 50-метровой дистанции между участниками акций;

— задержания одиночных пикетчиков сотрудниками полиции без объяснения задержанным оснований их задержания;

— принудительное сопровождение в автобусы и доставление в территориальные отделы органов внутренних дел, т. е. фактическое задержание для „профилактических бесед“ без составления соответствующих протоколов, что является незаконным;

— отсутствие действенных мер реагирования со стороны сотрудников полиции на провокационные и агрессивные действия посторонних лиц в отношении участников публичных мероприятий (бросание предметов и оскорбительные высказывания);

— длительность оформления протоколов о нарушениях Федерального закона „О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях“ в отделах внутренних дел, куда доставлялись задержанные за правонарушения,

¹⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Рос. газета. 2016. 24 марта.

совершенные при проведении общественно-массовых акций, где не было предусмотрено увеличение количества сотрудников в дежурных частях;

— отказы в предоставлении возможности связаться с адвокатами (в отдельных случаях);

— непредоставление родственникам и защитникам информации о месте нахождения отдельных задержанных лиц или предоставление неопределенной информации об их месте нахождения»²⁰.

Правоохранительная деятельность полиции должна строиться в строгом соответствии с принятыми правилами взаимоотношений с гражданами и их объединениями. При этом обоснованность вводимых ограничений и запретов в местах проведения публичных и массовых мероприятий, недопущение злоупотреблений в ходе обеспечения безопасности граждан и общественного порядка зависят от четкого знания нормативных правовых актов, профессионализма и ответственности сотрудников полиции.

Вопросы для самоконтроля:

1. *Раскройте понятие полномочий должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий.*

2. *Перечислите полномочия, связанные с реализацией основных направлений деятельности полиции.*

3. *Назовите полномочия, связанные с применением отдельных мер государственного принуждения.*

4. *Опишите служебные (основные) права сотрудников полиции.*

5. *Охарактеризуйте полномочия должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий, следующие из положений федеральных конституционных законов «О военном положении», «О чрезвычайном положении», Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и других нормативных правовых актов.*

§ 3. Организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий в подготовительный период

В последние годы МВД России накоплен значительный опыт деятельности по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий различного уровня. Примером этого могут служить

²⁰ Там же.

такие яркие мероприятия, как Саммит АТЭС Владивосток — двадцать четвертая ежегодная встреча лидеров экономик АТЭС, которая проходила во Владивостоке со 2 по 9 сентября 2012 г.; XXVII Всемирная летняя Универсиада — международные летние студенческо-молодежные спортивные соревнования, прошедшие в Казани с 6 по 17 июля 2013 г.; XXII Олимпийские зимние игры — международное спортивное мероприятие, проходившее в Сочи с 7 по 23 февраля 2014 г.; XI Паралимпийские зимние игры, проходившие в Сочи с 7 по 16 марта 2014 г.; Кубок конфедераций 2017 — восьмой по счету футбольный турнир среди национальных сборных, проведенный под эгидой ФИФА с 17 июня по 2 июля 2017 г. в России, который рассматривается как репетиционный турнир перед чемпионатом мира по футболу в 2018 г.

Среди всех сил и средств правоохранительных органов, участвующих в обеспечении правопорядка при проведении указанных мероприятий, основным и самым многочисленным был блок сотрудников и работников различных служб и подразделений органов внутренних дел.

Обеспечение безопасности граждан и общественного порядка образует комплекс мероприятий, объединенных в единый комплекс, включающий в себя последовательно осуществляемые действия на подготовительном, исполнительном и заключительном этапах проведения публичных и массовых мероприятий.

Момент начала подготовительного этапа можно определить получением органом внутренних дел задачи на ОБГ и ОП при проведении конкретного мероприятия. В этот момент уясняется задача, избираются способы ее выполнения, анализируется оперативная обстановка и вырабатывается управленческое решение на охрану общественного порядка.

Управленческое решение о задействовании сил и средств органов внутренних дел для ОБГ и ОП принимается руководителем соответствующего территориального органа МВД России. Решение о задействовании группировки сил и средств принимается при получении уведомления (информации) о проведении публичного или массового мероприятия и оформляется:

- приказом руководителя соответствующего территориального органа МВД России;

- планом мероприятий по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении публичного или массового мероприятия;

- планом обеспечения безопасности граждан и общественного порядка при проведении публичного или массового мероприятия²¹.

²¹ Далее — план обеспечения безопасности и правопорядка.

Управленческое решение должно определять:

— органы управления, их состав и расположение, период функционирования;

— порядок формирования группировки сил и средств, организации ОБГ и ОП, а также срок подготовки плана обеспечения безопасности и правопорядка;

— мероприятия по обучению личного состава и подготовке к несению службы, включенного в состав группировки сил и средств, в том числе тактико-специальные занятия, штабные тренировки, командно-штабные учения и т. д.;

— техническое, тыловое и иные виды обеспечения;

— порядок взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления, иными заинтересованными органами, учреждениями и организациями, религиозными объединениями, а также физическими и юридическими лицами, являющимися организаторами публичных и массовых мероприятий;

— ответственных исполнителей от подразделений органов внутренних дел по каждому публичному и массовому мероприятию и сроки исполнения.

В подготовительный период осуществляется планирование совместной деятельности субъектов обеспечения правопорядка при проведении массовых мероприятий, *закладываются организационные основы для последующих этапов.*

При получении информации о планируемом массовом мероприятии:

1) анализируются ранее проведенные мероприятия и оперативная обстановка на территории обслуживания. Устанавливается, какая категория участников и зрителей будет присутствовать. Определяются места возможного совершения правонарушений, состояние транспортных коммуникаций, состояние объекта проведения мероприятия и его защищенность, необходимое количество транспортных средств, которые необходимо задействовать при перевозке участников и зрителей, и т. д.;

2) прогнозируется оперативная обстановка в период проведения планируемого массового мероприятия;

3) проводится встреча представителя органов внутренних дел с организаторами мероприятия, в ходе которой получают следующие сведения:

— дата, место, время начала и окончания проведения мероприятия;

— программа мероприятия;

- цели мероприятия;
- инициатор проведения мероприятия;
- лица, ответственные за обеспечение общественного порядка и взаимодействие с органами внутренних дел (Ф.И.О., должность, контактные телефоны), порядок взаимодействия с ними;

- предполагаемое количество и состав участников (зрителей);
- сведения об использовании технических средств при проведении массового мероприятия (звукоусиливающая аппаратура, турникеты и ограждения, намерения использовать средства, сопряженные с риском для жизни и здоровья, и т. д.);

- предполагаемое участие в мероприятии официальных лиц (VIP-персон) и делегаций и их состав;

- предполагаемое присутствие представителей средств массовой информации;

- иные сведения, имеющие значение для обеспечения безопасности и правопорядка;

4) создается оперативный штаб (рабочая группа) — основной орган управления. Основными задачами оперативного штаба являются:

- разработка комплекса мер, направленных на ОБГ и ОП;
- подготовка предложений по расчету и составу группировки сил и средств, в том числе привлекаемых для ОБГ и ОП внештатных сотрудников полиции, работников частных охранных организаций, членов казачьих обществ, народных дружин и представителей общественных объединений правоохранительной направленности и т. д.;

- подготовка проекта плана обеспечения безопасности и правопорядка;

- разработка схемы управления группировкой сил и средств, а также плана связи, содержащего схему связи и таблицы сигналов управления;

- доведение принятых решений до заинтересованных лиц;

- организация контроля за реализацией управленческих решений;

- своевременное реагирование на осложнение оперативной обстановки;

- сбор, обработка и анализ информации об изменении оперативной обстановки;

- обеспечение взаимодействия с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления, иными заинтересованными органами, учреждениями и организациями, религиозными объединениями, а также физическими и юридиче-

скими лицами, являющимися организаторами публичных и массовых мероприятий;

5) проводится изучение местности в целях:

— установления особенностей территории (состояние улиц и дорог по маршруту следования участников и зрителей, определение порядка следования и размещения людей, необходимость изменений в организации движения транспорта и пешеходов);

— уточнения границ территории, подлежащей оцеплению;

— расчета задействованных сил и средств;

— определения обязанностей нарядов, задействованных в несении службы, и мест их размещения;

— определения основных и запасных путей движения нарядов и возможные варианты маневра сил;

— уточнения мест расположения пункта управления, оперативного штаба, организации связи.

Рабочая группа формируется из числа сотрудников подразделений территориальных органов МВД России, задействованных в составе группировки сил и средств в целях сбора, обобщения и анализа поступающей информации о ходе подготовки по ОБГ и ОП, а также выработки предложений, направленных на стабилизацию оперативной обстановки, предупреждение и пресечение правонарушений в период проведения публичных или массовых мероприятий. Численность, состав и задачи рабочей группы определяются руководителем оперативного штаба с учетом возложенных на него задач, объем которых варьируется в зависимости от особенностей публичного или массового мероприятия, складывающейся оперативной обстановки в местах его проведения.

Группа управления нарядами (далее — ГУН) группировки сил и средств в месте проведения публичного или массового мероприятия формируется в целях организации несения службы и управления нарядами непосредственно в месте проведения массового мероприятия из числа руководящего состава подразделений, входящих в группировку сил и средств. При проведении массовых мероприятий в двух и более местах одновременно группы управления нарядами формируются по каждому месту его проведения.

В состав ГУН в зависимости от задач по ОБГ и ОП, привлекаемых сил и средств, а также с учетом количества участников массового мероприятия, его содержания и места проведения могут входить следующие подгруппы:

— организации обеспечения правопорядка;

— организации осмотровых мероприятий;

- координации обеспечения безопасности дорожного движения;
- организации деятельности подразделений специального назначения;
- организации безопасности и правопорядка на объектах транспортной инфраструктуры;
- организации деятельности подразделений полиции, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;
- организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;
- организации работы кинологической службы;
- организации связи;
- организации тылового обеспечения и др.

Совместно с организаторами и представителями заинтересованных ведомств обследуется место проведения мероприятия. Определяется его пригодность к размещению заявленного количества участников и обеспечению их надлежащей безопасности, принимаются меры к устранению выявленных недостатков.

Результаты изучения рекогносцировки оформляются в виде плана-схемы и схемы организации связи.

Проводится корректировка планов единой дислокации сил и средств органов внутренних дел в местах проведения массовых мероприятий.

Принимаются меры, направленные на исключение нахождения посторонних граждан в местах проведения массовых мероприятий.

Собирается и анализируется информация об основных параметрах улично-дорожной сети и транспортных потоках. Готовятся предложения по местам целесообразного проведения массовых мероприятий на улично-дорожной сети, которые передаются на рассмотрение в органы государственной власти и управления. Разрабатываются система маршрутов объезда мест проведения массовых мероприятий и временные схемы организации дорожного движения на них. Рассчитывается потребность в технических средствах организации дорожного движения для обеспечения реализации временных схем организации дорожного движения.

Деятельность подразделений оперативных служб органов внутренних дел в этот период направлена на пресечение замышляемых преступлений и раскрытие совершенных, на временную изоляцию лидеров и активных участников, агрессивно настроенных групп спортивных болельщиков и иных лиц, склонных к групповым нарушениям общественного порядка.

Участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних проводятся рейды не только в целях установления мест сбора членов неформальных молодежных объединений, но и для проведения с ними профилактической работы. На основании этой информации в данных местах выставляются подвижные мобильные резервы.

Проводятся инструктивные совещания с представителями общественных формирований правоохранительной направленности, привлекаемых к охране общественного порядка, частных охранных структур. Определяется порядок передачи в органы внутренних дел оперативной информации о готовящихся и совершенных административных правонарушениях и преступлениях.

В образовательных организациях проводятся выступления с разъяснением уголовной и административной ответственности за участие в противоправных действиях.

В дни, предшествующие проведению массовых мероприятий, субъекты обеспечения правопорядка заблаговременно осуществляют следующие мероприятия:

- увеличивают плотность сил патрульно-постовых нарядов на улицах и в других общественных местах;
- проводят целевые рейды по выявлению правонарушителей в местах их возможного нахождения;
- усиливают охрану особо важных объектов, жизнеобеспечения, хранения оружия и других опасных предметов;
- активизируют деятельность оперативных заслонов на въездах в населенный пункт;
- проводят внеочередные проверки состояния сохранности объектов разрешительной системы, принимают меры по усилению контроля за их оборотом;
- обследуют техническое состояние объектов, находящихся под охраной органов внутренних дел, Росгвардии, а также объектов, охраняемых частными охранными организациями, вносят представления администрации этих объектов об устранении выявленных недостатков;
- усиливают профилактическую работу с лицами, находящимися на учете в органах внутренних дел;
- активизируют работу по контролю за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил проживания;
- усиливают надзор за безопасностью дорожного движения, соблюдением правил противопожарной безопасности.

В органах внутренних дел устанавливается круглосуточное дежурство руководящего состава и усиленных оперативных групп. На специальных инструктажах личному составу разъясняются задачи, напоминает о повышении уровня дисциплинированности, бдительности, о соблюдении законности.

Во время, непосредственно предшествующее проведению массового мероприятия:

- производится дополнительная рекогносцировка местности;
- определяются места стоянок служебного автотранспорта;
- сотрудники, участвующие в обеспечении правопорядка, обеспечиваются необходимым количеством радиостанций, электромегафонов, ручных металлодетекторов и иных специальных и технических средств.

На основе всех необходимых данных разрабатывается план обеспечения правопорядка и общественной безопасности с расчетом сил и средств, где предусматриваются:

- вводная часть, в которой отражено состояние оперативной обстановки, указаны сведения о проведенных ранее аналогичных мероприятиях, имевшихся недостатках и результатах их устранения;
- порядок взаимодействия с организаторами мероприятия;
- содержание и программа мероприятия, место, время его проведения, состав и предполагаемое количество участников (зрителей);
- расчет сил и средств органов внутренних дел, места их размещения, виды и задачи нарядов, ответственные за организацию их службы в зонах, секторах и на участках, позывные сигналы;
- привлечение дополнительных сил, их задачи и порядок взаимодействия с ними;
- границы оцепляемой территории зоны (сектора, участка);
- места размещения временных постов, контрольных пунктов полиции, их оснащение, порядок усиления действующих стационарных постов полиции и контрольно-пропускных пунктов;
- расположение пунктов управления, состав оперативных штабов (групп оперативного управления);
- закрепление ответственных руководителей за конкретными участками и объектами, постановка задач перед ними;
- приемы выполнения поставленной задачи, время развертывания подразделений;
- порядок введения режима ограничений, организация пропускного режима;
- порядок организации связи и взаимодействия субъектов обеспечения правопорядка;

— проведение комплекса профилактических, оперативных и анти-террористических мероприятий;

— маршруты следования участников и зрителей, пути отвода транспортных и пешеходных потоков, порядок регулирования движения до начала и после окончания мероприятия, места стоянки транспортных средств, в том числе для официальных делегаций (исходя из лимитов наполняемости);

— организация обеспечения правопорядка и безопасности в местах формирования колонн, сбора зрителей на подступах к месту проведения мероприятия, а также на остановках общественного транспорта, постах и контрольных пунктах полиции;

— порядок организованного выхода участников после окончания мероприятия, а также пути их эвакуации в случае необходимости;

— основные варианты действий органов внутренних дел при осложнении обстановки, осуществление маневра силами и средствами, условия ввода в действие резерва;

— схема управления и связи (оформляется планом расстановки нарядов как приложение к основному плану);

— схема организации медицинского и материально-технического обеспечения;

— нахождение на территории проведения мероприятия автомашин аварийных и спасательных служб;

— порядок и время обследования места проведения мероприятия;

— порядок подготовки личного состава к несению службы;

— проведение тактико-специальных занятий с личным составом, задействованным при проведении мероприятия;

— время и место проведения инструктажей и разводов личного состава. Под разводом нарядов по участкам несения службы понимается доведение до старшего наряда границ участка несения службы, обязанностей по ОБГ и ОП, порядка несения службы и связи с ГУН, с нарядами на соседних участках;

— ответственные за организацию обеспечения правопорядка и безопасности дорожного движения;

— ответственные за обеспечение контроля в конкретных секторах несения службы.

План оформляется также картографически, с приложением расчетов, таблиц, пояснений.

Эффективность ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий требует четкости и ясности каждого пункта плана, его единообразного

понимания. После разработки и утверждения плана он доводится до исполнителей.

Обычно это происходит на инструктивных совещаниях: разъясняется программа массового мероприятия, указываются зоны и участники охраны общественного порядка, границы секторов, маршруты движения участников и зрителей, точки размещения пунктов управления и связи, резерва, а также особенности, на которые следует обратить внимание при несении службы.

При необходимости конкретным исполнителям направляются выписки из плана с указанием мероприятий и сроков их исполнения. Для уяснения задач, практической отработки приемов несения службы проводятся репетиции и тренировки нарядов. Во время проведения тренировок и репетиций вносятся корректировки в расстановку сил и средств, проверяется организация взаимодействия нарядов полиции и других привлекаемых сил на случай возникновения чрезвычайных обстоятельств.

Для решения задач, возникающих при изменении оперативной обстановки, а также в целях усиления нарядов на отдельных участках используются резервы. Последние располагаются в местах, откуда они могут быть быстро введены в действие.

На подготовительном этапе особое внимание следует обратить на организацию эффективного взаимодействия с инициаторами мероприятия, администрацией мест, где они проводятся, и другими правоохранительными органами.

Особенность подготовки к взаимодействию органов внутренних дел и иных субъектов обеспечения правопорядка к проведению массовых мероприятий заключается в том, что самому мероприятию предшествует комплексная предупредительно-профилактическая работа.

В этих целях разрабатываются дополнительные планы мероприятий или вносятся коррективы в типовые.

Для повышения эффективности деятельности по обеспечению правопорядка во время массовых мероприятий необходимо проведение постоянной работы по следующим основным направлениям:

- выявление и разобшение групп, в намерения которых входит организация групповых правонарушений общественного порядка;
- установление и привлечение к ответственности лиц, ранее принимавших участие в групповых нарушениях общественного порядка;
- выявление и проведение профилактической работы среди лиц, распространяющих ложную информацию, вызывающую нагнетание социальной напряженности;

— выявление и привлечение к ответственности лиц, причастных к незаконному обороту оружия, наркотических средств и т. д.;

— проведение профилактической работы с несовершеннолетними.

Указанные мероприятия проводятся службами и подразделениями органов внутренних дел в пределах своей компетенции.

При осуществлении патрулирования нарядам, задействованным в ОБГ и ОП, необходимо обращать особое внимание на места традиционного проведения массовых мероприятий. Усиление бдительности позволяет обнаружить признаки, характеризующие подготовку к массовым несанкционированным мероприятиям. Например, расклеивание листовок, плакатов в общественных местах, подготовка наглядных средств к демонстрации, митингу или уличному шествию, сосредоточение большого количества людей в общественных местах и т. п.

Важным моментом в этот период выступают правильная оценка полученной информации и своевременная передача сообщений в заинтересованные подразделения.

Подготовка к службе по ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий до их наступления возложена на руководителей подразделений и является обязательной.

В целях повышения уровня подготовки сил и средств органов внутренних дел к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств, предотвращения групповых противоправных проявлений, возможных террористических актов проводятся тактико-специальные и командно-штабные учения (помимо инструктажей).

В ходе инструктажей и учений отрабатываются вопросы совершенствования умений и навыков личного состава органов внутренних дел в организации выполнения поставленных задач. Повышается уровень слаженности и взаимодействия, проводится проверка готовности к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

Отрабатывается механизм действий оперативных штабов по управлению силами и средствами. Устанавливаются схемы радиосвязи и действия дежурной смены. Организуется обучение сотрудников подразделений тактике действий во время проведения массовых мероприятий.

Личному составу, задействованному в обеспечении правопорядка и общественной безопасности при проведении массового мероприятия, оружие не выдается. Резерв может быть вооружен.

Непосредственно перед проведением массового мероприятия с использованием средств видео- и аудиозаписи, фотоаппаратуры организа-

торы массовых акций предупреждаются персонально (под подпись) о необходимости строгого соблюдения законодательства, регламентирующего порядок проведения массовых мероприятий.

При получении информации о намерении отдельных лиц или группы граждан провести массовые мероприятия с нарушением действующего законодательства либо совершить противоправные действия необходимо:

- проверить достоверность информации;
- уведомить о получении информации вышестоящий орган внутренних дел и руководство иных подразделений, участвующих в обеспечении безопасности и правопорядка при проведении массового мероприятия;
- организовать с ними рабочее взаимодействие в данном направлении и обеспечить своевременность предоставления поступающей информации об изменении оперативной обстановки.

Организация деятельности по ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий — комплексная задача. Эффективность деятельности по обеспечению правопорядка во многом зависит не только от органов внутренних дел, но и от четко продуманных, скоординированных действий всех задействованных в его проведении государственных органов, общественных организаций и граждан. Лишь объединение и согласование усилий позволят рационально распределить силы и средства, будут способствовать успешному решению задач обеспечения правопорядка на всех этапах проведения массового мероприятия, среди которых ключевым и основополагающим является первоначальный. Надлежащее обеспечение общественного порядка и безопасности на заключительном этапе находится в прямой взаимосвязи с деятельностью в исполнительный период, а на исполнительном этапе — в подготовительный.

Вопросы для самоконтроля:

1. *Что должно определять управленческое решение о задействовании сил и средств органов внутренних дел для ОБГ и ОП?*
2. *Какие основные сведения необходимо получить от организаторов массового мероприятия для ОБГ и ОП?*
3. *Назовите основные задачи оперативного штаба.*
4. *Назовите основные цели рекогносцировки местности.*
5. *Укажите основные мероприятия, проводимые органами внутренних дел в целях ОБГ и ОП в дни, непосредственно предшествующие массовому мероприятию.*

§ 4. Организация деятельности органов внутренних дел в период непосредственного проведения массовых мероприятий в исполнительный период

Этот этап охватывает время с момента начала мероприятия и до его окончания. Для непосредственного управления подразделениями и нарядами при проведении массовых мероприятий создается оперативный штаб. Его, как правило, возглавляет руководитель территориального органа МВД России или его заместитель — начальник полиции. Помимо руководителя, в состав оперативного штаба также входят заместители, которые обеспечивают руководство рабочей группой и группами управления нарядами, а также иные члены оперативного штаба. В случае обеспечения общественной безопасности и порядка в ходе проведения массового мероприятия в масштабах города или района может (вместо оперативного штаба) создаваться группа управления нарядами во главе с начальником территориального органа МВД России или его заместителем — начальником полиции.

Руководитель оперативного штаба является старшим оперативным начальником для всех созданных специальных нарядов, а также подчиненных ему служб и отдельных служебных нарядов на период проведения массового мероприятия. Оперативный штаб, привлекая по решению начальника территориального органа МВД России личный состав к выполнению задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, в период непосредственного проведения массовых мероприятий решает несколько основных задач:

- 1) обеспечивает оперативное управление силами и средствами, задействованными в период проведения массовых мероприятий;
- 2) проводит сбор, обработку, анализ информации об изменении оперативной обстановки, а также принимает управленческие решения по реагированию на такие изменения;
- 3) обеспечивает взаимодействие с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления, другими заинтересованными органами, а также физическими и юридическими лицами, являющимися организаторами публичных и массовых мероприятий.

Особую роль на исполнительном этапе играют группы управления нарядами, которых может быть одна или несколько. На такие группы возлагаются задачи непосредственной организации обеспечения правопорядка на территории проведения массового мероприятия, организации осмотровых мероприятий, координации обеспечения безопасно-

сти дорожного движения, организации безопасности на объектах транспорта, организации деятельности подразделений, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, участковых уполномоченных полиции, подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, кинологической службы. Помимо прочего, группы управления занимаются тыловым обеспечением и организацией связи.

В день проведения мероприятия все задействованные наряды полиции, общественные формирования правоохранительной направленности прибывают за час-полтора до начала акции на заранее установленные пункты сбора. Указанные силы вводятся в действие по мере развития проводимого мероприятия и снимаются после минования в них необходимости. Недопустимы преждевременный вызов и бесцельное сосредоточение сил и средств, а также необоснованное введение режима ограничения движения пешеходов и транспортных средств задолго до начала массового мероприятия.

После прибытия нарядов на места несения службы начальники секторов, участков и цепочек дополнительно инструктируют подчиненных, проверяют их экипировку, знание ими своих прав и обязанностей. В ходе инструктажа уточняются маршруты движения участников мероприятия, транспортных средств, расположения пунктов управления, медицинских пунктов. Осуществляется ознакомление с билетами, талонами, пропусками на массовое мероприятие.

Далее все силы обеспечения общественного порядка и безопасности массового мероприятия в соответствии с расстановкой, предусмотренной оперативным планом, занимают свои места и приступают к выполнению задания, после наряды снимаются и выводятся в резерв по приказу оперативного штаба или старшего начальника. Не допускается преждевременное выставление нарядов, поскольку это приводит к переутомлению личного состава.

В это же время принимаются необходимые меры к освобождению всей зоны оцепления (в случае ее образования) и прекращается допуск в данную зону граждан, не имеющих отношения к проводимому мероприятию. Наряды полиции в момент, установленный планом, приостанавливают движение транспорта, пропуская в зону проведения массового мероприятия лишь автомашины с соответствующими пропусками. В отдельных случаях при возникновении необходимости сотрудники могут прекращать движение в местах, которые не предусмотрены оперативным планом.

В период непосредственного проведения мероприятия личный состав обязан находиться в определенном месте и без разрешения не по-

кидать пост; сотрудники должны знать и умело выполнять поставленную задачу; предупреждать и пресекать правонарушения и преступления; пресекать произвольное перемещение участников из одной колонны (трибуны) в другую; не допускать в зону оцепления лиц, не имеющих билетов, пропусков или талонов.

В зону оцепления не пропускаются граждане, находящиеся в состоянии опьянения, намеревающиеся пронести алкогольные напитки; лица, имеющие при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые или отравляющие вещества. Запрещается входить без досмотра с крупногабаритными вещами, портфелями, чемоданами, коробками, пакетами или свертками.

При отсутствии необходимости введенные ограничения движения транспорта и пешеходов по команде старшего оперативного начальника отменяются.

Наряды полиции должны проявлять осмотрительность и бдительность при несении службы, в любых ситуациях действовать уверенно и спокойно, предупреждая возникновение групповых нарушений общественного порядка или паники на трибунах или в местах скопления граждан.

При применении нарядами мер пресечения (задержание, документирование противоправных действий, доставление в отделение полиции или в другие места, предназначенные для этих целей, и т. п.) необходимо учитывать настроения иных участников, находящихся поблизости. О нарушениях общественного порядка и общественной безопасности, а также о принимаемых мерах наряды обязаны незамедлительно докладывать в оперативный штаб, который информирует организаторов мероприятия о причинах задержания нарушителей и требует от них принятия мер к прекращению противоправного поведения. При этом оперативный штаб постоянно анализирует складывающуюся обстановку, действия организаторов и участников мероприятия.

Осуществляя руководство силами, оперативный штаб обеспечивает слаженную работу подчиненных подразделений и нарядов, постоянный контроль за выполнением ими служебных обязанностей, качеством несения службы.

Анализ и оценка всего комплекса поступающей информации, связанной с проводимым мероприятием, позволяют выявить факторы, влияющие на состояние общественного порядка, принять соответствующие меры, предупреждающие появление неблагоприятных тенденций в оперативной обстановке. При изменении оперативной обстановки штаб принимает необходимые решения, доводит их до исполнителей и орга-

низует их осуществление: ставит подчиненным дополнительные задачи, а при значительных изменениях обстановки производит маневр силами в целях усиления нарядов, использует резерв.

В ходе исполнительного этапа массового мероприятия возможны разные варианты изменения обстановки, в зависимости от которых наряды применяют соответствующие меры реагирования.

Так, при совершении хулиганских действий на определенном участке важно немедленное увеличение численности нарядов полиции, что отвлекаясь действует на хулиганов. Если иные участники возбуждены ходом мероприятия, ведут себя агрессивно и при обращении сотрудников полиции к нарушителям с требованием прекратить хулиганские действия выступают на стороне хулиганов, то желательно ограничиться проверкой документов и предостережением, а задержание произвести в другой обстановке. При нецелесообразности оставления хулиганов в месте проведения массового мероприятия наряд полиции принимает меры к их задержанию и доставлению в помещение полиции.

При получении сообщения о групповом нарушении общественного порядка организуется оцепление места нарушения, в действие вводятся имеющиеся резервы для выявления зачинщиков и их изоляции. Возможно обращение через громкоговорящее устройство к участникам с предупреждением о необходимости соблюдать порядок и организованность.

Если нарушители не выполняют требования, то в первую очередь изолируются и изымаются из толпы организаторы, подстрекатели, наиболее активные участники нарушения.

При резком возрастании агрессивности участников массового мероприятия целесообразно применение мер, направленных на расформирование чувства освобожденности от социального контроля и безнаказанности за противоправное поведение. Здесь можно использовать такой эффективный способ, как демонстративное фотографирование и видеозапись агрессивных действий участников. Этот прием позволяет «остудить» возбужденных участников и создать у них убеждение в том, что все их действия контролируются.

Если обстановка при проведении массового мероприятия осложнилась, эмоциональное возбуждение участников мероприятия достигло апогея, а сил нарядов полиции явно недостаточно, следует применить тактический прием «демонстрация силы». Большое количество нарядов, куда можно включить резерв и часть оцепления, собирается вместе и несколько раз перемещается перед участниками. Возможно резкое увеличение числа нарядов на той трибуне, где назревает кризисная ситуация.

Причем наряды полиции на трибуну прибывают большими группами. По мере снижения эмоционального возбуждения часть сил незаметно для участников снимается. Такие приемы оказывают сильное психологическое воздействие на возбужденных зрителей и предупреждают наступление конфликтной ситуации²².

Наряды полиции в период проведения массового мероприятия при возникновении пожара или каких-либо признаков горения обязаны немедленно доложить об этом в оперативный штаб. Самостоятельное тушение пожара допускается только в его начальной стадии, когда очаг возгорания незначителен, к нему можно безопасно подойти без средств защиты органов дыхания на расстояние подачи огнетушащих веществ. До прибытия пожарных подразделений следует организовать эвакуацию граждан из опасных зон задымления (обвала, возможного взрыва и т. п.), оказать нуждающимся доврачебную помощь. Прибывшим подразделениям пожарной охраны, привлекаемым для тушения пожаров и аварийно-спасательных работ, нужно сообщить сведения, необходимые для обеспечения безопасности личного состава и граждан.

При непосредственном проведении массовых мероприятий важным периодом работы оперативного штаба является организация выхода участников мероприятия после его окончания. Наряды полиции следят, чтобы до окончания мероприятия все выходы с территории проведения массового мероприятия оставались открытыми за 5–10 минут до окончания. В этот период можно использовать средства усиления речи, с помощью которых производится информирование граждан о предстоящем окончании мероприятия и местах выхода с территории его проведения. Особое внимание наряды полиции должны обращать на лестничные марши, узкие проходы, где возможны скопления людей. На путях рассредоточения зрителей наряды предотвращают давку при посадке в общественный транспорт.

Если принято решение о прекращении массового мероприятия досрочно, то представитель уполномоченного органа дает указание организатору массового мероприятия о прекращении его проведения с обоснованием причин, устанавливает время для выполнения данного указания, обращается непосредственно к участникам мероприятия, а в случае неприятия организатором мер к его прекращению устанавливает время для повторного выполнения указания.

После того как участники покинут территорию проведения массового мероприятия, начинается заключительный период.

²² *Карабаш Д. В., Лазицкий С. Л., Стукалов В. В.* Памятка сотрудникам органов внутренних дел, привлекаемым к охране общественного порядка. М., 2011. С. 29.

Вопросы для самоконтроля:

- 1. Раскройте основные задачи оперативного штаба в период непосредственного проведения массового мероприятия.*
- 2. Охарактеризуйте общие обязанности личного состава при проведении массового мероприятия.*
- 3. Назовите способы реагирования нарядов при совершении хулиганских действий на определенном участке территории массового мероприятия.*
- 4. опишите действия полиции при возрастании агрессивности участников в период проведения массового мероприятия.*
- 5. Каковы действия нарядов полиции в период проведения массового мероприятия при обнаружении пожара или признаков горения?*

§ 5. Организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий в заключительный период

Массовое мероприятие — наиболее доступная возможность удовлетворения потребностей большой группы людей. Вместе с тем это и потенциальная угроза жизни и здоровью всех участников, болельщиков, зрителей, что связано с несколькими факторами.

Замкнутое пространство повышает опасность нарушения правопорядка со стороны группы людей, сформированной спонтанно либо организовано.

Изменение привычного ритма, динамика событий могут спровоцировать случаи конфликтов между отдельными гражданами либо определенными группами. Особенно способствуют этому специфичные неформальные мероприятия.

При значительном скоплении людей велик риск совершения краж или порчи имущества.

Коллективный сбор определенного контингента (радикально настроенные болельщики, соперничающие партии, рок-фанаты) может аккумулировать негативные эмоции.

Даже кратковременная нестандартная ситуация может способствовать возникновению паники, приводящей к большому числу жертв.

Появляется реальная угроза осуществления террористического акта в результате воплощения преступных либо антиобщественных планов.

Традиционно деятельность органов внутренних дел во время проведения массовых мероприятий включает в себя три взаимодополняемых и связанных между собой периода (подготовительный, исполнительный

и заключительный). Они различаются по целям и содержанию, характеризуются совокупностью последовательно осуществляемых действий как органами управления, так и нарядами полиции, которые непосредственно осуществляют обеспечение общественного порядка и безопасности.

Органы внутренних дел при проведении массовых мероприятий взаимодействуют с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Заключительный период проведения массового мероприятия является очень важной составляющей комплекса действий подготавливаемых и проводимых органами внутренних дел по обеспечению общественного порядка, общественной безопасности и безопасности граждан в указанный период. Часто успешное окончание мероприятия возможно только при глубоком анализе и подготовке органов внутренних дел к возможным чрезвычайным происшествиям, которые могут возникнуть по завершении массового мероприятия (групповые нарушения общественного порядка, массовые беспорядки, иные противоправные действия).

В большинстве случаев заключительный период начинается с момента окончания массового мероприятия и заканчивается после осуществления оттока зрителей и участников, посадки граждан в общественный транспорт, применения к лицам, допустившим совершение противоправных действий, соответствующих административных мер (возбуждение дела об административном правонарушении, доставление, задержание, а также применение иных мер государственного принуждения), подведения итогов деятельности личного состава, задействованного в обеспечении охраны общественного порядка.

Кроме указанных мер, органы внутренних дел могут осуществлять:

— снятие ранее введенных ограничений движения транспорта и пешеходов;

— возобновление работы предприятий торговли, иных зрелищных и развлекательных объектов;

— свертывание сил и средств, задействованных в обеспечении охраны общественного порядка, их дальнейшее сосредоточение в намеченных пунктах для оценки работы личного состава;

— подведение итогов несения службы с анализом имевшихся в ходе проведения мероприятия недостатков служебной деятельности, а также положительных примеров действия личного состава в указанный период.

Режимные ограничения, введенные ранее, могут последовательно отменяться по решению руководителя оперативного штаба.

В обязательном порядке проводятся профилактические осмотровые мероприятия в целях обнаружения и задержания правонарушителей, оказания помощи пострадавшим, после чего осуществляются сбор, построение и проверка личного состава, средств индивидуальной защиты и других технических средств, проводится подведение итогов несения службы, о чем докладывается руководителю оперативного штаба.

Последними завершают несение службы силы и средства, входящие в состав резерва.

Отметим, что специфика мероприятий, реализуемых органами внутренних дел (полицией) в данном периоде, во многом будет зависеть от содержания и направленности массового мероприятия (спортивное, культурно-зрелищное, религиозное и т. д.), а также от места его проведения (на открытых территориях или в закрытом помещении).

Например, оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, вводимое органами внутренних дел путем выставления постов, патрулей или цепочек, в подготовительный и исполнительный периоды на основании ст. 16 Федерального закона «О полиции» как мера государственного принуждения применяется органами внутренних дел при проведении всех массовых мероприятий, исключение могут составлять некоторые локальные массовые мероприятия.

При этом оцепление путем выставления «полицейской цепочки» осуществляется и в целях недопущения посторонних лиц, а также для построения направляющих коридоров.

В состав цепочек могут входить работники полиции, военнослужащие, сотрудники войск национальной гвардии, представители общест-венности.

Цепочки подразделяются на редкие, нормальные — при интервале 1–2 м, усиленные при — интервале менее 1 м, многорядные.

После окончания мероприятия оцепление необходимо снимать последовательно, в зависимости от оттока зрителей и автотранспорта от места проведения мероприятия.

Поскольку зрители и участники мероприятия стремятся быстрее уйти с места его проведения, необходимо обеспечить их безопасный выход, посадку в городской транспорт и возможность убытия к местам проживания.

Чтобы рассредоточить участников в различных направлениях и не допустить их скопления в одном месте, наряды полиции образуют линейные коридоры на выходе с места проведения мероприятия.

При этом ближайшие остановки общественного транспорта или станции метро закрываются или переносятся с целью «растянуть» потоки участников, не допустить давки и травм при посадке в городской транспорт.

В заключительный период целесообразно предусмотреть группы сопровождения граждан к остановкам общественного транспорта или к местам проживания, которые могут назначаться заранее или формироваться из сотрудников, непосредственно задействованных в охране общественного порядка при проведении мероприятия.

Как показывает практика, сотрудников органов внутренних дел в целях скорейшего убытия (оттока) зрителей необходимо информировать о ближайших остановках общественного транспорта или о местах нахождения (скопления) пассажирского транспорта для последующего доведения указанных сведений до участников и зрителей мероприятия при помощи сигнальных громкоговорящих устройств, расположенных в служебном транспорте.

Кроме того, важно обеспечить присутствие или приблизить наряды полицейских патрулей (пеших или на автомобилях) к основным остановкам общественного транспорта, где происходит максимальная концентрация участников мероприятия, а также к иным объектам массового скопления граждан. Задача патрулей — профилактика и недопущение административных правонарушений и преступлений в указанных местах, а также доведение информации об оперативной обстановке, количестве граждан и их убытии к местам проживания в оперативный штаб проведения мероприятия или оперативному дежурному дежурной части.

Еще один существенный фактор, положительно влияющий на окончание мероприятия (особенно это касается культурно-зрелищных, крупных спортивных мероприятий), — это ограничение реализации алкогольной продукции в торговых объектах, непосредственно находящихся в местах проведения мероприятия и на прилегающей территории²³.

В зависимости от вида массового мероприятия заключительный этап может оказаться сложным и непредсказуемым для личного состава органов внутренних дел, задействованного в охране общественного порядка.

²³ *О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции* : федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ст. 16). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Завершение мероприятия без значительных нарушений общественного порядка будет зависеть от таких факторов, как:

- согласованные заранее с организаторами мероприятия сроки его окончания;
- подготовка и приведение в готовность имеющихся резервов;
- отработка действий сотрудников полиции в случае возникновения чрезвычайных или иных внештатных ситуаций.

Порядок действий сотрудников органов внутренних дел в заключительный период во многом будет определяться видом массового мероприятия.

Примером могут служить крупные спортивные мероприятия (футбол, хоккей и т. д.), в ходе которых возможно возникновение групповых нарушений общественного порядка (драки между болельщиками различных команд, причинение телесных повреждений, выбрасывание различных предметов на поле).

Подробнее остановимся на действиях органов внутренних дел по пресечению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков при проведении спортивных мероприятий, в частности, футбольных чемпионатов.

Проблема хулиганских действий как во время футбольных матчей, так и после них заставляет уделять этому вопросу первостепенное значение. К сожалению, соответствующие структуры большинства стран оказываются не готовы к этому феномену, предпочитая действовать в подобных случаях консервативными, устаревшими и неэффективными методами. Как правило, в целях предотвращения массовых беспорядков со стороны футбольных фанатов организаторы применяют жесткое физическое противодействие силами правоохранительных органов. Однако практика показывает, что нередко именно чрезмерно жесткие действия сотрудников полиции приводят к эскалации конфликтов и к проявлению все большей агрессии. В том числе со стороны умеренных болельщиков, которые первоначально не были настроены на подобные действия, но прибегли к ним вследствие накаляющейся обстановки и несогласия с поведением полиции.

Следует признать положительной тактику, когда все прибывающие на матч проходят предварительный контроль, в ходе которого выявляются лица, имеющие колюще-режущие предметы, фаеры, петарды или иные предметы, представляющие опасность. Не допускаются на футбольные матчи лица в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, а также находящиеся в состоянии сильного душевного волнения, т. е. своим поведе-

нием провоцирующие негативные действия. Во время футбольных матчей не реализуются крепкие алкогольные напитки, запрещена стеклянная тара²⁴.

Осуществляется также разделение мест для болельщиков по секторам, которые отделены друг от друга специальными защитными устройствами, препятствующими столкновению между противоборствующими группами. Устанавливается дополнительная защита футбольной арены от предметов, которые могут выбрасываться хулиганами на поле, применяется антивандальное исполнение интерьера в целях предотвращения его порчи, уничтожения или использования его элементов в качестве оружия.

Однако все это не в достаточной степени эффективно, так как, во-первых, лидеры групп футбольных фанатов регулярно изобретают новые формы противодействия, а, во-вторых, в последнее время массовые беспорядки футбольных фанатов происходят, как правило, после матчей — на заключительном периоде проведения мероприятия, нередко на значительном удалении от стадиона.

В связи с этим целесообразно применение иных методов, в качестве которых могут использоваться следующие приемы.

Один из наиболее эффективных методов получения искомой информации состоит в инфильтрации в группировку специально подготовленных сотрудников полиции из числа сотрудников уголовного розыска. Поскольку среди офицеров полиции немало поклонников футбола, данный процесс значительно упрощается.

Однако в тех случаях, когда внедрение агента в группу затруднительно, сотрудники полиции стараются привлечь в этом качестве кого-либо из уже существующих членов группировки. Причины, по которым они могут идти на контакт, различны. Например, некие моральные мотивы, материальное вознаграждение, получаемое за ценную информацию. Особенность агентурной работы заключается в ее высокой результативности, так как она позволяет оперативно освещать деятельность интересующей группы, своевременно получать информацию о подготавливаемых акциях, организаторах и участниках беспорядков и иные важные сведения. Необходимо быть крайне осторожным, так как в случае выявления агента он может быть использован для передачи дезинформирующих сведений.

В мировой практике используется еще один нестандартный метод борьбы с футбольной агрессией, который заключается в привлечении к

²⁴ Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сотрудничеству самих футбольных фанатов. Дело в том, что нормальные болельщики часто не одобряют деятельность хулиганов. Это связано с тем, что массовые беспорядки наносят урон имиджу футбольной команды, а в некоторых случаях могут привести к штрафным санкциям в отношении нее. В связи с этим привлечение так называемых ультрас²⁵ к сотрудничеству для обеспечения общественного порядка может быть весьма эффективным.

Данная работа может дать высокий результат.

В мировой практике есть примеры, когда к сотрудничеству удавалось привлекать и представителей агрессивных групп, которые обеспечивали общественный порядок. Выступая в качестве контрактных работников, они не только удовлетворяли свои моральные амбиции, но и получали за данную деятельность определенное вознаграждение.

Практика показывает, что силовое давление со стороны полиции или службы безопасности не способно решить все проблемы, а в некоторых случаях служит причиной эскалации конфликтов. Следовательно, необходимо применять иные формы решения проблемы. Для этого целесообразно привлекать профессиональных психологов-конфликтологов, специалистов по организации массовых мероприятий и других компетентных лиц.

Так, в рамках футбольных матчей или после них могут проводиться специализированные мероприятия, например, силовые соревнования, тематические праздники, встречи с руководителями и игроками футбольной команды, мастер-классы и товарищеские матчи игроков с фанатами и т. п.

Подобные акции позволяют отвлечь внимание хулиганствующих фанатов от ставшей для них привычной программы действий, нейтрализовать проявление агрессии, что способствует постепенной нормализации обстановки.

Эти вопросы органам внутренних дел необходимо решать заблаговременно и согласовывать с организаторами мероприятия.

Остановимся подробнее на роли резервов в указанный период, как правило, сконцентрированных рядом с местом проведения массового мероприятия.

В заключительный период личный состав резерва должен быть максимально сосредоточенным, находиться на своих местах в полной готовности, в любой момент осуществить передислокацию или выделение не-

²⁵ Организованные фанаты определенного спортивного клуба, чаще всего футбольного.

обходимого количества сотрудников для усиления плотности нарядов в тех или иных местах.

В связи с этим целесообразно будет осуществлять передислокацию личного состава резерва или его части в места вероятного совершения правонарушений, что обеспечит максимальное присутствие сотрудников органов внутренних дел в проблемных точках.

То же самое можно отнести и к группе разъяснения законов, основной задачей которой является проведение разъяснительной работы среди участников массовых мероприятий. В заключительный период сотрудники группы должны четко и оперативно фиксировать возможные нарушения общественного порядка в целях своевременного привлечения виновных к установленной законом ответственности.

Работа группы ограничения движения транспорта, формируемой, как правило, из работников дорожно-патрульной службы ГИБДД, заключается в организации движения транспорта, пешеходов в обход зоны блокирования. В заключительный период данная группа обеспечивает контролируемый отток транспорта с места проведения мероприятия, а в необходимых случаях — беспрепятственный проезд к месту проведения мероприятия автотранспорта органов внутренних дел или аварийно-спасательных служб.

Важная роль в заключительный период массового мероприятия принадлежит оперативному штабу, который создается для эффективного управления силами и средствами, привлекаемыми к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Численность и состав оперативного штаба определяются характером и масштабом массовых мероприятий, а также складывающейся оперативной обстановкой.

Управление силами и средствами в период проведения массовых мероприятий осуществляется из специально организуемых пунктов, на которых оборудуются рабочие места для членов оперативного штаба, групп управления и организации связи. Пункты управления создаются, как правило, в районе проведения массового мероприятия и размещаются в местах, пригодных для оперативного руководства находящимися в подчинении силами и средствами. Пункты управления могут быть стационарными (в зданиях, сооружениях) или передвижными (в автобусах).

Они оборудуются средствами связи, а при необходимости кино-, фото- и видеоаппаратурой.

Оперативный штаб в заключительный период руководит действиями нарядов, осуществляя (при необходимости) передислокацию имею-

щихся сил и средств. Если возникает реальная угроза перехода групповых нарушений общественного порядка в массовые беспорядки, оперативный штаб осуществляет непосредственное проведение мероприятий, связанных со сосредоточением в условленном месте необходимого количества личного состава, специальных средств и техники. После этого нарядами полиции блокируется и локализуется место конфликта.

Специальными группами выявляются зачинщики, подстрекатели и активные участники групповых нарушений и хулиганских действий, документируется их противоправная деятельность.

Сотрудники органов внутренних дел совместно с представителями государственных органов власти и других правоохранительных органов проводят разъяснительно-профилактическую работу, предъявляют требования о прекращении нарушений общественного порядка.

Если проведенная разъяснительная работа возымела положительное воздействие и толпа начинает расходиться, наряды полиции не препятствуют этому, а лишь принимают меры к задержанию организаторов, подстрекателей и активных участников группового нарушения общественного порядка. Когда сотрудники не имеют возможности задержать указанных лиц в настоящий момент, необходимо ограничиться установлением их личности и задержать их в более удобной обстановке.

Если правонарушители отказываются выполнить неоднократные законные требования сотрудников полиции о прекращении противоправных действий, то принимается решение по пресечению последних.

В ходе пресечения групповых нарушений общественного порядка наряды полиции и приданные им силы должны действовать решительно, без колебаний применять в пределах, предусмотренных законодательством, физическую силу и специальные средства.

В подобных случаях основные тактические приемы нарядов полиции — оцепление места группового нарушения общественного порядка, введение нарядов в зону оцепления, рассечение толпы и задержание зачинщиков и активных участников, документирование их противоправных действий.

Формирование нарядов, вводимых в очаги групповых нарушений общественного порядка, осуществляется в установленном месте за пределами их границ, при этом личный состав экипируется защитными шлемами, бронежилетами, резиновыми палками, щитами, специальными средствами. Действия их по рассредоточению толпы и задержанию правонарушителей должны быть решительными и быстрыми, чтобы не дать возможности спровоцировать других участников массового мероприятия на

противодействие полиции. Задержанные лица доставляются в специально отведенные места для разбирательства.

Нарядам при принятии решений о применении силового воздействия к правонарушителям во время проведения массовых мероприятий необходимо проявлять гибкость и действовать в строгом соответствии с законом. Применение силы и специальных средств осуществляется с учетом складывающейся на данный момент обстановки в соответствии с действующим законодательством. Как показывает практика, прямолинейные действия полиции приводят к возникновению кризисных ситуаций. Нужно уметь находить контакт с публикой и применять лишь те меры, реакция на которые с ее стороны будет положительной. Полиция чаще всего вмешивается в конфликт, когда обстановка становится сложной и трудноуправляемой. Поэтому принимать меры к предупреждению конфликта лучше на ранних стадиях его развития.

Это потребует меньше эмоциональных и физических затрат, позволит свести к минимуму неблагоприятные последствия конфликта²⁶.

В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления:

1) дает указание организатору публичного мероприятия прекратить публичное мероприятие, обосновав причину, в течение 24 часов оформляет данное указание письменно и вручает организатору публичного мероприятия;

2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

3) в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.

При невыполнении указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом не следует применять формальный подход к решению возникающих проблем. Руководитель органа внутренних дел должен пом-

²⁶ Калининков А. С., Козлов О. В., Иванюк А. М. Тактические способы действия служебных нарядов ОВД при проведении массовых общественно-политических, зрелищных и спортивных мероприятий : учеб.-метод. пособие. Калининград, 2012. 87 с.

нить, что основная задача полиции — охрана общественного порядка и безопасности.

После пресечения групповых или массовых нарушений общественного порядка на заключительном этапе массовых мероприятий оперативный штаб обязан:

- создать условия для объективного расследования в возможно короткие сроки преступлений, связанных с массовыми беспорядками;
- обеспечить ликвидацию последствий массовых беспорядков;
- проанализировать опыт действий органов внутренних дел по предупреждению и пресечению массовых беспорядков;
- разработать и организовать выполнение предупредительно-профилактических мероприятий для недопущения повторных массовых беспорядков; предупредительно-профилактические мероприятия по недопущению повторных массовых беспорядков разрабатываются на основе анализа причин и условий, способствующих происшедшим беспорядкам.

Эффективное решение органами внутренних дел стоящих перед ними задач в период проведения массовых мероприятий (на любой его стадии) будет зависеть от согласованности действий всех субъектов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, что возможно лишь при комплексном использовании всех имеющихся сил и средств, в том числе органов внутренних дел, Росгвардии, иных государственных и негосударственных органов и общественных организаций.

Вопросы для самоконтроля:

1. *Охарактеризуйте задачи органов внутренних дел в заключительный период проведения массового мероприятия.*
2. *Раскройте роль оперативного штаба в заключительный период.*
3. *Каковы тактические действия территориальных органов МВД России по предупреждению правонарушений в заключительный период массовых мероприятий?*
4. *Охарактеризуйте формы и методы пресечения групповых нарушений общественного порядка при проведении крупных спортивных мероприятий.*
5. *Назовите обязанности оперативного штаба после пресечения групповых или массовых нарушений общественного порядка на заключительном этапе проведения массовых мероприятий.*

§ 6. Применение полицией мер административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий

Законодательство об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает ответственность за совершение правонарушений при проведении массовых мероприятий.

Указанные правонарушения можно условно разделить на два блока:

- административные правонарушения, предусматривающие ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании;
- административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и безопасность при проведении массовых мероприятий.

Первый блок образуют правонарушения, предусмотренные ст. ст. 5.38, 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 5.38 КоАП РФ административная ответственность предусматривается за воспрепятствование организации или проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо участию в них, а равно принуждение к участию в них.

Объектом посягательства правонарушений, предусмотренных ст. 5.38 КоАП РФ, являются установленный порядок управления, общественный порядок и общественная безопасность, права и свободы граждан.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного данной статьей, образуют четыре вида действий:

- воспрепятствование организации публичного мероприятия;
- воспрепятствование его проведению;
- воспрепятствование участию в нем;
- принуждение к участию в публичном мероприятии.

Как показывает практика, формы, способы и приемы воспрепятствования указанному конституционному праву граждан разнообразны и проявляются как в действиях, так и в бездействии.

Воспрепятствование организации публичного мероприятия выражается в:

- непринятии уведомления или отказе документально подтвердить его получение с указанием даты и времени;
- нарушении установленного законом срока доведения до сведения организатора мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия;

— отказе в согласовании проведения публичного мероприятия в связи с выдвижением необоснованных требований об изменении места, времени, формата мероприятия или иных условий проведения заявленного мероприятия;

— требовании предоставления не предусмотренных законодательством сведений, материалов и документов (например, плакатов и иных агитационных материалов, символики, текстов лозунгов и выступлений и т. п.);

— создании помех для оповещения возможных участников публичного мероприятия или проведения предварительной агитации (например, путем незаконных указаний средствами массовой информации), изготовления и распространения средств наглядной агитации (например, путем незаконных указаний полиграфическим и другим организациям) и т. п.

К способам воспрепятствования проведению публичного мероприятия можно отнести и незаконное указание должностного лица о проведении дорожных или ремонтных работ именно в том месте (улица, площадь, бульвар и т. п.), где должно пройти мероприятие, либо незаконное указание о приостановлении или прекращении (пресечении, разгоне с помощью сотрудников полиции или иных лиц) начинающегося (или уже начавшегося) публичного мероприятия. Воспрепятствовать проведению публичного мероприятия можно и путем незаконного согласования другого публичного мероприятия на этом же месте и в это же время.

Принуждение к участию в публичном мероприятии может проявляться в отношении конкретных граждан. Под принуждением понимаются действия, оказывающие психологическое давление на человека, чтобы он совершил определенные действия (участвовал в мероприятии) или воздержался от их совершения (отказался от участия в мероприятии). Принуждением могут быть и различные угрозы в отношении организатора (или организаторов) или участников публичного мероприятия: незаконное задержание, угрозы наступления неблагоприятных последствий (либо создание условий для их наступления), угрозы понижения в должности, перевода на нижеоплачиваемую должность или увольнения, отчисления из вуза, угрозы возникновения иных проблем и трудностей на работе, службе, учебе, в быту и т. п.

В связи с этим противоправные действия (бездействие) со стороны должностных лиц необходимо ограничивать от аналогичных уголовно наказуемых деяний, подпадающих под действие ст. 149 УК РФ.

Оконченным правонарушение считается с момента совершения указанных противоправных действий (бездействия).

Субъектами данного правонарушения могут быть должностные лица и иные служащие государственных органов, органов местного самоуправления, в которые организатором публичного мероприятия направляется уведомление о его проведении, а также государственных и иных организаций, предприятий, учреждений (заводов, фабрик, вузов, школ, поликлиник и др.), граждане.

Субъективная сторона данного правонарушения, как правило, характеризуется умыслом.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных комментируемой статьей, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Дела о данных правонарушениях рассматривают судьи (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ).

Одним из важнейших административно-правовых методов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях массовых мероприятий от возможных посягательств является установление и применение административной ответственности за деяния, связанные с нарушением порядка организации и проведения этих мероприятий.

Статья 20.2 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Объектом посягательства административных правонарушений, предусмотренных данной статьей, являются общественные отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности. Предметом служит установленный порядок организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Часть 1 ст. 20.2 КоАП РФ закрепляет административную ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Субъектом правонарушения выступают организаторы публичного мероприятия.

Объективную сторону составляют следующие действия организаторов публичного мероприятия:

- проведение мероприятия без соответствующего уведомления;
- подача уведомления, не содержащего сведений, указанных в п. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», или содержащего заведомо ложные сведения об организаторах мероприятия и уполномоченных ими лицах;

— нарушение порядка предварительной агитации, в том числе принятие мер по прекращению предварительной агитации и информированию граждан и органа, которому подано уведомление о проведении публичного мероприятия, о принятом решении в случае отказа организатора от проведения мероприятия;

— неинформирование (несвоевременное информирование) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия;

— подготовка массовых мероприятий, подпадающих под признаки экстремистской деятельности, сформулированные в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», если соответствующие действия не являются уголовно наказуемыми.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, выражается в организации либо проведении публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия (за исключением случаев, оговоренных ч. 7 данной статьи).

Часть 3 ст. 20.2 КоАП РФ предусматривает ответственность за действия (бездействие), подпадающие под санкции чч. 1 и 2 анализируемой статьи, повлекшие создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств, доступу граждан к жилым помещениям, объектам транспортной или социальной инфраструктуры либо превышение норм предельной заполняемости территории (помещения).

Частью 4 упомянутой статьи установлена ответственность за действия (бездействие), указанные в чч. 1 и 2 названной статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Объективная сторона правонарушения, описанного в ч. 5, выражается в несоблюдении участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, кроме случаев, изложенных в ч. 6 ст. 20.2 КоАП РФ.

Частью 6 ст. 20.2 КоАП РФ закреплена ответственность за действия (бездействие), предусмотренные ч. 5 данной статьи, повлекшие причине-

ние вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 6.1, выражается в участии в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств, доступу граждан к жилым помещениям, объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Часть 7 указанной статьи устанавливает ответственность за организацию либо проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо за активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных объектов своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Объективная сторона правонарушения, указанного в ч. 8, выражается в повторном совершении административного правонарушения, предусмотренного чч. 1–6 анализируемой статьи, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.

Субъектами данного правонарушения могут быть граждане, достигшие возраста 16 лет, должностные и юридические лица.

Субъективная сторона такого правонарушения характеризуется преимущественно прямым умыслом.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ); по ч. 7 анализируемой статьи — должностными лицами подразделений воинской части, органа управления войск национальной гвардии Российской Федерации (п. 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Дела о данных правонарушениях рассматривают судьи (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ).

Статья 20.2.2 КоАП РФ закрепляет ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка.

Объектом посягательства соответствующих административных правонарушений являются общественные отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 указанной статьи, выражается в организации мероприятия, не являющегося публичным, а также в организации одновременного массового пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, в публичных призывах либо в участии в массовом одновременном пребывании и (или) передвижении граждан в общественных местах, если это повлекло нарушение общественного порядка или санитарных норм и правил, нарушение функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи, причинение вреда зеленым насаждениям, если это создало помехи движению пешеходов или транспортных средств, доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, за исключением случаев, указанных в чч. 2 и 3 ст. 20.2 КоАП РФ.

Часть 2 названной статьи предусматривает административную ответственность за действия, изложенные в ч. 1 анализируемой статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Объективная сторона правонарушения, описанного в ч. 3, выражается в действиях (бездействии), предусмотренных ч. 1 данной статьи, совершенных на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам или к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности, на путепроводах, железнодорожных магистралях, полосах отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи, в пограничной зоне, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов, на территориях, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации, зданиям, занимаемым судами, территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы.

Часть 4 ст. 20.2.2 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за повторное совершение административного правонарушения, указанного в чч. 1 или 2 данной статьи.

Субъектами правонарушения могут быть граждане, достигшие возраста 16 лет, должностные и юридические лица.

Субъективная сторона такого правонарушения характеризуется преимущественно прямым умыслом.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Дела о данных правонарушениях рассматривают судьи (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ).

Отдельную группу представляют административные правонарушения, отраженные в различных главах КоАП РФ, но в первую очередь составляющие главу 20 КоАП РФ, объектом административных правонарушений которых являются общественный порядок и общественная безопасность, а также ряд иных правонарушений. Наиболее распространенными правонарушениями являются:

— уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17 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 (ст. 19.3 КоАП РФ);

— мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ);

— пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами (ст. 20.3 КоАП РФ);

— потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ);

— появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ);

— нахождение несовершеннолетних в состоянии опьянения, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ (ст. 20.22 КоАП РФ).

Вопросы для самоконтроля:

1. Как можно классифицировать предусмотренные КоАП РФ административные правонарушения при проведении массовых мероприятий?

2. В чем может заключаться воспрепятствование организации публичного мероприятия?

3. Назовите основные способы воспрепятствования проведению массового мероприятия, за которые предусмотрена административная ответственность.

4. Какими статьями КоАП РФ регламентирована административная ответственность за совершение правонарушений во время проведения массовых мероприятий?

5. Охарактеризуйте состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ.

§ 7. Организация деятельности полиции по предупреждению и пресечению экстремистских проявлений в период подготовки и проведения массовых мероприятий

Согласно Конституции Российской Федерации гражданам предоставлено право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирования с предварительным уведомлением органов власти. Порядок реализации этого права регламентирован Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В современной России, являющейся демократическим правовым государством, миллионы граждан принимают активное участие в различных массовых общественно-политических, спортивных, культурных, религиозных и других мероприятиях. Улицы городов и иных населенных пунктов, парки, площади, скверы все чаще используются для проведения различного рода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Проведение массовых мероприятий, привлекающих значительное количество участников, часто сопровождается попытками деструктивных сил дестабилизировать общественно-политическую обстановку, в том числе посредством экстремистской деятельности, которая не только нарушает права и свободы человека и гражданина²⁷, но и выступает одним из основных источников угроз государственной и общественной безопасности.

Экстремизм во всех его проявлениях нарушает права и свободы человека и гражданина, являющиеся «одной из высших культурных ценно-

²⁷ Кошелев Е. В., Юрицин А. Е. Права и свободы человека: актуальные вопросы защиты и ограничения в международном праве и внутригосударственном законодательстве РФ // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 5(29). С. 54–61.

стей цивилизации, поскольку они ставят личность в центр всех процессов исторического общественного развития»²⁸.

За последние пять лет в несколько раз увеличилось количество протестных акций, несанкционированных митингов, пикетирований, шествий. Активизировалась незаконная деятельность эмиссаров международных экстремистских организаций, расширилась география вовлечения новых членов в деструктивные (псевдорелигиозные) секты и молодежные объединения неформального толка²⁹.

Проявления экстремизма свидетельствуют о распространении крайних мировоззрений, ставящих под сомнение традиционные формы организации общества, ценность общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, подрывающих авторитет государственной власти.

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил: «Мы обязаны жестко противодействовать любым проявлениям экстремизма и ксенофобии, беречь межнациональное и межрелигиозное согласие. Это историческая основа нашего общества и российской государственности»³⁰.

По данным МВД России, количество зарегистрированных преступлений экстремистского характера с 2003 г. по 2013 г. возросло в 4,4 раза (со 157 до 696)³¹. Около 50% этих преступлений были совершены в составе группы, причем численность таких групп колеблется от 3 до 50 человек активных членов, большинство которых составляют лица в возрасте до 30 лет³².

Выступая 4 марта 2015 г. на расширенной коллегии МВД России, министр внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцев указал, что «в 2014 г. выявлено 1024 преступления экстремистской направленности, что на 14% превышает показатель 2013 г. Такой прирост достиг-

²⁸ Лавров Ю. Б. Частное право и его роль в формировании гражданского общества в Российской Федерации : монография. М., 2017. С. 29.

²⁹ Бойко О. А., Юрицин А. Е. Экстремизм: криминологические, психологические и полицейские аспекты противодействия // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2016. № 3. С. 32.

³⁰ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 07.12.2015).

³¹ Сводные отчеты по России о преступлениях террористического характера, экстремистской направленности и связанных с террористической деятельностью за 2003–2013 гг. М., 2014. С. 8.

³² Алдашкин М. Ю. К вопросу о профилактике проявлений экстремизма оперативными аппаратами исправительных учреждений // Юридический мир. 2014. № 5. С. 42.

нут за счет активизации выявления экстремистских преступлений в сети Интернет. В отчетном периоде выявлено 345 противоправных фактов, к уголовной ответственности привлечено 258 человек, к административной — 401»³³.

В 2015 г. было зарегистрировано 1329, а в 2016 г. — 1450 преступлений экстремистской направленности (рост на 9,1% по сравнению с 2015 г.)³⁴.

Экстремизм (от лат. *extremus* — крайний) принято определять как приверженность к крайним взглядам (мерам). Являясь мощным криминальным фактором, экстремизм формирует атмосферу социальной напряженности в обществе.

К основным причинам, обуславливающим рост экстремизма на современном этапе, можно отнести:

1) негативные процессы, происходящие в политической, экономической, культурной и нравственной сферах жизнедеятельности общества и государства;

2) наличие конфликтов в социальной, экономической, политической и иных сферах общественных отношений;

3) негативное влияние массовой культуры и отдельных представителей средств массовой информации, разжигающих на национальной и этноконфессиональной основе экстремистские настроения;

4) доступность в сети Интернет сайтов экстремистской направленности, сложность привлечения виновных в пропаганде экстремистских идей к уголовной (административной) ответственности;

5) сложная геополитическая и геоэкономическая ситуация в государствах Европы и Ближнего Востока, осложняемая миграционными проблемами.

Предложенный перечень причин распространения экстремизма не является полным, он свидетельствует о том, что экстремизм представляет реальную опасность не только для государственного устройства и общественного порядка. Следует понимать, что роль органов внутренних дел не сводится лишь к выявлению и раскрытию преступлений и правонарушений на данной почве, она определяется комплексом организационных, тактических и оперативных мероприятий, направленных на взаимодействие

³³ Текст официального выступления министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 4 марта 2015 года. URL: <https://mvd.ru/document/3327920> (дата обращения: 07.03.2015).

³⁴ Сводный отчет ГИАЦ МВД России «О преступлениях террористического характера, экстремистской направленности и связанных с террористической деятельностью». М., 2016. С. 12.

граждан и полиции по недопущению перерождения экстремизма в наиболее острую и более общественно опасную его форму — терроризм³⁵.

Полиция при осуществлении противодействия экстремизму взаимодействует с правоохранительными и другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами³⁶.

В настоящее время одним из основных средств распространения экстремистской идеологии является Интернет. Министерством внутренних дел России осуществляется постоянный мониторинг глобальной сети. Наряду с удалением или блокировкой запрещенного контента, важно проводить активную разъяснительную работу, вскрывая истинные цели идеологов радикализма. Подходить к решению этой задачи необходимо комплексно, в тесном взаимодействии органов государственной власти, системы образования, институтов гражданского общества³⁷.

В соответствии с п. 43 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»³⁸ деятельность экстремистских организаций и пропаганда экстремистской идеологии признаны одними из основных угроз государственной и общественной безопасности. В документе отмечается: главным направлением государственной политики в указанной сфере на долгосрочную перспективу должно стать совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с терроризмом и экстремизмом.

В Стратегии национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной в декабре 2012 г.³⁹, говорится: необходимо создавать эффективные механизмы урегулирования межнациональных конфликтов, активизировать работу по недопущению проявлений национального и религиозного экстремизма.

³⁵ *Противодействие органов внутренних дел экстремизму и терроризму* : учеб. пособие / С. Н. Миронов и др. Казань, 2017. С. 10.

³⁶ *Юрицин А. Е.* Правовые и организационные вопросы административной деятельности полиции в сфере противодействия экстремизму // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 79–82.

³⁷ *Текст* официального выступления министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 года. URL: <https://mvd.ru/news/item/7392148> (дата обращения: 21.03.2016).

³⁸ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2015).

³⁹ *О Стратегии национальной политики Российской Федерации до 2025 года* : указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.

К числу основных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность по противодействию экстремизму, следует отнести:

— Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;

— Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;

— Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»⁴⁰;

— Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии терроризму“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»⁴¹;

— Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»⁴².

Фундаментальные основы целостной системы противодействия экстремизму определены в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», который в ноябре 2014 г. был дополнен Стратегией противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753⁴³.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ под экстремистской деятельностью (экстремизмом) понимаются:

— насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

— публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;

— возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

— пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

⁴⁰ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.06.2016).

⁴¹ Там же.

⁴² Там же.

⁴³ Документ опубликован не был. Текст документа размещен на сайте <http://www.scrf.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2017).

— нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

— воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

— воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

— совершение преступлений по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 Уголовного кодекса Российской Федерации⁴⁴;

— пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

— публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

— публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в данной статье и являющихся преступлением;

— организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

— финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг⁴⁵.

Федеральный закон «О полиции» определил новую обязанность полиции, которая выражается в предупреждении, выявлении и пресечении экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных

⁴⁴ Пункт «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ предусматривает обстоятельства, отягчающие уголовную ответственность за преступления, связанные с экстремизмом. К ним относится совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

⁴⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 30, ст. 3031.

и иных организаций, граждан. Согласно ч. 1 ст. 12 Закона о полиции на полицию возлагаются обязанности:

1) принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан (п. 16);

2) участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов» (п. 17).

Анализ обязанностей в рассматриваемой сфере общественных отношений позволяет заключить, что значительные ресурсы полиции задействуются для обеспечения безопасности крупных региональных, всероссийских и международных общественно-политических и спортивных мероприятий⁴⁶.

Эффективное и своевременное реагирование полиции на факты проявления экстремизма в период подготовки и проведения массовых мероприятий связано с общим представлением о причинах и условиях экстремизма. Противодействие экстремизму требует применения комплекса результативных мер со стороны органов внутренних дел (полиции), которые станут надежным барьером на пути его распространения.

К основным направлениям деятельности органов внутренних дел (полиции) по противодействию экстремизму следует отнести:

1) обеспечение правопорядка в общественных местах в части недопущения экстремистских проявлений;

2) предупреждение и пресечение экстремистских преступлений и административных правонарушений;

3) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

4) осуществление оперативно-розыскной деятельности в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия данной категории преступлений, а также розыска лиц, которые скрываются от органов дознания, следствия и суда и уклоняются от уголовного наказания;

5) предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности;

⁴⁶ *Административная деятельность полиции. Часть Общая : учеб. пособие / под. ред. проф. О. И. Бекетова. Омск, 2015. С. 3.*

- 6) дознание по уголовным делам о данных преступлениях;
- 7) экспертно-криминалистическую деятельность⁴⁷.

На органы внутренних дел (полицию) при проведении массовых мероприятий возлагается ряд задач:

- 1) обеспечение успешного проведения массового мероприятия;
- 2) обеспечение личной безопасности граждан;
- 3) предупреждение и пресечение преступлений, нарушений общественного порядка и безопасности;
- 4) оказание помощи и содействия соответствующим должностным лицам и организаторам в пределах, установленных Законом о полиции, в обеспечении строгого соблюдения участниками и зрителями установленных правил поведения;
- 5) оказание содействия другим государственным органам в обеспечении мер общественной безопасности;
- 6) обеспечение охраны общественного порядка на территории, где мероприятия непосредственно не проводятся⁴⁸.

Указом Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1316 (в ред. Указа Президента РФ от 5 сентября 2011 г. № 1158) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁴⁹ в системе органов внутренних дел Российской Федерации образованы специальные подразделения по противодействию экстремизму.

В их компетенцию входят:

- организация и непосредственное проведение оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и правонарушений экстремистской направленности;
- выявление и установление лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления экстремистской направленности;
- сбор, обобщение и анализ оперативной информации о лицах, причастных к деятельности экстремистских организаций (сообществ);
- оказание практической помощи подразделениям органов внутренних дел в реализации оперативной информации по делам о резонансных преступлениях экстремистской направленности;

⁴⁷ Боровая С. А., Гаврилова Т. В., Ткач Е. В. Экстремизм в современном обществе: сущность, формы проявления, пути противодействия : учеб. пособие. М., 2014. С. 153.

⁴⁸ Административная деятельность полиции. Часть Особенная : учеб. пособие / под ред. проф. О. И. Бекетова. Омск, 2016. С. 333.

⁴⁹ Рос. газета. 2008. 10 сент.

— оказание методической помощи территориальным органам внутренних дел в организации предупреждения преступлений экстремистской направленности;

— изучение социальных, экономических и других факторов, причин и условий, способствующих совершению преступлений и правонарушений экстремистской направленности;

— прогнозирование криминальной ситуации на территории Российской Федерации;

— информирование руководства органов внутренних дел о состоянии противодействия экстремизму и внесение предложений по его совершенствованию.

Сотрудники подразделений по противодействию экстремизму выполняют широкий спектр мероприятий в рассматриваемой области:

1) проводят мониторинг оперативной обстановки в области противодействия экстремистской деятельности;

2) принимают меры по разобщению экстремистских организаций (сообществ) на ранних стадиях формирования путем поиска и своевременной реализации информации упреждающего характера;

3) осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по предупреждению преступлений, отнесенных к компетенции подразделений по противодействию экстремизму;

4) в пределах компетенции осуществляют мероприятия по недопущению проникновения представителей экстремистских организаций (сообществ) в органы государственной власти;

5) участвуют в правовой пропаганде и информировании населения о результатах работы в установленной области деятельности;

6) разрабатывают и организуют проведение специальных операций и оперативно-профилактических мероприятий в установленной области деятельности;

7) выявляют при проведении оперативно-розыскных мероприятий причины и условия, способствующие совершению преступлений, принимают в пределах компетенции меры по их устранению;

8) проводят оперативно-розыскные и профилактические мероприятия по предупреждению преступлений террористического характера и экстремистской направленности на объектах оперативного обслуживания органов внутренних дел на транспорте.

Противодействие экстремизму во время проведения массовых мероприятий сотрудниками различных служб и подразделений полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

1) принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;

2) выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

В рамках деятельности по предупреждению правонарушений экстремистской направленности во время проведения массовых мероприятий подразделения МВД России действуют в пределах своей компетенции:

1) структурные подразделения центрального аппарата МВД России изучают, анализируют и прогнозируют преступные проявления террористического характера и экстремистской направленности и факторы, обуславливающие возникновение данных проявлений;

2) сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних выявляют во время проведения профилактических мероприятий принадлежность подростков к группам антиобщественного, экстремистского и иного характера, лидеров и активных участников этих групп, места их концентрации, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и (или) антиобщественных действий;

3) сотрудники патрульно-постовой службы полиции осуществляют мероприятия по проверке документов в целях выявления лиц, подозреваемых в принадлежности к террористическим и экстремистским организациям, а также незаконно перевозящих оружие, боеприпасы, взрывные устройства, взрывчатые, зажигательные, химические, сильнодействующие ядовитые вещества, наркотические средства и психотропные вещества, террористическую и экстремистскую литературу;

4) сотрудники подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения проверяют по ориентировкам правоохранительных органов транспортные средства, водителей и пассажиров, перевозимые ими грузы и документы на предмет выявления незаконно перевозимого оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, наркотических средств и психотропных веществ, радиационных, химических и сильнодействующих ядовитых веществ, экстремистской литературы для передачи в установленном порядке в территориальные органы МВД России;

5) сотрудники подразделений уголовного розыска участвуют в осуществлении мероприятий по предупреждению преступлений террористического характера и экстремистской направленности; организуют и

проводят в пределах своей компетенции оперативно-розыскные мероприятия по выявлению и перекрытию каналов финансирования террористических и экстремистских организаций; осуществляют комплексные мероприятия по проверке финансово-хозяйственной деятельности юридических и физических лиц, в отношении которых имеется оперативная информация о причастности к финансированию терроризма и экстремизма.

В настоящее время, несмотря на значительное число подразделений правоохранительных органов, задействованных в борьбе с экстремизмом, предпринимаемый ими комплекс мер по противодействию правонарушениям экстремистского характера, полностью преодолеть тенденции экстремистской направленности не удастся. По мнению С. Е. Пролетенковой, одним из негативных факторов, способствующих этому, является «хроническая разобщенность усилий подразделений полиции даже в рамках одного и того же органа внутренних дел, а тем более в различных субъектах Российской Федерации, различных аппаратах следствия, слабая взаимосвязь с действиями иных субъектов антиэкстремистской деятельности»⁵⁰. Кроме того, руководители региональных органов внутренних дел часто не в полной мере уделяют внимание профилактике правонарушений экстремистской направленности.

В целях совершенствования деятельности полиции по предупреждению и пресечению экстремистских проявлений в период подготовки и проведения массовых мероприятий необходимо:

1) осуществлять дальнейшую оптимизацию межведомственного взаимодействия (Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации) для координации совместных действий, направленных на предупреждение и борьбу с правонарушениями экстремистской направленности;

2) в структурных подразделениях полиции (прежде всего, патрульно-постовой службы, подразделениях по делам несовершеннолетних, участковых уполномоченных полиции) в рамках служебной подготовки обеспечить систематическое изучение нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы противодействия экстремизму;

3) осуществлять сбор и систематизацию информации о деятельности общественных объединений экстремистской направленности;

⁵⁰ Пролетенкова С. Е. Компетенция органов внутренних дел в сфере противодействия религиозному экстремизму // Российский следователь. 2013. № 18. С. 45.

4) предпринимать меры индивидуального профилактического воздействия (с учетом полученной информации) в отношении лидеров и активных участников формирований экстремистской направленности;

5) выявлять преступные группировки и их лидеров, осуществляющих разжигание межнациональных, межэтнических противоречий и конфликтов в целях прикрытия своей противоправной деятельности.

Современное общество и государство обладают всеми необходимыми ресурсами (правовыми, организационными, техническими) для того, чтобы эффективно противостоять экстремистским и террористическим угрозам. Однако проблемы противодействия экстремизму нуждаются в дальнейшем научно-практическом осмыслении. Кроме того, актуальной остается задача совершенствования методов деятельности полиции по борьбе с экстремистскими проявлениями в период подготовки и проведения массовых мероприятий.

Решение этих задач позволит более эффективно предупреждать, выявлять и пресекать правонарушения экстремистской направленности.

Вопросы для самоконтроля:

1. *Дайте определения понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность».*

2. *Какие причины обуславливают рост экстремизма на современном этапе развития российского общества?*

3. *Какими нормативными правовыми актами определена общественная вредность (опасность) экстремизма и регламентированы меры противодействия экстремизму со стороны государства?*

4. *Охарактеризуйте обязанности полиции по предупреждению, выявлению и пресечению экстремизма во время проведения массовых мероприятий.*

5. *Охарактеризуйте основные направления деятельности полиции по противодействию экстремизму во время проведения массовых мероприятий.*

§ 8. Осуществление полицией предупредительно-профилактических мероприятий в период подготовки и проведения массовых мероприятий

Массовые мероприятия представляют собой сосредоточение людей на определенной территории, объединенных общими интересами, целями, желаниями.

Полиция как составная часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, выступает основным субъектом по обеспечению правопорядка и безопасности при проведении различных мероприятий с участием значительного числа граждан. На нее законом возложены обязанности по своевременному выявлению, предупреждению и пресечению ненадлежащего поведения со стороны присутствующих.

Основные спортивные состязания (крупные спортивные мероприятия) — важные социально значимые события, требующие привлечения наиболее актуальных средств и подготовленных сил Министерства внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

На современном этапе процесс обеспечения правопорядка на массовых спортивных мероприятиях считается сложной задачей, требующей принятия многогранных решений, включающих не только значительное количество сил и средств, но и привлечения специалистов различного профиля.

В целях обеспечения безопасного и качественного проведения мероприятия в его организации и проведении задействуются учреждения здравоохранения, торговли, связи, транспорта, бытового обслуживания, средств массовой информации, различные общественные организации, на которые (в соответствии с действующим законодательством) возлагаются обязанности по исполнению порядка проведения мероприятий.

Организаторы отвечают за соблюдение установленного порядка проведения мероприятий, создание необходимых условий для личной безопасности участников и зрителей.

Сотрудники правоохранительных органов, а также организаторы мероприятия должны обязательно присутствовать на проведении санкционированного массового мероприятия. Это связано с основной задачей, возложенной на органы внутренних дел, — поддержанием общественного порядка и обеспечением общественной безопасности в тех местах, где оно проводится всеми зрителями и участниками мероприятия.

Успех мероприятия зависит от того, насколько хорошо организован общественный порядок во время его проведения.

Массовые спортивные мероприятия можно классифицировать в зависимости от:

- их содержания (спартакиады, универсиады, различные матчи, кроссы, мотогонки и велогонки, эстафеты и многие другие);
- места проведения (на стадионах, во дворцах спорта, на открытой местности (улицы, дороги, загородные зоны, водные акватории и пр.)).

Особенностью многих спортивных мероприятий является присутствие большого количества зрителей (болельщиков), которые в таких массах представляют собой единую экспрессивную толпу. Граждан на мероприятии объединяет пристрастное отношение к той или иной команде, к тому или иному спортсмену. В ходе спортивного события у людей может возникнуть противоречивое отношение к какой-либо команде (спортсмену), что порождает симпатию или неприязнь и выражается очень эмоционально. В такой среде стихийно формируются группы граждан, влияющие на состояние общественного порядка. В определенной степени, когда проводится мероприятие, обычный (нормальный) ритм жизни региона нарушается. В подобных условиях велика вероятность возникновения конфликтных ситуаций, а в случае осложнения ситуации — угроза жизни и здоровью граждан.

Одно из направлений обеспечения общественного порядка — соблюдение законности и недопущение беспорядков при проведении массовых спортивных мероприятий.

Для надлежащего обеспечения общественного порядка и безопасности зрителей во время проведения официальных спортивных мероприятий был принят 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»⁵¹, который вступил в силу 20 января 2014 г. Данным Законом внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в части организации размещения спортивных болельщиков при проведении официальных спортивных соревнований. Им установлены санкции за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. В соответствии с изменениями, внесенными указанным Законом, организаторы спортивных мероприятий, а также собственники и пользователи спортивных объектов несут ответственность за обеспечение общественного порядка и мер общественной безопасности. В то же время эти меры безопасности должны осуществляться непосредственно за счет организаторов и (или) собственников, пользователей спортивных сооружений. Изменения, внесенные в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ужесточили ответственность зрителей за нарушения общественного порядка в местах проведения официальных спортивных соревнова-

⁵¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ний путем введения нового вида административного наказания — запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Поведение посетителей на спортивных мероприятиях регламентируется Правилами, которые действуют на спортивных сооружениях⁵².

На зрителей при проведении официальных спортивных соревнований распространяются права и обязанности зрителей, а также запреты. Так, согласно п. 3 Правил зрители при проведении официальных спортивных соревнований имеют право на:

а) уважение и защиту достоинства личности со стороны организаторов и участников официальных спортивных соревнований, собственников (пользователей) объектов спорта и лиц, обеспечивающих охрану общественного порядка и общественную безопасность при проведении официальных спортивных соревнований;

б) своевременное получение необходимой и достоверной информации о порядке нахождения в местах проведения официальных спортивных соревнований и выхода из них, об ограничениях и о запретах, связанных с посещением официальных спортивных соревнований;

в) оказание необходимой медицинской помощи в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации;

г) проход в места проведения официальных спортивных соревнований для просмотра официального спортивного соревнования при наличии входного билета на такое соревнование или документа, его заменяющего (в том числе аккредитации или приглашения), за исключением случаев, когда на зрителя наложен административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Вход в места проведения официальных спортивных соревнований подразумевает принятие и добровольное соблюдение зрителями требований, установленных Правилами, действующих в течение всего времени нахождения зрителей в местах проведения официальных спортивных соревнований;

д) нахождение в месте проведения официального спортивного соревнования в течение всего времени проведения такого соревнования;

е) пользование всеми услугами, предоставляемыми в местах проведения официальных спортивных соревнований организаторами офи-

⁵² Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Рос. газета. 2013. 19 дек.

циальных спортивных соревнований, собственниками (пользователями) объектов спорта и иными лицами, уполномоченными организаторами официальных спортивных соревнований или собственниками (пользователями) объектов спорта на оказание таких услуг;

ж) занятие индивидуального зрительского места, указанного во входном билете или в документе, его заменяющем (кроме случаев, когда билет или документ, его заменяющий, не гарантирует занятие индивидуального зрительского места), с которого не ограничен зрительный обзор и которое поддерживается в состоянии чистоты и порядка;

з) проход к индивидуальному зрительскому месту с безалкогольными напитками в пластиковых или бумажных стаканах и едой, приобретенными в специализированных торговых точках, расположенных в местах проведения официальных спортивных соревнований;

и) пронос в места проведения официальных спортивных соревнований и использование при проведении таких соревнований:

— личных вещей, не запрещенных к проносу Правилами;

— средств поддержки, отвечающих требованиям, предусмотренным п. 7 указанных Правил;

к) поддержку участников официальных спортивных соревнований стоя при отсутствии возражений со стороны других зрителей;

л) проезд к месту проведения официального спортивного соревнования и (или) на прилегающую к нему территорию на личном автотранспорте, а также на парковочное место при наличии пропуска на автотранспорт, выдаваемого организатором официального спортивного соревнования или собственником (пользователем) объекта спорта;

м) пользование туалетными комнатами (кабинками), расположенными в местах проведения официальных спортивных соревнований, без взимания платы;

н) сохранность личных вещей, сдаваемых в камеру хранения, расположенную на объекте спорта;

о) помощь волонтеров, контролеров-распорядителей и иных лиц, привлекаемых к организации официального спортивного соревнования организаторами официальных спортивных соревнований, собственниками (пользователями) объектов спорта, в том числе на получение от указанных лиц информации об оказываемых услугах, о расположении зрительских мест, входов и выходов в местах проведения официальных спортивных соревнований, а также на помощь при эвакуации из указанных мест.

Помимо предоставленных прав, согласно п. 4 Правил зрители при проведении официальных спортивных соревнований обязаны:

а) предъявлять контролерам-распорядителям входной билет, а также в случаях, установленных решением Правительства Российской Федерации, документ, удостоверяющий личность, при входе в место проведения официальных спортивных соревнований, занимать индивидуальное зрительское место, указанное во входном билете или документе, его заменяющем, кроме случаев, когда билет или документ, его заменяющий, не гарантирует занятие индивидуального зрительского места;

б) при проезде к месту проведения официального спортивного соревнования и (или) на прилегающую к нему территорию на личном автотранспорте предъявлять контролерам-распорядителям пропуск на автотранспорт, выдаваемый организатором официального спортивного соревнования или собственником (пользователем) объекта спорта;

в) при проходе или проезде к месту проведения официального спортивного соревнования и (или) на прилегающую к нему территорию проходить личный осмотр и предоставлять для осмотра личные вещи;

г) сдавать в камеру хранения громоздкие предметы, кроме случаев, когда пронос громоздких предметов в место проведения официального спортивного соревнования согласован с организатором официального спортивного соревнования;

д) во время нахождения в месте проведения официального спортивного соревнования соблюдать общественный порядок и требования, установленные настоящими Правилами;

е) вести себя уважительно по отношению к другим зрителям, организаторам и участникам официальных спортивных соревнований, собственникам (пользователям) объектов спорта и лицам, обеспечивающим охрану общественного порядка и общественную безопасность в местах проведения официальных спортивных соревнований;

ж) незамедлительно сообщать контролерам-распорядителям и иным лицам, обеспечивающим общественный порядок и общественную безопасность при проведении официального спортивного соревнования, о случаях обнаружения подозрительных предметов, о нарушении общественного порядка, возникновения задымления или пожара, необходимости оказания медицинской помощи лицам, находящимся в местах проведения официальных спортивных соревнований;

з) не причинять имущественный вред другим зрителям, организаторам и участникам официальных спортивных соревнований, собственникам (пользователям) объектов спорта и лицам, обеспечивающим охрану общественного порядка и общественную безопасность при проведении

официальных спортивных соревнований, бережно относиться к имуществу объекта спорта, а также соблюдать чистоту;

и) выполнять законные требования представителей организатора официального спортивного соревнования, собственника (пользователя) объекта спорта, контролеров-распорядителей и иных лиц, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность при проведении официальных спортивных соревнований;

к) при получении информации об эвакуации из места проведения официального спортивного соревнования действовать согласно инструкциям (указаниям) лиц, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность при проведении официальных спортивных соревнований, в соответствии с правилами пожарной безопасности⁵³ и утвержденным планом эвакуации, сохраняя спокойствие и не создавая паники.

Кроме этого, для зрителей в местах проведения официальных спортивных соревнований существуют запреты. В соответствии с п. 5 Правил зрителям в местах проведения официальных спортивных соревнований запрещается:

а) находиться в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность;

б) осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц, находящихся в месте проведения официального спортивного соревнования или на прилегающей к нему территории;

в) бросать предметы в направлении других зрителей, участников официальных спортивных соревнований и иных лиц, находящихся в месте проведения официального спортивного соревнования или на прилегающей к нему территории;

г) оскорблять других лиц (в том числе с использованием баннеров, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации), совершать иные действия, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию, направленные на возбуждение ненависти или вражды, а также на унижение достоинства человека или группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии;

⁵³ Правила пожарной безопасности для спортивных сооружений пб-0-148-87 утверждены Главным управлением пожарной охраны МВД СССР 25 декабря 1987 г. и Государственным комитетом СССР по физической культуре и спорту 11 января 1988 г.

д) скрывать свои лица, в том числе использовать маски, за исключением случаев, специально установленных организатором официального спортивного соревнования, а также средства маскировки и иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;

е) нарушать общественную мораль и нормы поведения путем обнажения интимных частей тела во время нахождения в местах проведения официальных спортивных соревнований;

ж) проникать в место проведения официального спортивного соревнования или на территорию, к нему прилегающую, а также в зоны, не обозначенные во входном билете или в документе, его заменяющем (технические помещения, зоны для почетных гостей, места, предназначенные для размещения представителей средств массовой информации), доступ в которые ограничен организатором официального спортивного соревнования и (или) собственником (пользователем) объекта спорта;

з) находиться во время проведения официального спортивного соревнования на лестницах, создавать помехи движению в зонах мест проведения официальных спортивных соревнований, предназначенных для эвакуации, в том числе в проходах, на выходах и входах (основных и запасных);

и) наносить надписи и рисунки на конструкции, строения, сооружения, расположенные в местах проведения официальных спортивных соревнований, а также размещать возле них посторонние предметы без соответствующего разрешения организаторов официального спортивного соревнования или собственников (пользователей) объектов спорта;

к) проходить в место проведения официального спортивного соревнования с животными и птицами, за исключением собак-проводников в намордниках;

л) проводить публичные мероприятия, не предусмотренные положением (регламентом) проведения официального спортивного соревнования;

м) проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать:

— оружие любого типа, в том числе самообороны, боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывчатые, ядовитые, отравляющие и едко пахнущие вещества, радиоактивные материалы;

— огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия (за исключением спичек, карманных зажигалок), включая сигнальные ракеты, файеры, петарды, газовые баллоны и предметы (химические материалы),

которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов;

- иные вещества, предметы, изделия, в том числе самодельные, использование которых может привести к задымлению, воспламенению;

- устройства и изделия, в том числе самодельные, не являющиеся пиротехникой, применяющиеся для разбрасывания, распыления различных материалов и веществ (пневмохлопушки);

- красящие вещества;

- духовые приспособления для извлечения звуков (в том числе вуззель), за исключением горнов и дудок;

- алкогольные напитки любого рода, наркотические и токсические вещества или стимуляторы;

- прохладительные напитки в стеклянной или жестяной таре, а также в пластиковой таре объемом более 0,5 литра;

- пропагандистские материалы экстремистского характера или содержащие нацистскую атрибутику или символику, атрибутику или символику экстремистских организаций;

- технические средства, способные помешать проведению официального спортивного соревнования или его участникам (лазерные устройства, фонари), радиостанции, средства звукоусиления (кроме средств поддержки, указанных в приложении к Правилам поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований);

- громоздкие предметы, мешающие другим зрителям, кроме случаев, когда пронос таких предметов согласован с организатором официального спортивного соревнования;

- н) осуществлять незаконную торговлю (включая торговлю входными билетами или документами, их заменяющими), распространять любым способом продукцию политического, религиозного и расистского характера (включая плакаты, листовки, буклеты).

Указанные Правила размещаются организаторами официальных спортивных соревнований и (или) собственниками (пользователями) объектов спорта на информационных щитах (стендах) перед кассами по продаже входных билетов, перед входами в место проведения официального спортивного соревнования, перед входами на трибуны и секторы, а также публикуются на официальных сайтах общероссийских спортивных федераций по видам спорта и организаторов официальных спортивных соревнований.

Информация о порядке, установленном указанными Правилами, должна доводиться до сведения зрителей на русском языке, в случае ор-

ганизации международных спортивных соревнований — дополнительно на иностранных языках, а также по усмотрению организатора официального спортивного соревнования — на государственных языках субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации.

Перечень предметов, запрещенных к проносу в места проведения официальных спортивных соревнований в соответствии с Правилами поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, размещается на входных билетах.

Все эти меры будут способствовать не только предупреждению правонарушений, но и проявлению бдительности со стороны граждан, находящихся на мероприятии.

В случае идентификации физического лица (в том числе посредством систем видеонаблюдения), в отношении которого вступило в законную силу постановление суда об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований, организатор официального спортивного соревнования и (или) контролеры-распорядители имеют право отказать указанному лицу во входе или удалить его из места проведения официального спортивного соревнования, аннулировав входной билет или документ, его заменяющий, без возмещения его стоимости. Организатор официального спортивного соревнования и (или) контролеры-распорядители обязаны объяснить указанному лицу причину отказа во входе или удаления из места проведения официального спортивного соревнования, передать указанное лицо представителям территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, ответственным за обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного соревнования.

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

При невыполнении требования об устранении нарушения уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. После устранения нарушения публичное меро-

приятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем может быть продолжено.

Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, то публичное мероприятие прекращается.

В случае принятия решения о прекращении публичного мероприятия уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления действует в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрационных шествиях и пикетированиях»:

1) дает указание организатору прекратить публичное мероприятие, обосновав причину, в течение 24 часов оформляет данное указание письменно и вручает организатору публичного мероприятия;

2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия;

3) в случае невыполнения организатором публичного мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам публичного мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении публичного мероприятия.

При невыполнении указания о прекращении публичного мероприятия сотрудники полиции (военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации) принимают необходимые меры по прекращению публичного мероприятия, действуя в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок прекращения публичного мероприятия, предусмотренный ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 54-ФЗ, не применяется при возникновении массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий. В этих ситуациях прекращение публичного мероприятия осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Неисполнение законных требований сотрудников полиции (военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации) или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет за собой ответственность этих участников, предусмотренную Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ: по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудни-

ка войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей», за что влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

При проведении спортивных состязаний нередко проявление насилия и хулиганского поведения со стороны спортивных болельщиков как на трибунах стадионов, так и за пределами мест проведения спортивных мероприятий.

Статья 20.31 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение Правил поведения зрителей⁵⁴.

Специфика данного правонарушения заключается в том, что оно совершается субъектом на определенных участках и территориях — в местах проведения официальных спортивных соревнований.

Из толкования положений ст. 20.31 КоАП РФ (с учетом содержания основных понятий, определенных в ст. 2 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ) следует, что нарушение Правил поведения зрителей может быть совершено как на спортивных объектах, которыми являются объекты недвижимого имущества или комплексы недвижимого имущества, специально предназначенные для проведения мероприятий по физической культуре и (или) спортивных мероприятий, в том числе спортивных сооружениях, а также в специально подготовленных для официального спортивного соревнования местах, включая участки дорог, площадей, улиц, водные объекты⁵⁵.

Так, объектом правонарушений, указанных в ст. 20.31 КоАП РФ «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований», являются общественные отношения в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка. Предметом правонарушения являются правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, которые урегулированы Федеральным законом от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Объективную сторону правонару-

⁵⁴ Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51, ст. 6866.

⁵⁵ Селезнев В. А. Административная ответственность за нарушения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 47–54.

шения характеризуют: нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований (ч. 1); повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, или совершение указанного правонарушения, повлекшее за собой приостановление либо прекращение официального спортивного соревнования (ч. 2). Субъектами административных правонарушений являются граждане. С субъективной стороны правонарушение характеризуется умыслом⁵⁶.

Нарушение Правил поведения зрителей в соответствии с ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа в размере от 3 до 10 тыс. рублей или обязательные работы на срок до 160 часов с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от шести месяцев до трех лет либо без такового. Административная ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, или совершение указанного правонарушения, повлекшее за собой приостановление либо прекращение официального спортивного соревнования, установлена ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ, санкция которой предусматривает наложение административного штрафа в размере от 10 до 15 тыс. рублей или административный арест на срок до 15 суток с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от шести месяцев до семи лет либо без такового.

Чтобы не допустить подобных нарушений, организаторы мероприятия совместно с представителями органов внутренних дел, участвующих в охране общественного порядка, должны принимать меры, направленные на профилактику подобных фактов. Так, в соответствии с п. 18 ст. 13 Федерального закона «О полиции» полиция имеет право осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан и находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на данные территории, участки местности и в указанные общественные места.

⁵⁶ *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 19–23. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б. В. Росинского. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

Организаторам публичных мероприятий необходимо информировать зрителей (болельщиков) о правилах поведения в общественном месте, где проводится мероприятие.

Помимо административного правонарушения, повлекшего нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, со стороны болельщиков могут быть совершены и другие противоправные действия. Задача нарядов, участвующих в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, — не допустить каких-либо незаконных проявлений.

К профилактическим мерам можно отнести и качественное проведение инструктажа нарядов перед заступлением на службу. Чтобы наряды, участвующие в охране общественного порядка, надлежащим образом выполняли поставленные перед ними задачи, инструктирующий обязан:

1) убедиться в готовности личного состава к несению службы, принять меры к устранению выявленных недостатков;

2) проверить знание патрульными и постовыми:

— своих прав и обязанностей, отдельных положений нормативных правовых актов, связанных с обеспечением правопорядка;

— оснований применения табельного оружия, специальных средств и физической силы к правонарушителям;

— особенностей несения службы на порученном посту, маршруте патрулирования, примет разыскиваемых преступников и похищенных вещей;

— основных алгоритмов действий по пресечению нарушений общественного порядка и задержанию правонарушителей;

3) объявить результаты несения службы нарядами ППСП за прошедшие сутки, при необходимости разъяснить недостатки и упущения, привести примеры положительных действий патрульных и постовых, зачитать имеющиеся приказы о поощрении отличившихся сотрудников;

4) довести оперативную обстановку, поставить каждому наряду конкретные задачи на весь период несения службы, разъяснить порядок смены, связи и взаимодействия;

5) обработать с нарядами ППСП вводные задачи, разобрать наиболее характерные тактические приемы несения службы, в том числе в особых условиях (ведение наблюдения, выявление преступников по малоаметным признакам и приметам, предупреждение и пресечение террористических актов, групповых нарушений общественного порядка, задержание вооруженных преступников и др.);

6) обратить внимание нарядов ППСП на необходимость соблюдения законности, внимательного отношения к гражданам;

7) ответить на имеющиеся вопросы⁵⁷.

Сотрудники полиции, обеспечивающие выполнение поставленных задач при несении службы, должны быть бдительными, внимательными, знать особенности маршрута (поста), дислокацию ближайших постов и систему связи с ними, места наиболее вероятного совершения правонарушения.

Кроме того, сотрудники полиции для взаимодействия или получения помощи от соседних нарядов, других сотрудников органов внутренних дел, участвующих в охране общественного порядка, в том числе и при проведении массового мероприятия, должны использовать свисток, подав соответствующий сигнал: «Задерживай!» — один продолжительный сигнал. «На помощь, ко мне!» — два коротких сигнала. Услышав сигналы, сотрудник органов внутренних дел обязан при сигнале «Задерживай!» усилить внимание и принять меры к обнаружению и задержанию лиц, пытающихся уйти от преследования. При сигнале «На помощь, ко мне!» — ответить одним коротким сигналом и немедленно направиться к месту вызова для оказания помощи. При необходимости сигналы повторяются⁵⁸.

Чаще всего нарушения общественного порядка происходят при проведении массовых мероприятий. Поэтому проведение предупредительно-профилактических мероприятий и задача по обеспечению безопасности населения в период подготовки и проведения массовых мероприятий ложатся на органы внутренних дел.

Вопросы для самоконтроля:

1. *Какие права имеют зрители при проведении официальных спортивных соревнований?*

2. *Обязанности зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.*

3. *Запреты, установленные для зрителей в местах проведения официальных спортивных соревнований.*

4. *В каком случае уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного са-*

⁵⁷ 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. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁸ Там же.

моуправления вправе прекратить публичное мероприятие и каков порядок действий?

5. Какие права предоставлены полиции и организатору публичного и массового мероприятия при осуществлении пропуска на территорию, в сооружение или на участок местности, где проводится массовое мероприятие?

§ 9. Организация взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами при реализации мероприятий по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий

Обеспечение безопасности граждан и общественного порядка при подготовке и проведении массовых мероприятий — сложный непрерывный процесс согласованных действий субъектов, организующих массовые мероприятия и выступающих гарантом их безопасности, правоохранительных органов, выполняющих государственные функции и административно-публичные обязанности по охране общественного порядка, а также субъектов, оказывающих содействие полиции по ОБГ и ОП.

Совместная работа полиции с заинтересованными субъектами при подготовке и проведении массовых мероприятий опирается на основные права и свободы человека и гражданина, провозглашенные Конституцией Российской Федерации, а также на ряд законов и подзаконных актов, уточняющих права граждан и полномочия должностных лиц при организации и проведении массового мероприятия.

Массовые мероприятия проводятся с учетом создания благоприятных условий для развития институтов гражданского общества в Российской Федерации и для расширения участия граждан в модернизации государства, в том числе путем передачи отдельных функций государственных органов институтам гражданского общества.

Взаимодействие причастных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаторов массовых мероприятий начинается с момента получения уведомления о его проведении. Уведомление необходимо документально подтвердить, после чего в течение трех дней довести до сведения организатора публичного мероприятия не только имеющееся обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, но и предложения

об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия требованиям закона указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия.

В зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников орган государственной власти, получивший уведомление, назначает своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в его проведении. Назначение уполномоченного представителя оформляется письменным распоряжением, которое заблаговременно направляется организатору публичного мероприятия. До сведения организатора публичного мероприятия доводится информация об установленной норме предельной наполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия. При получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны об этом информируются соответствующие федеральные органы государственной охраны.

По предложению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение), где планируется проведение публичного мероприятия, обязан назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан. Назначение указанного представителя оформляется распоряжением начальника органа внутренних дел.

В компетенцию уполномоченного представителя органа внутренних дел входят оказание содействия в проведении публичного мероприятия; обеспечение совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления общественного порядка и безопасности граждан, а также соблюдение законности при его проведении; право требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения; право объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и распоряжения о прекращении допуска граждан на него в случае нарушения предельной нормы наполняемости территории (помещения); удаление (по просьбе организатора) с места проведения публичного мероприятия граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Организатор публичного мероприятия имеет право:

- проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в тех местах и в то время, которые указаны в уведомлении о проведении публичного мероприятия либо изменены в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, собрания — в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания;

- проводить предварительную агитацию в поддержку целей публичного мероприятия через средства массовой информации, путем распространения листовок, изготовления плакатов, транспарантов, лозунгов и в иных формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации;

- уполномочивать отдельных участников публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;

- организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей под резолюциями, требованиями и другими обращениями граждан;

- использовать при проведении собраний, митингов, демонстраций и шествий звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства) с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Российской Федерации;

- требовать от уполномоченного представителя органа внутренних дел удалить с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих законные требования организатора публичного мероприятия.

К числу обязанностей организатора публичного мероприятия относятся:

- своевременное уведомление органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о проведении публичного мероприятия;

- соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении;

- обеспечение в пределах своей компетенции общественного порядка и безопасности граждан, а в случаях совместного обеспечения правопорядка с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел выполнять их законные требования;

— приостановление публичного мероприятия или прекращение его в случае совершения его участниками противоправных действий;

— соблюдение нормы предельной заповняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

— принятие мер по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если это создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц, угрозу причинения ущерба имуществу;

— обеспечение сохранности зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия;

— наличие отличительного знака организатора публичного мероприятия;

— требование от участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия.

Организатор публичного мероприятия, как и остальные субъекты ОБГ и ОП при подготовке и проведении массовых мероприятий, должен стремиться к созданию условий тесного взаимодействия полиции с органами государственной власти, местного самоуправления, с институтами гражданского общества и гражданами.

Сотрудничество органов власти с институтами гражданского общества в ходе организации и проведения массовых мероприятий осуществляется по следующим основным направлениям:

— разработка и согласование проектов федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов (в том числе на уровне местного самоуправления), касающихся порядка организации и проведения массовых мероприятий;

— участие в работе правительственных, межведомственных и согласительных комиссий, рабочих групп, конференций по вопросам организации и проведения массовых мероприятий;

— проведение совместных подготовительных мероприятий (в том числе в средствах массовой информации);

— оказание содействия в области материально-технического обеспечения деятельности, в использовании необходимых сил и средств при подготовке и проведении массового мероприятия;

— анализ результатов деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаторов массовых мероприятий.

Полиция, учитывая задачи в ОБГ и ОП, нацелена на обмен информацией относительно предстоящего массового мероприятия, совместное обсуждение ее в целях принятия оптимальных управленческих и организационных решений, разработку и реализацию планов при проведении массового мероприятия, изучение отечественного и зарубежного опыта, разработку компромиссных предложений для взаимодействующих сторон с последующим проведением общих или отдельных мероприятий с созданием специальных групп, координацию деятельности, оказание консультационной помощи, а также на взаимное участие в массовом мероприятии, принятие совместных реальных действий по охране общественного порядка.

Партнерские отношения с институтами гражданского общества выстраиваются полицией при подготовке и проведении массовых мероприятий. Постоянно ведется активная совместная работа с государственными образованиями, содействующими формированию и поддержке институтов гражданского общества: институтом Уполномоченного по правам человека, Общественной палатой Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по взаимодействию с религиозными объединениями, Общественным советом при МВД России, Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (далее — СПЧ) и др. Последний — консультативный орган, образованный в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества⁵⁹. На заседаниях СПЧ рассматриваются вопросы правомерности работы полиции в ходе массовых мероприятий, особенно при политических мероприятиях, акциях протеста населения. После анализа деятельности полиции на акциях протеста в 2016 г. члены СПЧ признали ее кор-

⁵⁹ *О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека* : указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 // Рос. газета. 2011. 4 февр.

ректной, отвечающей законодательству, однако предложили внести некоторые изменения в правовые акты и организацию деятельности полиции по ОБГ и ОП.

В ходе ОБГ и ОП в период подготовки и проведения массовых мероприятий полиция взаимодействует с гражданами, которые в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 8 Закона об участии граждан в охране общественного порядка⁶⁰ вправе оказывать содействие органам внутренних дел при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий (по приглашению их организаторов).

Для таких граждан законом установлены специальные требования: отсутствие неснятой (или непогашенной) судимости и имеющегося в отношении них уголовного преследования; отсутствие (в течение года) административного наказания за совершенные административные правонарушения. Отметим, что граждане не должны страдать психическими расстройствами, болеть наркоманией или алкоголизмом; быть признанными недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, не должны иметь гражданство (подданство) иностранного государства. Лица моложе 18 лет к охране общественного порядка не допускаются. Состояние здоровья гражданина, участвующего в охране общественного порядка при проведении массового мероприятия, должно соответствовать исполнению функций по охране общественного порядка.

Оказывать содействие в охране общественного порядка граждане имеют право посредством внештатного сотрудничества с полицией и в составе народных дружин.

Для внештатных сотрудников и народных дружинников законодательно установлены определенные ограничения. Во-первых, граждане, привлекаемые для ОБГ и ОП, не вправе выдавать себя за сотрудников органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, а также осуществлять деятельность, отнесенную законодательством Российской Федерации к исключительной компетенции этих органов. Во-вторых, не допускается участие граждан в мероприятиях по охране общественного порядка, заведомо предполагающих угрозу их жизни и здоровью.

Предусмотрен специальный порядок отбора и контроля граждан, изъявивших желание принимать участие в ОБГ и ОП. Кандидатура внештатного сотрудника подбирается сотрудником полиции из числа лиц, отвечающих указанным требованиям, подтвердившим хорошее со-

⁶⁰ Об участии граждан в охране общественного порядка : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Рос. газета. 2014. 4 апр.

стояние здоровья медицинским обследованием. В последующем внештатный сотрудник полиции привлекается для оказания содействия в охране правопорядка под руководством конкретного сотрудника полиции⁶¹. Внештатному сотруднику полиции выдается удостоверение специального образца.

Кандидатура народного дружинника подбирается членами дружины, представителями органов местного самоуправления, трудовыми коллективами, руководителем народной дружины. Членство в народной дружине является обязательным условием для участия в охране общественного порядка в составе этого правоохранительного формирования.

Народная дружина становится легитимной с момента включения в реестр народных дружин и объединений граждан правоохранительной направленности, который ведет Министерство внутренних дел Российской Федерации⁶². Народные дружинники имеют право участвовать в охране общественного порядка только совместно с сотрудниками полиции. В настоящее время участие граждан в охране общественного порядка в составе народных дружин носит массовый характер. На территории Российской Федерации действует 9930 народных дружин, объединяющих свыше 196,4 тысячи человек⁶³.

Народные дружинники и внештатные сотрудники полиции при участии в охране общественного порядка имеют право требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния.

За воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий предусмотрена административная ответственность (ст. 19.35 КоАП РФ).

⁶¹ *Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции* : приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 // Рос. газета. 2012. 20 апр.

⁶² *О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности* : приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 // Там же. 2014. 29 авг.

⁶³ *Обзор о результативности взаимодействия территориальных органов МВД России с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам создания необходимых условий деятельности народных дружин и иных объединений правоохранительной направленности с учетом требований Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», а также практики их привлечения к обеспечению правопорядка в первом полугодии 2017 г.* URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 01.11.2017).

Отметим, что за жизнь и здоровье граждан, привлекаемых к охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов, несут ответственность сотрудники полиции и организаторы публичных мероприятий. Поэтому сотрудники полиции перед массовыми мероприятиями в случае привлечения граждан обязаны проводить с ними специальные инструктажи. На инструктажах сотрудники полиции подробно разъясняют права и обязанности, меры безопасности, характер предстоящего публичного мероприятия, особенности охраны общественного порядка, проверяют средства связи, знания пределов необходимой обороны, спрашивают о состоянии здоровья граждан, выясняют причины, исключающие их участие в конкретном массовом мероприятии, и др.⁶⁴

В последние годы наблюдается тенденция к увеличению количества народных дружин, соответственно, все чаще граждане оказывают содействие полиции в охране общественного порядка, в том числе при проведении массовых мероприятий.

Активно участвуют в массовых мероприятиях волонтеры.

Волонтер (от лат. *voluntarius* — добровольный) — человек, добровольно занимающийся за свой счет безвозмездной общественно полезной деятельностью. В государственной программе по патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации на 2016–2020 гг.⁶⁵ волонтерское движение названо эффективным институтом гражданско-патриотического воспитания. Волонтеры не обеспечивают порядок, однако ведут активную разъяснительную работу, отвечают на вопросы посетителей, помогают с переводом иностранцам, оказывают содействие заблудившимся, в случае необходимости обращаются за помощью к сотрудникам полиции. Во время проведения чемпионата мира по футболу 2018 г. планируются привлечь более 15 000 волонтеров.

Кроме того, к ОБГ и ОП при проведении массового мероприятия (по решению начальника территориального органа внутренних дел) могут привлекаться сотрудники частных охранных предприятий, которые включаются в План комплексного использования сил и средств полиции

⁶⁴ *Вопросы* подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи : приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 // Рос. газета. 2014. 8 окт.

⁶⁵ *О государственной* программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы» : постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1493 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2016. № 2, ч. 1, ст. 368.

в охране общественного порядка (единую дислокацию) и планы проведения специальных мероприятий⁶⁶.

Тесное взаимодействие полиции с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организаторами массовых мероприятий и гражданами при реализации мероприятий по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий способствует наибольшей эффективности данной работы. В ходе согласованных действий на стадиях подготовки, проведения и подведения итогов состоявшегося массового мероприятия подыскивается такой вариант совместной работы, который сбалансирует требования по обеспечению личной безопасности большого скопления граждан, вместе с тем не нарушит основы демократического общества, имеющего важнейшую ценность — уважение прав и свобод человека и гражданина.

Вопросы для самоконтроля:

1. *Какие субъекты принимают участие в обеспечении правопорядка и безопасности в тесном взаимодействии с полицией при проведении массовых мероприятий?*

2. *Назовите основные направления взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти, органами местного самоуправления при проведении массовых мероприятий.*

3. *Какие задачи по выстраиванию партнерских отношений с институтами гражданского общества решаются полицией и в сфере подготовки и проведения массовых мероприятий, проводимых на территории России?*

4. *Что входит в компетенцию уполномоченного представителя органа внутренних дел, назначенного в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан при подготовке и проведении массового мероприятия?*

5. *Охарактеризуйте основные права организатора публичного мероприятия.*

⁶⁶ *О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью (вместе с «Наставлением по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью»): приказ МВД России от 31 декабря 1999 г. № 1105. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный учебный материал поможет создать у читателя определенное представление о понятии и видах публичных и массовых мероприятий; об их влиянии на состояние безопасности граждан и общественного порядка; о полномочиях должностных лиц полиции; особенностях организации ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий в подготовительный, исполнительный и заключительный периоды.

Согласно закону полиция «делит» ответственность за ОБГ и ОП с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий, с организаторами спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий, однако авторы старались показать, что охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий является административно-публичной обязанностью именно полиции и осуществляется всеми ее службами и подразделениями.

Основной объем работы по охране правопорядка при проведении массовых мероприятий, безусловно, приходится на долю служб обеспечения охраны общественного порядка и ГИБДД, поскольку такие мероприятия проводятся на улицах, площадях, стадионах, в парках и других общественных местах. На аппараты службы обеспечения охраны общественного порядка и ГИБДД возлагаются разработка мер по ОБГ и ОП при проведении массовых мероприятий, инструктаж и выставление служебных нарядов, а также руководство последними во время несения службы.

Эта деятельность полиции строится с учетом характера и содержания конкретного мероприятия, места и времени его проведения, количества участников и зрителей. Во всех случаях она должна быть заранее организованной, спланированной и четкой.

Определяя конкретные мероприятия по выполнению задач, связанных с ОБГ и ОП, необходимо не допускать ослабления охраны общественного порядка, охраны и обороны объектов на остальной обслуживаемой территории, где массовые мероприятия не проводятся.

Обращаем особое внимание читателей на то, что субъективизм и предвзятое отношение к гражданам в связи с их участием в политических акциях недопустимы. Обязанность по обеспечению гарантий конституционного права проводить публичные мероприятия лежит не только на законодательных органах, но и на правоприменительных, в том числе на полиции.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА I. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	
§ 1. Понятие массового мероприятия и его виды	6
§ 2. Правовое регулирование организации и проведения массовых мероприятий	15
§ 3. Влияние массовых мероприятий на состояние общественного порядка и безопасности	22
ГЛАВА II. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	
§ 1. Правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий	28
§ 2. Полномочия должностных лиц полиции по поддержанию правопорядка и безопасности при проведении массовых мероприятий	39
§ 3. Организация деятельности полиции по обеспечению обществен- ного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий в подготовительный период	48
§ 4. Организация деятельности органов внутренних дел в период непосредственного проведения массовых мероприятий в исполнительный период	60
§ 5. Организация деятельности полиции по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий в заключительный период	65
§ 6. Применение полицией мер административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых мероприятий	76
§ 7. Организация деятельности полиции по предупреждению и пресечению экстремистских проявлений в период подготовки и проведения массовых мероприятий.	83
§ 8. Осуществление полицией предупредительно-профилактических мероприятий в период подготовки и проведения массовых мероприятий	94
§ 9. Организация взаимодействия полиции с заинтересованными органами государственной власти, органами местного самоуправле- ния, организаторами массовых мероприятий и гражданами при ре- ализации мероприятий по обеспечению правопорядка и безопасно- сти в период подготовки и проведения массовых мероприятий. .	109
Заключение.	118

Учебное издание

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Редактор Ю. А. Прудникова

Корректор М. В. Виноградова

Технический редактор Н. М. Серова

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 26.06.2018. Формат 60×84/16. Бумага офсетная № 1.

Усл. печ. л. 6,9. Уч.-изд. л. 6,2. Тираж 400 экз. Заказ № 109.

Редакционно-издательский отдел

Отделение полиграфической и оперативной печати

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7