



Иванова Светлана Ивановна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности ОВД ФГКОУ ДПО «Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России», г. Тюмень
ivanova-svetaa@mail.ru

Черкасова Елена Константиновна,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД ФГКОУ ДПО «Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России», г. Тюмень
DenCh-TNCS-Mosc@ramler.ru

Правовые основания принятия решения о необходимости охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий силами сотрудников ОВД

Аннотация. На основе действующего административного законодательства и практики его применения раскрываются нормативно-правовые основы принятия решения о необходимости охраны общественного порядка ОВД при проведении массовых мероприятий и даются рекомендации по порядку принятия такого решения.

Ключевые слова: общественный порядок, массовые мероприятия, собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

Раздел: (03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.

Правовое обеспечение безопасности при проведении массовых мероприятий является важнейшим направлением развития законодательства Российской Федерации в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Роль органов внутренних дел по обеспечению общественного правопорядка в местах проведения массовых мероприятий с каждым годом возрастает. МВД России неоднократно отмечало, что в этой деятельности есть еще множество недостатков, которые нередко приводят к нарушениям общественного порядка, законности и чрезвычайным происшествиям в ходе проведения таких мероприятий [1, с. 416.].

Обобщение накопленного опыта органов внутренних дел, а также проведенное интервьюирование сотрудников ОВД, ответственных за принятие решения об охране мероприятия позволил выявить ряд насущных проблем в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении не крупномасштабных массовых мероприятий, которые требуют на сегодня незамедлительного решения. В частности, существенными пробелами правового регулирования следует считать отсутствие в федеральном законодательстве определения массового мероприятия, четкой классификации данных мероприятий, с разграничением мероприятий на крупномасштабные и не крупномасштабные массовые мероприятия. Кроме этого отсутствие правовых основ принятия решения об охране не крупномасштабного массового мероприятия и разграничение полномочий субъектов, задействованных в такой охране.

Правовыми основами охраны общественного порядка и обеспечения безопасности при проведении массовых мероприятий являются Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, межведомственные и ведомственные нормативные акты.



Эти акты регламентируют: компетенцию Правительства РФ, местных исполнительных органов по охране общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий, порядок создания специальных органов управления, формы взаимодействия органов внутренних дел с органами массовых мероприятий, командованием частей внутренних войск и других субъектов охраны.

В настоящее время режим конституционного права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ), в публично-правовой сфере в основном определен Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [2].

Практика показывает, что в настоящее время правовое регулирование в данной сфере отстает от потребностей практики. Федеральным законом РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» законодательно урегулированы вопросы организации и проведения публичных мероприятий общественно-политической направленности; его действие распространяется также на отдельные мероприятия религиозного характера (Закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»). Порядок организации и проведения иных массовых мероприятий (политических, спортивных, культурномассовых) на федеральном уровне практически не регламентирован, а опыт регулирования соответствующих отношений органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления не всегда можно признать удачным [3, с. 5; 4, с. 7].

Существенным недостатком данного Федерального закона является то, что в нем не в полной мере отражен перечень органов власти, непосредственно отвечающих за обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, соблюдение законности при проведении публичного мероприятия, в которые необходимо своевременно предоставлять информацию о планируемом проведении публичного мероприятия, а также о вносимых предложениях по изменению места проведения публичного мероприятия.

Нередко информация о проведении публичных мероприятий, об изменении места и (или) времени его проведения поступает в органы внутренних дел со значительной задержкой, что не позволяет своевременно выработать эффективные меры по обеспечению безопасности.

Кроме того, практика обеспечения общественного порядка и безопасности показывает, что иногда при проведении публичных мероприятий распространяемый информационный материал не соответствует заявленным целям публичного мероприятия и содержит экстремистскую направленность.

Полномочия по осуществлению административно-правовой охраны при обеспечении общественной безопасности в различных сферах возложены на различные федеральные органы исполнительной власти, в связи с чем, существует объективная необходимость в координации деятельности федеральных и региональных органов и служб в условиях крупномасштабных массовых мероприятий.

Анализ нормативно-правовых актов показал, что в настоящее время правовая регламентация деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий не систематизирована, а раздроблена во многих нормативных актах.

Общие права и обязанности сотрудников полиции в указанной сфере сформулированы прежде всего в Федеральном законе от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [5] (далее ЗоП). Согласно статье 12 указанного закона одной из обязанностей полиции возлагается 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. Корреспондирующими правами для выполнения этой обязанности согласно статье 13 ЗоП являются:

- 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;

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

- временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий;

Кроме того, при проведении мероприятий по пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций полиция имеет право проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности (ст. 16 ЗоП).

Более детально полномочия конкретных сотрудников полиции закреплены в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность конкретной службы.

В части проведения спортивных мероприятий полномочия различных субъектов охраны общественного порядка разграничены Федеральным законом от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [6].

В частности к полномочиям Российской Федерации в области физической культуры и спорта относится обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на объектах спорта; к полномочия органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта организация проведения муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства граждан. Для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований организаторы таких соревнований и (или) собственники, пользователи объектов спорта могут привлекать контролеров-распорядителей. Контролер-распорядитель – физическое лицо, которое прошло специальную подготовку в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта, и которое привлекается организатором официального спортивного соревнования и (или) собственником, пользователем объекта спорта на договорной основе для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официального спортивного соревнования.



Также полномочия по охране общественного порядка во время спортивных соревнований закреплены Постановлением Совмина РСФСР от 14.04.1983 № 171 «О порядке проведения массовых спортивных мероприятий в РСФСР» и Приказом Спорткомитета СССР от 17.10.1983 № 786 «О введении в действие «Положения о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также эвакуации и оповещения участников и зрителей при проведении массовых спортивных мероприятий». К силу обязательных субъектов, которые несут ответственность за обеспечение необходимых условий безопасности участников и зрителей при проведении массовых спортивных мероприятий отнесены: организации, по плану которых проводится массовое спортивное мероприятие, администрация спортивных сооружений, на которых проводятся массовые спортивные мероприятия и органы внутренних дел.

Кроме того, в обеспечении проводимых массовых спортивных мероприятий участвуют также учреждения министерств: здравоохранения, торговли, культуры, связи, бытового обслуживания, а также Гостелерадио, добровольные народные дружины и другие общественные формирования, которые в пределах выполняемых функций обязаны соблюдать установленный порядок проведения массовых спортивных мероприятий и активно участвовать в его поддержании [7, п. 1.3.].

Вот такую четкую регламентацию полномочий необходимо закрепить и при проведении иных массовых мероприятий.

Важнейшим условием проведения любого массового мероприятия является разработка планов обеспечения общественного порядка и общественной безопасности во время его проведения. В целом план должен предусматривать содержание мероприятий, время и место его проведения, состав и количество участников и зрителей, оптимальный расчет сил и средств ОВД, т. е. количество и виды нарядов, а так же иных сил средств, задействованных на мероприятии, границы оцепления, количество зон, секторов, участков, расположение пунктов управления, нормы выделения сил и средств от соответствующих подразделений закрепление ответственных лиц за конкретными участниками и объектами и постановку задач перед ними, порядок введения режимов ограничений, организацию связи и взаимодействия, проведение комплекса противопожарных мероприятий, организацию материально-технического и медицинского обеспечения.

Основные этапы установленного порядка организации мероприятия по обеспечению охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: подготовительный; исполнительный; заключительный.

В подготовительный период, в рамках которого и принимается решение о необходимости охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий, ОВД должны осуществляться следующие мероприятия:

ФЗ № 54 от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» обязывает организатора мероприятия подать в орган исполнительной власти субъекта РФ или в орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия. Уведомление подается в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При этом не уведомляется о проведении собраний и пикетирования одним лицом.

При рассмотрении уведомления, прежде всего, следует рассмотреть, какое мероприятие планируется проводить, поэтому необходимо от организаторов требовать полной информации о предстоящем мероприятии. В связи с этим невыполнение императивного предписания о том, что должно содержаться в уведомлении, должно послужить основанием для принятия решения об отказе в рассмотрении данного уведомления о



проведении публичного мероприятия, до устранения выявленных в уведомлении недостатков. При этом речь не идет об отказе в проведении данного массового мероприятия, так как основанием для отказа в согласовании проведения публичного мероприятия может быть только если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором действующим законодательством проведение публичного мероприятия запрещается (ч. 3 ст. 11 ФЗ № 54 от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Перечень этих оснований является исчерпывающим, не подлежит расширительному толкованию, то есть по смыслу данной нормы никакие другие обстоятельства не могут послужить основанием для отказа в согласовании проведения публичного мероприятия.

При рассмотрении уведомления внимание следует уделять тому, чтобы цель проведения мероприятия соответствовала его форме. Так, если целью проведения мероприятия является призыв к каким-либо действиям или воздержанию от их осуществления, то в данном случае речь может идти только о проведении митинга.

Место проведения мероприятия должно быть указано четко, чтобы исключалась возможность его двоякого толкования. Например, недостаточно указать только улицу и дом, необходимо также указать с какой стороны этого здания будет проводиться данное мероприятие.

При указании в уведомлении лиц, ответственных за организацию или обеспечение проведения мероприятия, обязательно должны быть указаны их адрес жительства и контактные телефоны. В связи с тем, что на организатора публичного мероприятия возлагаются определенные обязанности, в законе отдельно оговорено, что организатором демонстраций, шествий и пикетирований может быть один или несколько граждан Российской Федерации, достигших возраста 18 лет, а митингов и собраний – 16 лет. Таким образом, целесообразным в уведомлении указывать и дату рождения организаторов.

Уведомление должно быть подписано организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

Так, ФЗ № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определяет понятие «регламент проведения мероприятия», рассматривая его как документ, содержащий повременное расписание (почасовой план) основных этапов проведения публичного мероприятия с указанием лиц, ответственных за проведение каждого этапа, а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, информацию об использовании транспортных средств. При этом в законе неоднократно упоминается данный регламент, который обязаны соблюдать участники мероприятия (подп. 2 п. 3 ст. 6 и подп. 4 п. 4 ст. 5). При этом в законе четко не определено, кто разрабатывает и утверждает данный документ. Безусловно, это функция организаторов мероприятия, вместе с тем отсутствие четкой регламентации, приводит к тому, что данный регламент как правило, вообще не составляется. В связи с этим целесообразно было бы напрямую в законе определить разработку регламента как обязанности организаторов, с обязательным предоставлением регламента в органы исполнительной власти или органов местного самоуправления наряду с уведомлением. Кроме этого необходимо предусмотреть обязанность предоставлять его по требованию в период проведения массового мероприятия представителю органу государственной власти (местного самоуправления) или органа внутренних дел.



Следует отметить, что действующее законодательство возлагает принятие по обеспечению мер общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований на организаторов официальных спортивных соревнований и (или) собственников, пользователей объектов спорта в соответствии с положениями (регламентами) об официальных спортивных соревнованиях и (или) договорами, заключенными организаторами таких соревнований и собственниками, пользователями объектов спорта, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Данные мероприятия согласно ч. 1 ст. 20 ФЗ от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» осуществляется за счет средств этих лиц.

Пункт 6 ст. 13 ЗоП, определяющий обязанность по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка, указывает, что данная обязанность является совместной, и возлагается в равной степени как на полицию, так и на представителей органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и на организаторов публичных мероприятий. Следует отметить, что в данном правовом предписании законодатель оперирует понятием публичные мероприятия, которое определено в ФЗ № 54 от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Таким образом, обязанность органов полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в местах проведения массовых мероприятий с непосредственным задействованием сотрудников полиции, возникает только если речь идет о проведении мероприятия 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.

Кроме этого в пункте 6 ст. 13 ЗоП предусмотрено, что в обязанности полиции входит оказание содействия организаторам массовых мероприятий по обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах их проведения в соответствии с действующим законодательством. Буквальное толкование данной нормы позволяет сделать вывод о том, что формы содействия, должны быть определены в законе. Так в ст. 14 ФЗ № 54 от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» прямо указывает на права и обязанности уполномоченного представителя уполномоченного представителя органа внутренних дел. В соответствии с данной нормой начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория (помещение), на которой (в котором) 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. Обязательное участие в организации и проведения уполномоченного представителя органа внутренних дел, не означает буквально, что на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности обязательно должны быть задействованы какие-то дополнительные силы ОВД, вполне достаточным учитывая характер проводимого мероприятия и численный состав его участников, будет просто оказание уполномоченным представителем органа внутренних дел содействия организатору публичного мероприятия и уполномоченному представителю органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции.



Для определения формы участия в проведении массового мероприятия подразделений ОВД необходимо:

- провести анализ оперативной обстановки на территории проведения предстоящего массового мероприятия, результаты которого должны быть оформлены управленческим решением;
- при необходимости провести встречу с организаторами и ответственными лицами в связи с необходимостью уточнения места, времени, порядка проведения массового мероприятия и т. д.;
- если ранее в данном месте массовое мероприятие не проводилось ранее, целесообразным является рекогносцировка местности, которая отражается в плане-схеме и схеме организации связи [8, с. 33–34.].

Несмотря на большое количество видов массовых мероприятий, различающих между собой не только по содержанию, но и по порядку проведения, необходимо отметить, что прямая обязанность у органов ОВД по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности именно на месте проведения массового мероприятия возникает не во всех случаях.

Это связано с тем, что п. 6 ст. 12 ЗоП предусматривая совместную обязанность с представителями органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаторами массовых мероприятий по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка при проведении только публичных мероприятий. К таким согласно действующему законодательству следует отнести все, закрепленные в Федеральном законе № 54 от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и ряд религиозных мероприятий порядок проведения которых также регламентируется данным нормативно-правовым актом.

Непосредственное оказание содействия полицией организаторам именно в местах проведения иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и охране общественного порядка, которое также предусмотрено п. 6 ст. 12 ЗоП, производится в случае, только если это предусмотрено законодательством РФ. Таким образом, если в нормативно-правовых актах четко определены формы взаимодействия или определены обязанности органов внутренних дел при проведении массовых мероприятий, то органы внутренних дел принимают непосредственное участие при проведении данных мероприятий. Так п.п. 3.3.1–3.3.9 Приказа Спорткомитета СССР от 17.10.1983 № 786 «О введении в действие «Положения о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также эвакуации и оповещения участников и зрителей при проведении массовых спортивных мероприятий» четко определены обязанности органов внутренних дел. Кроме этого, например, п. 3 ст. 3 ФЗ от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» определяет, что совместно с контролером-распорядителем сотрудники органов внутренних дел осуществляют личный осмотр граждан при их входе в места проведения массовых мероприятий. В связи с изложенным, следует вывод о том, что при проведении всех иных массовых мероприятий, чей порядок проведения и формы оказания содействия органов внутренних дел в охране общественного порядка при их проведении не регламентирован действующим законом, органы внутренних дел могут не принимать прямого участия в проведении данных мероприятий. В этом случае информация о предстоящем проведении таких массовых мероприятий может быть учтена при расстановке сил и средств, задействованных на охране



общественного порядка, о чем и следует проинформировать организаторов данных мероприятий при поступлении от них уведомлений.

Подводя итог вышесказанному, представляется, что предложенные изменения действующего законодательства Российской Федерации, регламентирующего порядок организации и проведения различных массовых мероприятий, а также практические рекомендации по принятию решения об организации охраны общественного порядка в местах проведения массовых мероприятий позволят четко обозначить и разъяснить полномочия органов внутренних дел в данной сфере, что, безусловно, будет способствовать выполнению задач ОВД по обеспечению общественной безопасности и охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий.

Ссылки на источники

1. Пожидаев С. Г. Отдельные аспекты проблем организации деятельности органов внутренних дел при проведении крупных массовых мероприятий // Актуальные проблемы российского права. 2008. №3.
2. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
3. Коротченко Д. А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: Автореф... канд. юрид.наук. – Хабаровск, 2006.
4. Пожидаев С. Г. Вопросы совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел при проведении крупномасштабных массовых мероприятий // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 1. 288.
5. О полиции: Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, Ст. 900.
6. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 10.12.2007, № 50, Ст. 6242.
7. О введении в действие «Положения о мерах по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также эвакуации и оповещения участников и зрителей при проведении массовых спортивных мероприятий» (вместе с «Положением...», утв. Госкомспортом СССР, МВД СССР, Минобороны СССР, ВЦСПС): Приказ Спорткомитета СССР от 17.10.1983 № 786 / Документ опубликован не был // <http://base.counesultant.ru/counes/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;№=85630>.
8. Методическое пособие по организации деятельности служб и подразделений органов внутренних дел и внутренних войск министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения массовых мероприятий: методическое пособие. – М.: МВД России, 2008.

Svetlana Ivanova,

Candidate of legal sciences, docent Chair of Administrative Activity of the Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Tyumen

ivanova-svetaa@mail.ru

Elena Cherkasova,

Candidate of legal Sciences, senior lecturer of Chair of Administrative Activity of the Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Tyumen

DenCh-TNCS-Mosc@ramler.ru

ISSN 2304-120X



2 7



9 772304 120142

Legal grounds for the decision on the need to protect public order during mass actions by the Police Officers

Abstract. On the basis of current administrative legislation and practice of its application are revealed normative-legal basis of the decision on the need to protect public order the police station when holding mass events, and provides recommendations on the procedure of adoption of such decision.

Key words: public order, public events, meetings, rallies, demonstrations, processions and picketing.

Рекомендовано к публикации:

Горевым П.М., кандидатом педагогических наук, главным редактором журнала «Концепт»